

LA APLICABILIDAD DE NORMAS GENERALES Y SU IMPUGNACIÓN EN AMPARO

Rubén SÁNCHEZ GIL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Elementos teóricos básicos*. III. *El criterio de “individualización (in)condicionada”*. IV. *Otros problemas relativos a la “aplicación” de normas generales*. V. *Las normas fiscales como paradigma*. VI. *Excursus: aplicación de normas inconstitucionales en el amparo*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es secuela del que hace años elaboramos sobre la procedencia del control constitucional y la aplicabilidad de normas generales.¹ En aquel momento, hablamos de la clasificación de normas generales en “autoaplicativas” y “heteroaplicativas”, según el criterio de “individualización (in)condicionada” establecido por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;² analizando dicho criterio para determinar cuál sería el “primer acto de aplicación” que tanto en el juicio de amparo como la controversia constitucional, determina que el actor esté legitimado para promoverlos contra normas generales.

La tesis que sostuvimos en aquel ensayo fue que según dicha opinión jurisprudencial, el “primer acto de aplicación” de una norma general es el hecho *lato sensu*, por el cual un sujeto se coloca en la hipótesis que ésta contiene y altera inmediatamente su situación jurídica, imponiéndole un

* Doctor en Derecho por la UNAM.

¹ “La procedencia del control constitucional y la aplicabilidad de las normas generales”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, t. LIV, núm. 242, 2004, pp. 199-228.

² “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 328, p. 383.

deber jurídico que antes no tenía o eliminando una prerrogativa a su favor.³ Diversos elementos nos hicieron reflexionar de nuevo sobre este tema y otros del “amparo contra leyes”, al grado de reformular nuestras conclusiones sobre el mismo; entre ellos se cuentan: la jurisprudencia que nuestro Máximo Tribunal ha establecido a lo largo de casi quince años de aplicación continua del criterio de “individualización (in)condicionada”; las reflexiones que desde la teoría se han hecho sobre el tema,⁴ y las dificultades que la aplicación de dicho precedente nos ha ofrecido en la práctica profesional.

Lo anterior nos ha hecho percibir que existen diversos problemas ocasionados por ese criterio jurisprudencial, especialmente en el juicio de amparo, y por ello este trabajo se enfoca en tal proceso. Dichos problemas se deben a las peculiaridades técnicas que distinguen el juicio de garantías de la controversia constitucional, primordialmente las consistentes en que aquél únicamente puede iniciarse contra una norma general cuando ésta ha cobrado vigencia, lo que no necesariamente acaece en la última. Sin embargo, no puede descartarse que esos mismos problemas pudieran surgir en la controversia constitucional.

La irreflexiva aplicación del criterio de “individualización (in)condicionada” en el campo del amparo, en el mejor de los casos ha ocasionado incertidumbre sobre la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de una norma general, y con ello sobre la procedencia de su impugnación mediante el juicio de amparo (y la controversia constitucional en su caso); y en el peor, produce la indefensión del gobernado.

Definitivamente, nuestro juicio de amparo no se caracteriza por su sencillez técnica, y a las “naturales” dificultades que este medio de defensa se añade el desconcierto que en ocasiones produce esa opinión jurisprudencial y su casuística aplicación. Y para agravar las cosas en perjuicio de los gobernados, la misma ha conducido a que “sorpresivamente” éstos se den cuenta de que tiempo atrás consintieron tácitamente una norma general de cuya existencia y efectos perjudiciales apenas acababan de enterarse.

Los problemas anteriores son de gran importancia. Primeramente, obstaculizan a los gobernados el acceso a la justicia constitucional; en segundo término, y pese a las limitantes del juicio de amparo en este aspecto, impiden depurar el ordenamiento jurídico mediante la señalización y/o elimina-

³ “La procedencia del control constitucional y la aplicabilidad de las normas generales”, *cit.*, p. 225.

⁴ Concretamente el estudio de Coello Cetina, Rafael, *El amparo contra leyes tributarias autoaplicativas*, México, Porrúa, 2003.

ción de disposiciones contrarias a la ley fundamental. Estos motivos bastan, en nuestra opinión, para reconsiderar el criterio de “individualización (in) condicionada” en sus actuales términos.

La última sección de este ensayo trata sobre la aplicación de normas inconstitucionales en el juicio de amparo. Aunque este tópico no se relaciona inmediatamente con la materia que abordamos en esta ocasión, algunas consideraciones relacionadas con ésta pueden aprovecharse para tratarlo. Su inclusión se justifica por la necesidad de determinar los alcances de las facultades de los jueces constitucionales mexicanos, establecer la situación que guarda el juicio de amparo para esta hipótesis y dirimir la oposición de criterios que sobre el tema existe en los precedentes de la Suprema Corte.

El objetivo último de este trabajo es contribuir a un mejor acceso al juicio de amparo para la impugnación de leyes que podrían ser inconstitucionales. No basta que los gobernados puedan en algún momento reclamar por esta vía procesal las normas generales que estimen contrarias a la ley fundamental; se requiere que esta posibilidad sea real, efectiva y tan amplia como sea posible.

II. ELEMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS

1. *Importancia*

Toda elaboración teórica y jurisprudencial (que al cabo también persigue los mismos fines de racionalización) sobre la aplicabilidad de normas generales y su impugnación constitucional, tiene que partir de firmes conceptos jurídicos fundamentales que no por tales han de darse por sentados. Paradójicamente, son estos conceptos básicos los empleados con menor cuidado; quizá sea así bajo la idea de que son claros para todos y no requieren explicación, cuando en realidad ellos son los más difíciles de explicar. Lo anterior es el *quid* de nuestro tema principal: es tan elemental el concepto de “aplicación de la ley” que en la mayoría de las ocasiones no reparamos en qué significa precisamente, o bien si este significado es adecuado para los fines del control constitucional.

En este ejercicio es importante mantener una claridad terminológica que nos permita distinguir los diversos conceptos, muchos de ellos tan cercanos que parecen confundirse. Varias dificultades que ocasiona el criterio de “individualización (in)condicionada” provienen de la equívocidad de los términos de su implementación, la falta de *sutil* distinción de los momentos de la operación jurídica y la confusión a que ambas inducen a los tribunales y

los demás sujetos procesales. En esta ocasión, nuestro propósito es aportar algo de claridad a estas cuestiones.

2. Normas generales

Primeramente, debemos establecer qué debe entenderse por “ley” o, mejor dicho, “norma general”. No nos adentraremos en una exhaustiva definición de este concepto, sino en tocar algunos aspectos que pueden ser importantes, considerando especialmente los últimos desarrollos teóricos y jurisprudenciales en materia de control constitucional.

Las normas jurídicas con efectos generales son aquellas que regulan con ánimo de permanencia la conducta de las personas, abstracta e impersonalmente, vinculando a todos los sujetos incluidos en las hipótesis que contienen.⁵ Aunque los ordenamientos legislativos, las “leyes” en el sentido formal más estricto, son el más claro ejemplo de las normas generales, este género abarca también otras especies como: tratados internacionales, reglamentos, decretos, circulares administrativas y, en general, cualquier acto por el cual el Estado regule *abstractamente* determinados supuestos bajo determinadas circunstancias.⁶

Un importante ejemplo de la calidad “general” de ciertos actos administrativos se dio en el caso Horario de Verano, en el que se determinó que el decreto presidencial impugnado tenía calidad reglamentaria, aunque formalmente no hubiera sido denominado así, y por tanto habrían de se

⁵ Cfr. Ojeda Bohórquez, Ricardo, *El amparo contra normas con efectos generales*, México, Porrúa, 2001, p. 52. Véase “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO DEBE OTORGARSE RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS”, tesis P. XVIII/2009, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1301.

⁶ Cfr. Ojeda Bohórquez, *op. cit.*, pp. 55-73. Véanse también “REGLAMENTOS. TÉRMINO PARA INTERPONER AMPARO EN SU CONTRA. CÓMPUTO PARA LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LAS LEYES”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, materia constitucional, tesis 438, p. 505; y “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL”, tesis P./J. 41/2002, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 997.

guirse las reglas procesales de la controversia constitucional acerca de la impugnación de normas generales.⁷ Así, se ha reconocido el carácter “general” de muy diversos actos formalmente administrativos, al grado de que podríamos decir que no hay duda sobre su naturaleza; pero, por ejemplo, en cambio hay todavía poca claridad sobre la índole de otros, como los programas de desarrollo urbano.⁸ En concreto, debe tenerse especial cuidado al determinarse que un acto tiene o carece de la calidad de “norma general” para efectos del control constitucional, pues ello puede trascender a ciertas peculiaridades de su tratamiento procesal.

3. “Disposición” y “norma”

Sin embargo, no basta definir las normas generales en los anteriores términos, para tener una idea cabal de la naturaleza de su impugnación constitucional. Actualmente, el desarrollo de la hermenéutica jurídica y del derecho procesal constitucional orillan a replantear lugares comunes, que aún prevalecen en el pensamiento del jurista mexicano sobre la técnica del juicio de amparo y la controversia constitucional contra normas generales.

Primeramente, es preciso distinguir entre “disposición” y “norma”, algo que hoy resulta básico para la interpretación jurídica.⁹ La “disposición” es

⁷ “HORARIO DE VERANO. EL DECRETO PRESIDENCIAL QUE LO ESTABLECIÓ, DEL TREINTA DE ENERO DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL PRIMERO DE FEBRERO DEL MISMO AÑO, ES UN REGLAMENTO DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL”, Pleno, tesis P./J. 102/2001, *cit.*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 1023.

⁸ Contra el carácter normativo general de dichos actos: “ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO PARA CUAJIMALPA DE MORELOS, VERSIÓN 1997, NO ES UNA REGLA GENERAL, ABSTRACTA E IMPERSONAL SEMEJANTE A UNA LEY, SINO UN ACTO ADMINISTRATIVO CON EFECTOS GENERALES QUE DEBE CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.4o.A.413 A, *cit.*, Novena Época, t. XIX, febrero de 2004, p. 985. A su favor: “PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. NO SON LEYES PRIVATIVAS”, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.7o.A.369 A, *cit.*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 1452; y “PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO EMITIDOS CONFORME A LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE PUEBLA, SON NORMAS DE CARÁCTER GENERAL SUPE-DITADAS A LA LEY QUE LES DA ORIGEN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2001)”, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, tesis VI.1o.A.173 A, *cit.*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1511.

⁹ *Cfr.* Guastini, Riccardo, “La interpretación: objetos, conceptos y teorías”, 5a. ed., trad. de Miguel Carbonell, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 11.

la *fórmula textual canónica* con que el legislador (entendido en sentido muy amplio) expresa su mandato general; ella es precisamente el objeto de la interpretación, cuyo sentido debe desentrañar el operador jurídico, a fin de establecer cuáles son los precisos derechos y obligaciones que establece. La “norma”, en cambio, es el *significado* que el intérprete adjudica a la “disposición”, reformulándola en un enunciado relacionado con circunstancias específicas; este elemento es el resultado de la “traducción” realizada al interpretarse la “disposición” abstracta, a términos más concretos que pueden ser aplicados (casi) inmediatamente al caso particular, y puede darse en distintos grados de concreción de los aspectos indeterminados del texto.¹⁰

La primera lección que puede obtenerse de lo anterior, con importantes implicaciones en la práctica, es que una “disposición” legislativa puede derivar en una pluralidad de “normas” generales, cada una de ellas posiblemente impugnabile en diversos momentos a través del juicio de amparo.¹¹ Los postulantes mexicanos solemos plantear una impugnación contra leyes mediante el proceso de garantías, señalando como acto reclamado el numeral que identifica la disposición legislativa, sin especificar más que acaso la fracción o párrafo correspondiente; de esta manera, a primera vista la reclamación recae sobre la integridad del *texto dispositivo* indicado en la demanda, y aparentemente no sobre la precisa *norma* en que se traduce y que afecta al quejoso. Esto lleva a que deba determinarse en primer lugar cuál es la combatida sección textual de la disposición, la concreta “porción normativa” que se impugna —de haber una sola, pues podrían ser varias—, y posteriormente cuál es la precisa “norma” que deriva de ella.

Un claro ejemplo de lo anterior es aportado por las disposiciones punitivas, aquellas de cuyo texto se desprenden diversas normas que al mismo tiempo ordenan no realizar una acción y establecen una sanción para

¹⁰ De ahí que Guastini hable de interpretaciones “en abstracto” y “en concreto”, la primera consistente en la “atribución de significado a un texto” y la segunda en “la calificación jurídica de un supuesto de hecho concreto”; ubicándose esta última —como estricta interpretación— en un grado inmediatamente anterior a la “imputación” o “aplicación” de la norma interpretada (véase *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, trad. de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Madrid, Trotta, 2008, pp. 29-30 y 32); o la creación normativa hermenéutica, sumamente parecida si no idéntica a la mencionada interpretación “en concreto”, que explica Bulygin, Eugenio, “Los jueces ¿crean derecho?”, en Malem, Jorge, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa-TEPJF-ITAM, 2003, pp. 32-35.

¹¹ Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad. Análisis teórico referido al caso “Ley de Medios”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, pp. XVII y XVIII.

el incumplimiento de este deber.¹² Piénsese en cualquier disposición penal sustantiva, para hablar del ejemplo típico, expresada por la fórmula “al que realice..., se le sancionará con...”.

Primordialmente, estas disposiciones poseen un sentido normativo *objetivo* que, como pauta de valoración general de una determinada conducta, impone subjetivamente la obligación de no llevar a cabo dicho proceder, simplemente formulada como “está prohibido (no) hacer...”; ésta es una sola norma, derivada de la interpretación de la disposición correspondiente, de carácter autoaplicativo, porque sin más modifica la esfera jurídica de sus destinatarios (que pueden ser todas las personas como en el caso de homicidio, o una determinada categoría como los delitos relativos a servidores públicos), al extinguir su derecho a llevar a cabo una conducta previamente no prohibida, en ejercicio de su derecho fundamental a la libertad genérica de acción.¹³ Pero asimismo, de la misma disposición se desprende otra norma: aquella por la cual al constatar una autoridad (comúnmente jurisdiccional) la realización del antijurídico tipificado, surge para ésta el deber de imponer una sanción —aunque con cierto margen de discrecionalidad— y sucesivamente el del destinatario de esta medida jurídica a soportarla; dado que el nacimiento de las obligaciones correspondientes está condicionado a la realización de los hechos mencionados (imputación e imposición de la sanción), la norma correspondiente es de naturaleza heteroaplicativa; la sola realización del hecho típico no crea para su ejecutor el deber de sufrir la sanción indicada en la disposición sino que ésta deriva exclusivamente de la resolución judicial en ese sentido, y en el muy imaginario caso de que acudiera a una prisión solicitando su ingreso, bajo el pretexto de que ha cometido un delito, la autoridad de ese establecimiento no estaría facultada para admitirlo a falta de la sentencia que así lo disponga —sin hablar de la injerencia de la presunción de inocencia en esta hipótesis—.

El objetivo de la anterior exposición fue mostrar que cuando se impugna cierto artículo del Código Penal en amparo, aunque formalmente la impugnación recaiga sobre su texto, materialmente se impugna una o algunas de las normas que se desprenden del significado de sus enunciados. De tal

¹² Véase Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 2004, pp. 147-148 y 151.

¹³ Véase “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”, tesis 2a./J. 62/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, agosto de 2003, p. 236.

suerte, una misma disposición punitiva formal podría reclamarse en amparo en distintos momentos y bajo diferentes ópticas: 1) como autoaplicativa contra la norma prohibitiva que implícitamente contiene y 2) como heteroaplicativa contra la imposición de la sanción que prevé y que, según veremos, constituye asimismo un acto de aplicación de la norma señalada en el inciso anterior.¹⁴

La referencia al concepto de “porción normativa” se extendió en la jurisprudencia de nuestros tribunales por su empleo en la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Para no incurrir en un ejercicio excesivo de sus funciones, los tribunales constitucionales —entre ellos nuestra Suprema Corte— no declaran innecesariamente la invalidez de todo el texto de una disposición, aunque su integridad hubiera sido objeto de impugnación, sino sólo de sus “porciones” que resultan en una norma contraria a la ley fundamental; sin éstas el texto remanente se halla perfectamente apegado a la Constitución, y por ello no se requiere decretar su irregularidad sino una simple “reducción textual”.¹⁵ En muchos de los referidos procesos, nuestro Máximo Tribunal ha echado mano de esta modalidad resolutive, para depurar el ordenamiento de “porciones normativas” inconstitucionales, pero manteniendo el resto de la disposición impugnada, respetando el ejercicio de la función legislativa.¹⁶ El concepto de “porción normativa” poco a poco se ha introducido a la terminología y a la técnica del juicio de amparo.

Nos parece que, como en la controversia constitucional,¹⁷ nada impide que en el juicio de amparo se indique como acto reclamado la porción normativa de un determinado numeral, y que sobre esa precisa sección textual recaiga el examen constitucional, gozando el texto restante de su natural presunción de conformidad con la ley fundamental.¹⁸ Empero, ello

¹⁴ Con esto precisamos lo expresado en “La procedencia del control constitucional y la aplicabilidad de las normas generales”, *cit.*, p. 220.

¹⁵ Véase Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, *op. cit.*, pp. 51 y 52.

¹⁶ “ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES”, tesis 1a./J. 84/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 29.

¹⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 138.

¹⁸ Véanse “AMPARO CONTRA LEYES. ES PROCEDENTE CONTRA LA REFORMA A UNA DISPOSICIÓN LEGAL PORQUE CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, PERO SÓLO RESPECTO DE LA PORCIÓN NORMATIVA QUE HAYA SIDO OBJETO DE MODIFICACIÓN, NO ASÍ RESPECTO DE LAS DEMÁS PREVISIONES LEGALES INALTERADAS QUE PREVIAMENTE SE HAYAN CONSENTIDO”, Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.15o.A.37 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX,

debería hacerse con sumo cuidado para no incurrir en errores de graves consecuencias procesales por el consentimiento otorgado al texto no combatido; y también teniendo en cuenta la posibilidad de que se reclame todo un “sistema normativo” que comprende disposiciones que todavía no se aplican, pero que están vinculadas íntimamente con las que sí lo fueron.¹⁹

La misma procedencia del amparo contra leyes depende de que justamente se haya impugnado la porción normativa que ocasiona perjuicio al quejoso, y no cualquier otra.²⁰ Además, por el expresado respeto a la libertad de configuración legislativa y, por supuesto, en la medida de lo factible, el juez constitucional no sólo estaría facultado sino incluso obligado a otorgar su amparo y protección contra las específicas porciones normativas que resulten inconstitucionales, manteniendo la vigencia del texto restante, de lo que encontramos algunos ejemplos en la jurisprudencia reciente de nuestros tribunales.²¹ Entonces, en algunas ocasiones será necesario establecer

enero de 2009, p. 2635; y “RECARGOS. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE EN AMPARO DIRECTO CONTROVIERTEN EL SISTEMA ESTABLECIDO EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 60. DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996, QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA OBTENER UNA TASA DIVERSA A LA PREVISTA LEGALMENTE PARA EL CÁLCULO DE AQUÉLLOS”, Segunda Sala, tesis 2a. XXXV/2001, *cit.*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 501.

¹⁹ “AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD”, SEGUNDA SALA, *IDEM*, . ÉPOCA, T. XXVII, JUNIO DE 2008, TESIS 2A./J. 100/2008, p. 400; Y “CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO”, Segunda Sala, tesis 2a. CX/2004, *cit.*, Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 604.

²⁰ “LEYES, AMPARO CONTRA. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLO CONTRA DISTINTAS PORCIONES NORMATIVAS DE UN PRECEPTO LEGAL HETEROAPLICATIVO”, Pleno, tesis P. CLXXXIII/2000, *cit.*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 29; “INTERÉS JURÍDICO. NO SE SURTE RESPECTO DE LA LEY RECLAMADA, CUANDO EN EL ACTO CONCRETO NO SE APLICÓ LA PARTE DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA DE INCONSTITUCIONAL”, Segunda Sala, tesis 2a. LIV/97, *cit.*, Novena Época, t. V, mayo de 1997, p. 334; y “AMPARO CONTRA LEYES. ANTE LA RECLAMACIÓN DE NORMAS COMPLEJAS CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE DETERMINAR CUÁLES SON LOS SUPUESTOS ACTUALIZADOS QUE AFECTAN AL QUEJOSO, DECRETANDO EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO RESPECTO DE LAS DEMÁS DISPOSICIONES DEL MISMO ARTÍCULO QUE NO SATISFAGAN ESAS EXIGENCIAS”, Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.15o.A.38 K, *cit.*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1861.

²¹ “FALSEDAD EN DECLARACIONES RENDIDAS ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA JUDICIAL. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 247 DEL AHORA CÓDIGO PENAL FEDERAL VIOLA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, EN LA PARTE QUE SEÑALA ‘SE IMPONDRÁN DE DOS A SEIS AÑOS’, PORQUE NO ESPECIFICA LA NATU-

cuál es la sección textual de la disposición legislativa que causa agravio al quejoso, para determinar la procedencia del juicio de amparo a su respecto, tanto por lo que se refiere a la oportunidad de la demanda como para establecer si la misma porción fue aplicada con anterioridad y consentida por el quejoso.

De las diferentes porciones normativas de la disposición impugnada pueden resultar sendas normas que hayan de ser objeto del examen constitucional. O incluso lo que sucede tratándose de la “interpretación conforme”, un mismo segmento dispositivo puede dar lugar a diversas normas cuya regularidad deberá analizar el juzgador para elegir entre ellas una que se apegue a la ley fundamental, o rechazarlas todas y con ello establecer la inconstitucionalidad del texto del que se desprenden.²²

El objeto de un amparo contra leyes —y cualquier otro proceso constitucional en que se impugnen tales actos— en realidad no son las disposiciones sino las normas jurídicas que derivan de ellas;²³ o para decirlo con más precisión: el objeto *formal* de la impugnación correspondiente es la “disposición”, pero la norma derivada de ella es su objeto *material*. El texto dispositivo general o una de sus porciones normativas tiene un efec-

RALEZA DE LA PENA (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DIEZ DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO)”, Pleno, tesis P./J. 25/2003, *cit.*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 18; “ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 25, SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS, 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, 136, 251 Y DÉCIMO TRANSITORIO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)”, Pleno, tesis P./J. 191/2008, *cit.*, Novena Época, t. XXX, noviembre de 2009, p. 6; “MULTAS FISCALES. EL AMPARO QUE SE CONCEDE POR RESULTAR INCONSTITUCIONAL LA ACTUALIZACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN OMITIDA, NO LIBERA AL QUEJOSO DE LA IMPOSICIÓN DE AQUELLAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUES SÓLO CONSTRIÑE A LA AUTORIDAD A NO CONSIDERAR DICHA VARIABLE AL FIJAR SU MONTO”, Primera Sala, tesis 1a./J. 2/2006, *cit.*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 383; “ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EFECTO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO OTORGADO EN CONTRA DEL ARTÍCULO 28 BIS-1, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN”, Segunda Sala, tesis 2a. CIV/2005, *cit.*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 531; y “AMPARO CONTRA TRIBUTOS AUTODETERMINABLES. SUS EFECTOS FUTUROS CONSISTEN EN QUE EL QUEJOSO NO APLIQUE LA PORCIÓN NORMATIVA DECLARADA INCONSTITUCIONAL, O BIEN, INCORPORE EL BENEFICIO SEÑALADO EN LA SENTENCIA HASTA QUE EXISTA UN CAMBIO NORMATIVO”, Segunda Sala, tesis 2a. CXV/2008, *cit.*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 265.

²² Sobre la interpretación conforme a la Constitución y las resoluciones de los tribunales constitucionales, véase Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, *op. cit.*, pp. 52-55.

²³ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier, *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del derecho*, México, TEPJF, 2006, pp. 100 y 486.

to supuestamente inconstitucional, sólo mediante la determinación de su significado y la formulación interpretativa de una norma que ulteriormente será aplicada; la invalidez de la disposición o la porción correspondiente, de acuerdo con los efectos que correspondan según el proceso de que se trate (relativos o generales), es un último recurso del juzgador constitucional para cuando el texto legal no puede interpretarse de modo conforme a la Constitución, es decir cuando del mismo no pueden desprenderse “normas” que se ajusten a la ley fundamental.²⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación recogió estas ideas al opinar que las sentencias de amparo también protegen al quejoso contra *disposiciones* que no fueron impugnadas en la demanda, pero que tienen el mismo *contenido normativo* que la formalmente reclamada, puesto que dichas resoluciones —y por inferencia, el proceso en que se dictan— “tienen por objeto *normas jurídicas*”.²⁵

4. La “aplicación” de normas generales

Determinar cuándo y cómo se “aplicó” una norma general es uno de los aspectos más difíciles del juicio de amparo. Consideramos que ello se debe a la imprecisa terminología que los juristas mexicanos empleamos para referirnos a distintos momentos de la operación jurídica, que trasciende por ende a su conceptualización.

Eduardo García Máynez advirtió sobre el problema anterior, señalando que:

[t]endremos entonces que distinguir *con todo cuidado*:

1. El *supuesto* jurídico, como simple hipótesis;
2. La *realización* de ésta;
3. La *actualización* de las consecuencias de derecho (obligación del cazador de indemnizar al dueño del terreno; derecho del dueño a la indemnización), y

²⁴ Véase “INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN”, Pleno, tesis P. IV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1343.

²⁵ “AMPARO CONTRA LEYES. EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CUANDO SE OTORGA EN RELACIÓN CON EL SUPUESTO NORMATIVO REPRODUCIDO EN PRECEPTOS LEGALES DISTINTOS DEL RECLAMADO”, Segunda Sala, tesis 2a. CXXXVIII/2009, *cit.*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 321 (cursivas añadidas).

4. La *realización o no realización de las consecuencias* jurídicas (cumplimiento del deber de indemnizar y ejercicio del derecho correspondiente).²⁶

En páginas precedentes a la recién citada, este autor explica que para él los términos “supuesto” e “hipótesis” jurídicos son sinónimos, y designan la *suposición de un hecho* de cuya realización depende la producción de las consecuencias jurídicas enlazadas al mismo, y las cuales consisten en el nacimiento, transmisión, modificación o extinción de facultades y obligaciones. Siguiendo al mismo tratadista, la realización del hecho que constituye el “supuesto” o “hipótesis” de la norma, determina necesariamente que se produzcan sus correspondientes consecuencias; sin embargo, “el vínculo entre las consecuencias de derecho y su realización efectiva es contingente”.²⁷

¿Cuál de estos momentos de la operación del derecho debe tenerse como “aplicación” de la norma general? Según el mismo García Máynez, “*aplicar una norma es formular un juicio imputativo, en relación con los sujetos que, a consecuencia de la realización del supuesto, resultan obligados o facultados*”.²⁸ Esta “imputación” consiste en una acción por la cual se determina que hay vinculación entre los hechos que conforman el caso particular al tipo definido abstractamente por la norma general; teniéndolos por subsumibles en este último, y considerando por tanto que actualizaron las consecuencias jurídicas previstas por la fórmula norma. Así, la “aplicación” de la norma *no necesariamente* se produce con la realización del supuesto que prevé, porque constituye una acción que puede ser independiente de ella. Una cosa es la ocurrencia de los hechos que forman la hipótesis normativa y la actualización de las consecuencias que les siguen, y otra muy distinta la formulación del “juicio imputativo” que constata aquélla y la disposición de que se concreten o ejecuten tales consecuencias.

El concepto de “actualización” de las consecuencias previstas por la norma general, derivada de la realización de su supuesto, nubla el entendimiento de estas cuestiones por la ambigüedad que presenta. “Actualizar” significa “[p]oner en acto, realizar”, y lingüísticamente —lo que más significado tendría en la operación jurídica— “[h]acer que los elementos lingüísticos

²⁶ *Introducción al estudio del derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 175. No faltarán críticas a nuestra referencia a este clásico manual; pero creemos que se justifica por la influencia que aún ejerce en México y, al menos por lo que toca a nuestro tema, la claridad de su autor.

²⁷ *Ibidem*, pp. 169 y ss.

²⁸ *Ibidem*, p. 319 (cursivas en el original).

abstractos o virtuales se conviertan en concretos e individuales”.²⁹ Las anteriores acepciones aluden a la idea de “concretar” algo; sin embargo, deben considerarse diferentes sentidos, o mejor dicho *grados*, de concreción que pueden adquirir las consecuencias previstas en las normas generales.

Un primer sentido (“poner en acto”), al parecer utilizado por García Máynez y por Tamayo y Salmorán,³⁰ habla de la “actualización” de las consecuencias normativas debida a la realización del supuesto que les corresponde; las consecuencias dejan de ser meramente potenciales por su abstracción y surge un vínculo normativo para su “realización” en sentido estricto, el cual se concretiza en la esfera jurídica de una persona determinada, pero sin que necesariamente hayan adquirido efectividad. Un segundo sentido del término “actualizar” (“realizar”) implica “[e]fectuar, llevar a cabo algo o ejecutar una acción”;³¹ y es claro que esta acepción referidas a consecuencias jurídicas alude al cumplimiento real de las mismas.

Así, al hablar de la “actualización” *lato sensu* de las consecuencias que establece una norma general, no necesariamente referimos un mismo instante de operación jurídica. García Máynez distingue muy bien los diversos objetos a que alude aquel término, designando como “actualización (*stricto sensu*)” la primera acepción señalada y “realización” a la segunda. Usaremos esta terminología en lo sucesivo.

Hecha esta precisión semántica, la “*aplicación*” de una norma general como “formulación de un juicio imputativo” de sus consecuencias respecto de una persona en particular,³² no necesariamente tiene lugar por la sola actualización de dichas consecuencias y la realización del supuesto previsto por la norma. Tampoco se identifica con la realización de las consecuencias normativas; como hemos dicho, aquélla es un acto intelectual efectuado en el plano normativo (deber ser), que constata la existencia de un deber respecto de una persona, y no puede corresponder a la efectividad real que se lleva a cabo en el plano del ser.

Emplearemos para ilustrar las afirmaciones anteriores, el ejemplo consistente en una *sentencia judicial* —típico acto de aplicación—³³ que condena al pago de una deuda (sin entrar en detalles sobre su naturaleza “decla-

²⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, voz: “actualizar”.

³⁰ Aunque este último autor también podría referirse a un “grado” de realización de dichas consecuencias.

³¹ *Ibidem*, voz: “realizar”.

³² García Máynez, *Introducción al estudio del derecho...*, *cit.*

³³ Tamayo y Salmorán, *op. cit.*

rativa” o “constitutiva”, que eventualmente habría de tomarse en cuenta). Dicha resolución no actualiza la consecuencia normativa que hace valer, lo que aconteció cuando se dieron las condiciones de exigibilidad del adeudo,³⁴ surgiendo la obligación del deudor de solventarlo aun sin necesidad de requerimiento, sino la sentencia únicamente constató o estableció que efectivamente el deudor está obligado a dicho pago. Por otra parte, la sola emisión de la sentencia y sus resolutivos no significa que la deuda en cuestión en realidad va a pagarse, algo suficientemente claro y sobre lo que no se requiere abundar, por lo que la misma no “realiza” (estrictamente hablando) las consecuencias normativas.

III. EL CRITERIO DE “INDIVIDUALIZACIÓN (IN)CONDICIONADA”

1. *Ámbito de aplicación*

Esta opinión jurisprudencial constituye el parámetro que actualmente aplican los tribunales mexicanos, a fin de determinar si una norma general es auto o heteroaplicativa para efectos de su impugnación constitucional. Como señalamos en otra ocasión, no solamente es empleado en el juicio de amparo sino también en la controversia constitucional;³⁵ y con otra fórmula aplica esencialmente incluso en la protección internacional de los derechos humanos.³⁶

El criterio de “individualización (in)condicionada” sólo puede entrar a escena en el control concreto de la constitucionalidad de normas generales, como el juicio de amparo y la controversia constitucional. Por su misma naturaleza, se excluye demostrar la “aplicación” de la norma combatida en la acción abstracta de inconstitucionalidad.

Una situación peculiar es la impugnación de una norma general en la controversia constitucional con motivo de su sola publicación;³⁷ en tal caso es irrelevante que la norma sea auto o heteroaplicativa, de manera que entonces tampoco resulta útil el criterio de “individualización (in)condicionada”, porque la acción correspondiente resulta ejercitable aun cuando la

³⁴ Entre otros, véase el art. 2104 del Código Civil Federal.

³⁵ Un ejemplo sería la controversia constitucional 325/2001 (véase Sánchez Gil, *op. cit.*, pp. 209-211).

³⁶ CIDH, *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención*, opinión consultiva OC-14/94, 9 de diciembre de 1994, serie A, núm. 14, §§ 41 y ss.

³⁷ Art. 21, fr. II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

misma no haya entrado en vigor, y por ende tampoco tenido oportunidad de ser aplicada ni causar perjuicio al actor.³⁸ Pero incluso en este supuesto la controversia constitucional no deja de tener carácter “concreto”:³⁹ en él la impugnación se plantea precisamente desde el punto de vista del actor, en atención a la especial posición jurídica que guarda respecto de la norma y que constituye el “interés legítimo” por virtud del cual inicia el proceso, al representar la norma impugnada (efectivamente expedida aunque carente de vigencia) un “principio de afectación” que en algún momento podría ocasionarle perjuicio.⁴⁰ A fin, no hacer ineficaz esta hipótesis legal de procedencia de la controversia constitucional, se requiere tenerla con una calidad rayana en el control abstracto, pero todavía dentro de los márgenes del concreto.

Como señalamos líneas arriba, es en el juicio de amparo donde el criterio de “individualización (in)condicionada” plantea más dificultades. Además, no puede olvidarse la trascendencia que tiene al vincular, por su carácter jurisprudencial, a los juzgadores de amparo.

2. *Un poco de historia*

El referido criterio jurisprudencial es el último estadio de una larga evolución de la procedencia del juicio de amparo contra normas generales, que ha constado de siete etapas diferentes. Para lo que ahora nos interesa, únicamente referiremos las dos últimas: aquella en que una norma general tiene carácter hetero o autoaplicativo, según respectivamente requiera o no de un

³⁸ Véanse “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 112, p. 92; y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN”, Pleno, tesis P./J. 65/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1535.

³⁹ Véase Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, p. 79.

⁴⁰ “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE”, Pleno, tesis P./J. 112/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, p. 881.

acto de “autoridad” para ocasionar perjuicio, y la regida por el criterio de “individualización (in)condicionada”.⁴¹

La clave del cambio en la opinión de la Suprema Corte sobre este tema, que en gran medida explica también las dificultades que ha presentado su última etapa jurisprudencial, radica en el vínculo de la naturaleza auto o heteroaplicativa de la norma general impugnada, con su aplicación por un acto de “autoridad”. A diferencia de lo que aparentaba el criterio tradicional,⁴² el de “individualización (in)condicionada” explícitamente ya no exige que la aplicación de una norma heteroaplicativa haya de darse por un acto de esa índole, sino la misma también “comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular [o de un tercero] y al hecho jurídico [...] que lo sitúan dentro de la hipótesis legal”.⁴³

Según el criterio tradicional, la calidad autoaplicativa de una norma general dependía, entre otros requisitos, de “que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere [su] obligatoriedad”. El primer precedente del que derivó esta jurisprudencia, el amparo en revisión 3125/50, se interpuso cuando aún no estaba vigente la actual fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, publicada el 19 de febrero de 1951, y dicha fracción establecía que el juicio de garantías era improcedente “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”.⁴⁴ Hoy, la fracción VI del mismo precepto, indica que dicha improcedencia acontece respecto de normas generales “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”.

La diferencia entre ambos sistemas legales resulta evidente: no es igual que para su impugnación en amparo como “autoaplicativa”, por su sola vigencia, una norma general simplemente deba no requerir aplicarse de alguna manera para ocasionar agravio, que exigir que no cause perjuicio sino a través de un acto de autoridad. Sin embargo, el referido criterio tradicional

⁴¹ Véase Sánchez Gil, *op. cit.*, pp. 214 y 215.

⁴² “LEY AUTOAPLICATIVA”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. I, tesis 187, p. 185. Véase también “LEYES AUTOAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 103-108, primera parte, p. 167; y “LEY AUTOAPLICATIVA. QUIÉNES PUEDEN IMPUGNARLA DENTRO DEL TÉRMINO DE LOS 30 DÍAS SIGUIENTES AL DE SU ENTRADA EN VIGOR”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 302, p. 360.

⁴³ *Supra*, nota 2.

⁴⁴ Véase Sánchez Gil, *op. cit.*, p. 216, n. 59.

se mantuvo luego de dicha reforma de 1951, como indican sus precedentes segundo y siguientes.⁴⁵

Aun bajo la actual redacción de la fracción VI, del artículo 73, de la Ley de Amparo, siguiéndose la idea de que era “autoaplicativa” la norma que no requiere un acto de autoridad para causar agravio al quejoso, resultaba fácil definir *a contrario* las “heteroaplicativas”, como se hacía bajo la regulación anterior, y tener con esta naturaleza a las normas que en cambio sí precisan un acto de autoridad para ocasionar perjuicio. Pero no se reparaba en la *incorrección lógica* de este razonamiento en los términos vigentes del referido precepto: de que una norma “autoaplicativa” no requiera ser aplicada por un acto de autoridad para causar perjuicio, no se concluye que tenga esa calidad cualquiera que no exija dicho acto para lo mismo; y aunque esa premisa sí lleva a considerar “heteroaplicativa” a toda norma que necesita de un acto de autoridad para ocasionar perjuicio —como las punitivas—, tampoco se sigue de ella que carezca de naturaleza “heteroaplicativa” la norma que sólo ocasiona perjuicio a raíz de su aplicación por el mismo afectado o un tercero particular.⁴⁶

El criterio de “individualización (in)condicionada” generaliza la idea de que la aplicación de una norma general, a partir de la cual ésta es impugnable mediante el juicio de amparo, puede haber sido realizada por cualquier persona e incluso, como indica la tesis correspondiente, por un “hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana”.⁴⁷ Aunque con las precisiones que haremos en la sección siguiente, éste es el indudable mérito de esta opinión jurisprudencial.

Este cambio de percepción jurisprudencial no se dio de la noche a la mañana. Muchos años antes de que estableciera el criterio de “individualización (in)condicionada” como obligatorio, el Pleno de la Suprema Corte había considerado que los actos realizados por el quejoso para cumplir las obligaciones que le impone la norma general que reclama, también son “actos de aplicación” para efectos de la procedencia del juicio de amparo.⁴⁸ Pero la definición de las normas “heteroaplicativas” bajo el criterio tradicional, que vincula su naturaleza al acto de autoridad que actualiza su

⁴⁵ *Supra*, nota 43.

⁴⁶ Véase Sánchez Gil, *op. cit.*, pp. 217 y 218.

⁴⁷ *Supra*, nota 2.

⁴⁸ “LEYES, AMPARO CONTRA. EL CUMPLIMIENTO DEL QUEJOSO POR IMPERATIVO LEGAL ES ACTO DE APLICACIÓN QUE PUEDE SERVIR DE BASE PARA EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE IMPUGNACIÓN”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 316, p. 372.

hipótesis, se encontraba tan arraigada en el pensamiento jurídico mexicano, que se siguió utilizando incluso luego de establecerse el criterio de “individualización (in)condicionada”.⁴⁹

En la actualidad, a más de trece años de haberse establecido esta última opinión jurisprudencial, no parece haber problema en considerar como “acto de aplicación”, aquel por el cual un tercero⁵⁰ o el mismo quejoso⁵¹

⁴⁹ “CONSENTIMIENTO EXPRESO DE UNA LEY. NO SE ACTUALIZA COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SU HIPÓTESIS FUE ACEPTADA POR EL QUEJOSO EN UN CONTRATO”, Pleno, *cit.*, t. I, tesis 143, p. 180; y “LICENCIA POR ANUNCIOS, CARTELES Y OBRAS PUBLICITARIAS. LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN EL PAGO DE DERECHOS POR TALES CONCEPTOS, PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DE NAYARIT (ARTÍCULOS 12 A 16), SON HETEROAPLICATIVAS”, Primera Sala, tesis 1a./J. 32/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, agosto de 1997, p. 54.

⁵⁰ “RENTA. LA RETENCIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO NO CONDUCE A TENER POR CIERTOS LOS ACTOS DE APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA LEY ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES HACENDARIAS, PERO SÍ ES APTA PARA PROMOVER AMPARO CONTRA DICHA LEY”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 36/2008, *idem*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 683; y “ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES EN ESCRITURA PÚBLICA. EL ACTO DE APLICACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, SE ACTUALIZA, EN EL MOMENTO EN QUE EL NOTARIO PÚBLICO LO RETIENE”, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis 1.4o.A.475 A, *cit.*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1400. Véase también “ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LA LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO INFORMADA POR PARTE DEL NOTARIO PÚBLICO AL CONTRIBUYENTE, CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE REGULAN ESE TRIBUTOS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 5/2006, *cit.*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 657.

⁵¹ “LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE SUS HIPÓTESIS NORMATIVAS Y LA CONSECUENTE AFECTACIÓN AL INTERÉS JURÍDICO, SE PUEDE ACREDITAR CON LA RESPECTIVA DECLARACIÓN DE PAGO, SI LOS RESULTADOS PLASMADOS EN ELLA SE SUSTENTAN INDEFECTIBLEMENTE EN LO PREVISTO EN AQUÉLLAS”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación (Actualización 2001)*, t. I, tesis 39, p. 65; “AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 153/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 367; “DECLARACIÓN PRESENTADA A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS Y ACUSE DE RECIBO CON SELLO DIGITAL. LA CONSTANCIA IMPRESA O SU COPIA SIMPLE SON APTAS PARA ACREDITAR LA APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES EN QUE AQUÉLLA SE SUSTENTÓ”, tesis 2a./J. 24/2008, Segunda Sala, *cit.*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 530; y “DECLARACIONES FISCALES PRESENTADAS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS (VÍA INTERNET). EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN SE ACREDITA CON ACUSE DE RECEPCIÓN QUE CONTENGA LOS DATOS REFERENTES A LA HORA, FECHA, FOLIO Y TIPO DE OPERACIÓN, TRANSMITIDO POR LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE”, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis 1.7o.A.183 A, *cit.*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1351.

ejecuta las consecuencias previstas por la norma general impugnada, aunque dicha aplicación no se designe como “acto reclamado” por no provenir de una autoridad.⁵² No obstante lo razonable que resulta este aspecto que se pretendió superar con el criterio de “individualización (in)condicionada”, frente a la opinión tradicional sobre la aplicabilidad de normas generales para efectos del juicio de amparo, “ya que de lo contrario el gobernado tendría que tolerar el acto de aplicación hasta que la autoridad [...] emita al respecto una resolución [...], lo que en algunos casos nunca sucederá”;⁵³ la aplicación indiscriminada de este criterio da lugar a diversos problemas que trataremos en la sección siguiente.

3. *Individualización (in)condicionada y aplicación jurídica*

A. *¿Actualización o primer acto de aplicación?*

Como es habitual en la práctica, la ejecutoria publicada al sentarse el criterio de individualización (in)condicionada como jurisprudencia, aporta muy poco para esclarecer las razones sustantivas que tuvo el Máximo Tribunal para sostenerlo: al ser el último precedente de la línea que ocasiona la obligatoriedad de esa opinión, la sentencia correspondiente se limitó a invocar y aplicar sin mayor consideración la “edición aislada” de dicha jurisprudencia —la tesis P. LI/96—.⁵⁴ De esta suerte, habremos de ceñirnos a la correspondiente tesis jurisprudencial, para lo cual será adecuado reproducir su texto, a fin de tener a la mano los términos en que se expresa, considerando que la sutil distinción conceptual que debe hacerse en este tópico, obliga a cuidar la delimitación de nuestras ideas y terminología. La indicada tesis de jurisprudencia se expresa en estos términos:

Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas [...] la

⁵² “LEYES AUTOAPLICATIVAS. SI SE CONTROVIERTEN CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, LA CIRCUNSTANCIA DE QUE ÉSTE NO SE SEÑALE COMO ACTO RECLAMADO POR PROVENIR DEL PROPIO QUEJOSO O DE UN TERCERO QUE ACTÚA EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY, NO ACARREA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE AQUÉLLAS”, Pleno, tesis P. XXVI/99, *cit.*, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 22.

⁵³ “SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA TRATÁNDOSE DE AUTOLIQUIDACIONES FISCALES EN MATERIA DEL IMPUESTO PREDIAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 11/2008, *cit.*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 659.

⁵⁴ Novena Época, t. VI, agosto de 1997, pp. 317 y ss.

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* [...que sitúa al quejoso] 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*.⁵⁵

El problema fundamental que plantea este criterio es determinar si el hecho *lato sensu* por el cual el quejoso es “colocado en el supuesto” que prevé la norma, constituye un “acto de aplicación” para efectos de la procedencia del juicio de amparo, o sea si el hecho por el cual se ubica al quejoso en la hipótesis de la norma, constituye ese acto que marca el comienzo del transcurso del plazo procesal para promover la demanda de amparo, previsto en el artículo 21 de la ley reglamentaria de este proceso. En realidad, este problema está delimitado a dos casos muy señalados: aquellos en que respecto del quejoso se actualiza el supuesto normativo correspondiente, por haber realizado un *acto propio* o acaecido un *hecho involuntario* que lo conlleve.⁵⁶

Vistos los términos de la tesis sobre “individualización (in)condicionada”, anteriormente sostuvimos que el acto que sitúa al quejoso dentro de la hipótesis normativa, realizando el supuesto previsto en ésta y consecuentemente actualizando (jurídica, no materialmente) sus consecuencias, constituye precisamente el “primer acto de aplicación” de dicha norma para su impugnación constitucional.⁵⁷ No es difícil desprender de dicha tesis que la “actualización” (o “surgimiento” o “nacimiento”) en la esfera individual del quejoso de las consecuencias de la norma (derecho, facultad u obligación), *indefectiblemente condicionada* por la realización del supuesto previsto por ella, haga confundir ésta con un “acto de aplicación” de la norma, entendida

⁵⁵ *Supra*, nota 2 (cursivas añadidas).

⁵⁶ Véase la precisa clasificación de hipótesis de individualización condicionada, que presenta Coello Cetina, *op. cit.*, pp. 17 y ss.

⁵⁷ Véase *op. cit.*, nota 1, pp. 222-225.

como “formulación de un juicio imputativo” en los términos señalados en un apartado anterior. Esta opinión ha sido afirmada por nuestros tribunales, o al menos sus términos dan pie a ella, al identificar la “aplicación” con la “colocación” en el supuesto de la norma general, que “actualiza” su hipótesis.⁵⁸

Bajo esta idea, es factible —aunque incorrecto como veremos— declarar la improcedencia del juicio de amparo contra una norma general autoaplicativa,⁵⁹ considerando que su “primer acto de aplicación” es la “realización” de su hipótesis, la cual “actualiza” sus consecuencias, y no aquel acto por el cual se declara que ello acaeció o se llevan a efecto dichas consecuencias.⁶⁰ Esto ocasiona, no pocas veces, que la impugnación de una norma autoaplicativa con motivo de un acto de aplicación en el sentido más estricto, se tope con que la primera vez en que se “aplicó” fue cuando se

⁵⁸ Véanse “AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN...”; “LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PARA QUE SE DEMUESTRE QUE SE APLICARON, NO BASTA QUE SE CITEN LAS NORMAS RECLAMADAS, SINO QUE ES NECESARIO QUE SE ACTUALICEN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN ELLAS”, Pleno, tesis P. LXVII/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, mayo de 1996, p. 113; “AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS ES AQUEL EN QUE POR PRIMERA VEZ SE ACTUALIZARON LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS CORRESPONDIENTES EN PERJUICIO DEL QUEJOSO”, Segunda Sala, tesis 2a. LXX/2002, Novena Época, t. XVI, julio de 2002, p. 445; e “INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO CONTRA LEYES. DISTINTA EFICACIA PROCESAL DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE UNA LEY AUTOAPLICATIVA DEL DE UNA NORMA HETEROAPLICATIVA, PARA EFECTOS DE ACREDITARLO”, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, tesis IV.2o.A.18 K, Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 1786.

⁵⁹ Por definición, respecto de las normas “heteroaplicativas” es precisamente su aplicación la que actualiza (en el estricto sentido definido anteriormente) las consecuencias previstas por la norma, de manera que esta cuestión no se produce con ellas.

⁶⁰ La Suprema Corte ha establecido que la aplicación de una norma general puede darse incluso implícitamente, “de hecho”, cuando mediante un acto “materialice sus efectos en el mundo fáctico y altere el ámbito jurídico de la persona”, de modo que dicha aplicación tácita también permite impugnarla en amparo (“LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN”, Pleno, tesis P. XVII/99, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 34 —en idénticos términos que la tesis 2a./J. 71/2000—; y “LEYES HETEROAPLICATIVAS QUE NO CAUSEN PERJUICIO AL QUEJOSO. EL AMPARO ES IMPROCEDENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, EN RELACIÓN CON EL 114, FRACCIÓN I, A CONTRARIO SENSU, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 12/98, VII, marzo de 1998, p. 323). Sin embargo, este precedente admite una excepción para el efecto de no impedir la procedencia del amparo contra una aplicación futura, cuando la efectuada implícitamente se haya dado sin fundamentación ni motivación (“AMPARO CONTRA NORMAS DE CARÁCTER GENERAL. PROCEDE CONTRA EL ACTO EN QUE SE APLIQUEN EXPRESAMENTE, AUNQUE CON ANTERIORIDAD SE HAYAN APLICADO IMPLÍCITAMENTE”, Segunda Sala, tesis 2a. XCVII/98, Novena Época, t. VIII, julio de 1998, p. 211).

realizó su hipótesis respecto del quejoso, y que la reclamación posterior a ella es improcedente por ser ulterior —obviamente, sólo podría haber un “primer” acto de aplicación—.⁶¹

Tal situación constituye un importante obstáculo al derecho fundamental de acceso a la justicia constitucional, tutelado por los artículos 17 de la ley suprema, y 2o., 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁶² además de los que específicamente prevén el juicio de amparo. Ella obstaculiza la posibilidad de que los justiciables puedan plantear efectivamente una acción constitucional contra una norma general —y una en virtud del efectivo perjuicio que sufren por su aplicación—; cuando realizan un acto o les acontece un suceso, no todos los gobernados perciben que a su respecto se actualizan consecuencias jurídicas que en algún momento se ejecutarán en su perjuicio, sino, caen en la cuenta de esto y resuelven impugnar su pretendida irregularidad cuando ellas se ponen de manifiesto. Según entendemos, evitar esta indefensión es el objetivo de la doble oportunidad para la impugnación de normas generales autoaplicativas, que ofrece nuestro sistema procesal constitucional.⁶³

B. Algunos ejemplos

De cualquier manera es preciso determinar, interpretando la disposición correspondiente, cuál es la fórmula de la norma sobre la cual versa nuestro

⁶¹ Cfr. “LEYES, AMPARO CONTRA. DEBE SOBRESEERSE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTOS DE APLICACIÓN”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 314, p. 370; “AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN...”, *cit.*; “AMPARO CONTRA LEYES. EL MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE SU IMPROCEDENCIA, PUEDE SUSTENTARSE EN LA CONFESIÓN DEL QUEJOSO DE QUE NO RECLAMA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN SINO UNO POSTERIOR”, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis 2a./J. 50/2002, Novena Época, t. XVI, julio de 2002, p. 64; y “LEYES HETEROAPLICATIVAS. PARA QUE SEA PROCEDENTE SU IMPUGNACIÓN, EL ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY DEBE AFECTAR AL GOBERNADO EN SU INTERÉS JURÍDICO”, Pleno, tesis P. XCVII/95, Novena Época, t. II, noviembre de 1995, p. 92. Véase también “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”, Pleno, tesis P./J. 121/2006, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 878.

⁶² Véase Sánchez Gil, Rubén, “El derecho de acceso a la justicia y el amparo mexicano”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México/Lima, Porrúa-IIDPC, núm. 4, julio-diciembre de 2005, pp. 245 y ss.

⁶³ Véase “AMPARO CONTRA UNA LEY. TÉRMINO PARA PROMOVERLO”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. XXXVI, primera parte, p. 45.

análisis; y para ello usaremos los ejemplos que hemos aportado.⁶⁴ Algunas normas generales excepcionalmente vinculan a toda persona a partir de su sola entrada en vigor, y tienen así un supuesto o hipótesis “universal”, por decirlo de alguna manera; pensemos en algunos tipos penales tan básicos como el robo, que contienen una norma prohibitiva universalmente aplicable: en principio, a nadie está permitido “apodera[rse] de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley”.⁶⁵ Pero la mayoría de las normas, en cambio, prevén hipótesis más o menos detalladas que no pueden ser realizadas por cualquier persona, sino que requieren que el sujeto que las concrete tenga una determinada calidad definida por la misma, como ser funcionario público o encontrarse en una peculiar situación que define su hipótesis; como respecto del delito de *peculado* que comete un servidor público al distraer dinero del Estado en diversas circunstancias.⁶⁶

La referida disposición que tipifica el delito de robo, como señalamos, contiene dos normas diferentes: la de carácter principal e índole prohibitiva cuya hipótesis es universal (“toda persona”) que tiene como consecuencia una alteración de la esfera jurídica de sus destinatarios (el impedimento jurídico de “robar”); y la punitiva, de calidad subordinada a la anterior, que tiene como consecuencia la obligación del inculpado de satisfacer la sanción que se le imponga, derivada de la realización de una hipótesis compleja (en que concurren la comisión del delito y la determinación judicial —con su debido proceso— de que ésta se efectuó). Se trata de dos normas generales diferentes, con supuestos y consecuencias también diversas: la primera implica la titularidad de cierta calidad personal, que trae como efecto el nacimiento de ciertos deberes; la segunda tiene como supuesto el incumplimiento de éstos —previa determinación de su actualización— y como consecuencia la imposición de ciertas sanciones.

En este primer ejemplo es manifiesto el carácter autoaplicativo de la correspondiente norma prohibitiva, y el heteroaplicativo de la punitiva, con todas sus consecuencias procesales para el juicio de amparo. Por el solo hecho de existir, se actualiza la consecuencia de la primera norma respecto de cualquier persona, quien carecerá de la “facultad” de apropiarse indebidamente de los bienes ajenos; y así, a partir de su sola vigencia, podrá

⁶⁴ Lo cual no significa que tengamos dichas disposiciones por inconstitucionales. Empleamos estos ejemplos por la claridad de sus términos, para explicar la procedencia de su eventual impugnación en amparo y no los méritos de la misma.

⁶⁵ Artículo 367 del Código Penal Federal.

⁶⁶ *Ibidem*, art. 223, fr. I.

impugnarla por esta vía constitucional. En cambio, quien ha contravenido este deber, no necesariamente está obligado a sufrir una sanción, pues la determinación de ésta solamente puede derivar de la resolución judicial correspondiente, que aplique tanto aquella norma prohibitiva como la punitiva; dicha resolución implica un “acto de aplicación” de ambas normas mediante un juicio que impute al inculpado la sujeción a los deberes impuestos por aquella norma, la realización de una acción contraria a éstos, y que establezca como consecuencia de ésta, su deber de cumplir una sanción en condiciones muy específicas.

Sin embargo, aunque básicamente tenga la misma estructura, la cuestión es poco clara respecto de la responsabilidad prevista en relación con el segundo ejemplo, en especial con aquellas personas que hubieran adquirido la calidad de “servidor público” —o cualquier otra, según el caso— con posterioridad a los primeros treinta días de vigencia de la disposición que tipifica el delito de pecEl acto por el que una persona se “coloca” en el supuesto de una norma general —en nuestro actual ejemplo, la adquisición del carácter de “servidor público”—, por el cual realiza la hipótesis prevista, no es un “acto de aplicación” sino un “acto condición”. Éstos son, en términos muy generales, los que “condiciona[n] la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular”, y tienen carácter “intermediario” entre una situación jurídica previamente establecida y la inserción en ella de una persona como sujeto de derechos y obligaciones. En términos generales, la doctrina administrativa coincide en que la designación de una persona para ocupar un cargo público, es un claro ejemplo de dicha especie.⁶⁷

Existe un determinado marco jurídico para los servidores públicos y, a partir de la realización del “acto condición” por el cual adquiere esa calidad, el mismo es aplicable a cierta persona; pero ello no significa que por su virtud se le está “aplicando”. Con el “acto condición” naturalmente se actualizan los deberes previstos en la norma principal de nuestro ejemplo: realizándose el supuesto de que una persona sea servidor público, se actualiza

⁶⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 30a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 34. Véanse también Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 251; “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA UN MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO”, Pleno, tesis P./J. 102/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 1766; y “POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS AGENTES NO SON CONTRATOS DE TRABAJO SINO ‘ACTOS CONDICIÓN’”, Primera Sala, tesis 1a. LXXII/2010, *cit.*, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010, tesis 1a. LXXII/2010, p. 413.

su deber de no incurrir en conductas que realicen el delito de peculado. Ello otorga calidad “autoaplicativa” a la norma principal que obliga al servidor público a no incurrir en tal acción antijurídica, que le permitiría impugnarla a partir de los treinta días iniciales de su vigencia.

Pero independientemente de que el sujeto se hubiera conformado a estas obligaciones, el “acto condición” por el que adquiriera la calidad de “servidor público” no implica la “formulación de un juicio imputativo” en que consiste la “aplicación” estricta de aquella norma,⁶⁸ por el cual se determine respecto a dicho sujeto, que ha realizado el supuesto de la misma y por tanto está obligado a cumplir los referidos deberes. La aplicación de dicha norma, así sea implícitamente,⁶⁹ se realiza cuando: 1) el sujeto voluntariamente cumple las obligaciones que le impone dicha norma principal, 2) algún superior jerárquico le ordena apegarse a ellas o 3) la autoridad correspondiente determina que está sujeto a las mismas para luego establecer si las contravino y es acreedor a las sanciones indicadas por la norma punitiva que deriva de la misma disposición general.

Si se entendiera que el “acto condición” por el cual una persona adquiere la calidad de servidor público, implicase un “primer acto de aplicación” de la norma principal derivada de la tipificación del delito de peculado, cuando ésta le sea verdaderamente aplicada en la hipótesis señalada en el inciso 3) anterior, dicha persona no podría impugnarla en amparo en esta última ocasión puesto que habría consentido la referida norma, posiblemente sin conocerla ni haber tenido oportunidad de ello o de enfrentarse a la oportunidad de realizar sus consecuencias. Aunque mediante el “acto condición” se actualizan las consecuencias que prevé la norma, no hay “juicio imputativo” que lo constate y ordene su realización y la de otros efectos ulteriores; según la Corte recientemente definió el concepto de “aplicación legal”.⁷⁰

Otro caso que ejemplifica lo anterior es el relativo al momento para impugnar el artículo octavo transitorio de las reformas de 1997 a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que niega a éstos el derecho a que se les entreguen sus aportaciones de vivienda posteriores al tercer bimestre de ese año, las cuales serían abonadas para cubrir su pensión, si se benefician del régimen de la Ley del Seguro Social

⁶⁸ *Supra*, nota 28.

⁶⁹ *Supra*, nota 61.

⁷⁰ “LEYES. SU SOLA CITA NO CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN”, Primera Sala, tesis 1a. V/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, enero de 2008, p. 425.

vigente hasta el 30 de junio de 1997 y no de alguno ulterior. La Segunda Sala de la Suprema Corte ha determinado que dicha norma es heteroaplicativa porque está condicionada a que el trabajador haya optado por el sistema de seguridad social anterior y así se “ubi[que] de manera automática en la previsión del precepto transitorio de que se trata”; elección que según la Suprema Corte es un “acto de aplicación”, y entonces “será a partir de ese momento en que podrá computarse el plazo de quince días a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Amparo, para reclamar la inconstitucionalidad de tal precepto”.⁷¹

Como hemos visto, dicha elección del trabajador no es un “acto de aplicación”, sino un “acto condición”: a partir de esa opción sólo le es aplicable el régimen jurídico correspondiente al sistema de pensión que eligió, en que se cuenta el referido artículo octavo transitorio, el cual en realidad tiene carácter autoaplicativo, pero sin que el mismo se le esté aplicando. Cuando el trabajador se ubica en el supuesto de gozar una pensión bajo el sistema antiguo, se actualiza la consecuencia prevista en dicho precepto, alterándose su esfera jurídica por la imposibilidad de que le sean devueltas sus aportaciones posteriores al bimestre referido; pero no hay, según indicamos en el ejemplo anterior, “formulación de juicio imputativo” que declare la actualización de dicha modificación jurídica, la cual resultaría del laudo emitido en que la Junta Laboral le niegue el derecho a la devolución que requiriera en el juicio reclamatorio correspondiente. De esta manera, el trabajador puede quedar indefenso ante dicho precepto porque es muy improbable que se haya dado cuenta de que normativamente se “actualizó” su consecuencia, y dejase pasar el plazo de su impugnación señalado por la Suprema Corte; y no se dé cuenta de que esa disposición le afecta sino hasta que mediante el juicio imputativo y la resolución denegatoria correspondientes, que en estricto sentido serían el “primer acto de aplicación” de la norma, advierta que carece de derecho a la devolución de sus aportaciones, momento en el que ya habrá “consentido” esa disposición y el amparo que promueva en su contra será improcedente siguiendo la opinión del Máximo Tribunal.

⁷¹ “INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, QUE REGULA EL DESTINO DE LOS FONDOS ACUMULADOS DE LA SUBCUENTA DE VIVIENDA, CONSTITUYE UNA NORMA DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 18/2008, *cit.*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 589.

C. *Precisiones finales*

Una norma general es autoaplicativa cuando su sola vigencia altera inmediatamente la esfera jurídica de los sujetos que previamente se comprendían en ella, actualizando a su respecto las consecuencias que prevé, y también las de quienes llegan a ubicarse en su supuesto luego de que comenzó a regir. Sin embargo, en este último caso el acto por el cual una persona realiza el supuesto de una norma y actualiza sus consecuencias a su respecto, no constituye un acto de aplicación, sino un “acto condición”, debido a que no implica formular un juicio imputativo que adjudica dichas consecuencias respecto del gobernado.

La aplicación en sentido estricto de una norma de esta índole —como la de cualquier otra—, que determinaría su impugnación en el juicio de garantías en términos del artículo 21 de la Ley de Amparo, se daría por el acto mediante el cual se dispone particularmente para el quejoso la realización efectiva de las consecuencias de la norma.⁷² Tal acto de aplicación puede hallarse implícito, como adelante veremos al tratar algunos ejemplos de la materia tributaria, por la acción mediante la cual el gobernado cumple las obligaciones que le impone la norma; esta ejecución no puede darse sin que el propio gobernado se haya atribuido a sí mismo —al menos tácitamente— una vinculación a satisfacer las consecuencias de la norma.⁷³

Y a diferencia de las anteriores, las heteroaplicativas se caracterizarían por que sus consecuencias jurídicas se actualizan sólo después de un *juicio imputativo* llevado a cabo por la autoridad o quien tenga facultades para ello, requerido por el supuesto que prevén; mismo que constituye el “acto de aplicación” a partir del cual inicia el transcurso del plazo que indica el artículo 21 de la Ley de Amparo.

⁷² *Supra*, nota 71.

⁷³ “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, primera parte, enero a junio de 1989, tesis V/89, p. 161. Véase también *supra*, nota 61.

IV. OTROS PROBLEMAS RELATIVOS A LA “APLICACIÓN” DE NORMAS GENERALES

1. *Interés jurídico*

En su referida obra, Rafael Coello Cetina nos permite advertir que en los casos de los que hablamos, la realización del supuesto normativo por acto propio del quejoso o por hecho involuntario, “no puede[n] válidamente considerarse como requisito que condiciona [la] individualización [de la norma]”, pues ello “no es propi[o] del análisis de la naturaleza autoaplicativa de la norma impugnada, sino del estudio que permite concluir si ésta afecta el interés jurídico de la quejosa”.⁷⁴ Aunque con las precisiones que expresaremos adelante, la diferencia entre estos aspectos también es reconocida por la jurisprudencia de la Suprema Corte, para quien “no debe confundirse el carácter de autoaplicativa de una ley, con el interés jurídico para reclamarla en amparo”.⁷⁵

La jurisprudencia de la Corte ha establecido que el “interés jurídico” —otro de los frecuentemente abstrusos conceptos de este proceso constitucional— en el amparo contra normas generales, se constituye por la ubicación del quejoso “bajo los supuestos de la ley”.⁷⁶ Recientemente, al decidir algunas impugnaciones sobre el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el Pleno la Suprema Corte reiteró este criterio.⁷⁷

⁷⁴ *Cfr. op. cit.*, nota 4, p. 20.

⁷⁵ “INFONAVIT. LA DEMOSTRACIÓN DEL INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 6 DE ENERO DE 1997, REQUIERE QUE EL PATRÓN ACREDITE QUE TIENE TRABAJADORES A SU SERVICIO Y QUE A LA FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DEL DECRETO SE ENCUENTREN AUSENTES POR INCAPACIDADES EXPEDIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL”, Pleno, tesis P./J. 93/98, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 189.

⁷⁶ “INTERÉS JURÍDICO, COMPROBACIÓN DEL”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 283, p. 336.

⁷⁷ “EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EXTREMOS QUE DEBEN PROBARSE PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO Y EL DECRETO POR EL QUE SE OTORGAN DIVERSOS BENEFICIOS FISCALES RESPECTO DE DICHO TRIBUTO Y DEL DIVERSO SOBRE LA RENTA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008)”, tesis P./J. 62/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, julio de 2010, p. 7; “EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. LA ESCRITURA CONSTITUTIVA DE LA EMPRESA QUEJOSA ES INSUFICIENTE PARA ACREDITAR SU INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO Y EL DECRETO POR EL QUE SE OTORGAN DIVERSOS BENEFICIOS FISCALES RESPECTO DE DICHO TRIBUTO Y DEL DIVERSO SOBRE LA RENTA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008)”, tesis P./J. 63/2010, *cit.*, Novena Época, t. XXXII, julio de 2010, p. 9.

Según las definimos con anterioridad, el acto de aplicación determina la impugnabilidad de las normas heteroaplicativas, y el mismo constituye el “interés jurídico” del quejoso. Dicha aplicación es uno de los elementos de la hipótesis normativa que al realizarse, actualiza la consecuencia prevista.

El caso de las autoaplicativas, igualmente como las caracterizamos arriba, es algo diferente: su sola vigencia y el acto condición por el cual el gobernado realiza su hipótesis, hace surgir su interés jurídico para impugnarlas en amparo, sin más, dentro de los primeros treinta días de su vigencia. En cambio, si se reclamasen con motivo de su primer acto de aplicación, la procedencia de la acción no se surte por el solo interés jurídico que tuviera el quejoso respecto de la norma general, sino también se requiere configurar el mismo respecto del acto de aplicación.

Se trata entonces de dos diferentes clases de interés jurídico que deben concurrir en una impugnación de este tipo: el relativo a la norma general y el correspondiente al acto que la aplica en perjuicio del quejoso.⁷⁸ Su relación es tan estrecha que “probada la existencia del primer acto de aplicación de una ley autoaplicativa, necesariamente debe tenerse por demostrada la afectación [de la ley] al interés jurídico del quejoso”,⁷⁹ mas no al revés.

Hay que detenernos un momento en lo último. Normalmente, y por ello no percibimos este “doble interés jurídico”,⁸⁰ un verdadero acto de aplicación de una norma general imputa al gobernado las consecuencias que prevé, y de esa manera las ejecuta en alguna medida; ocasionándole por sí mismo un perjuicio inmediato, mas también uno por efecto de la norma general que le sirve de base y lleva a ejecución. Diversas hipótesis nos demuestran lo anterior: 1) si incorrectamente se aplicasen las consecuencias

⁷⁸ Sobre la discutible existencia y fines prácticos de “actos de aplicación” sin perjuicio al interés jurídico del quejoso, véase “MEDIDAS DE APREMIO. EL REQUERIMIENTO, CON APERCIBIMIENTO GENÉRICO DE IMPONERLAS, ES ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY RECLAMADA, QUE NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 375, p. 431.

⁷⁹ Cfr: “INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO CONTRA LEYES. DISTINTA EFICACIA PROCESAL...”, *cit.*

⁸⁰ Véase “INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY. LO TIENE EL QUEJOSO CUANDO EN UNA RESOLUCIÓN SE LE APLICA, AUNQUE NO SE CITEN LOS PRECEPTOS RELATIVOS”, Pleno, tesis P./J. 30/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 58, y “AMPARO CONTRA LEYES. CUANDO SE CONCEDE LA PROTECCIÓN FEDERAL RESPECTO DEL ACTO DE APLICACIÓN, PERO NO EN RELACIÓN CON LA LEY IMPUGNADA, EL QUEJOSO CONSERVA SU INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN LA REVISIÓN QUE SE DECLARE SU INCONSTITUCIONALIDAD, PUES AL ABORDARSE EL ESTUDIO CORRESPONDIENTE PODRÍA OBTENER MAYORES BENEFICIOS”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 191/2008, *cit.*, t. XXIX, enero de 2009, p. 567.

de la norma general a una persona ubicada fuera de su hipótesis, la afectación que ésta sufra no derivaría de la norma sino de la ilegalidad de su supuesta aplicación,⁸¹ y 2) si a pesar de hallarse en el supuesto de una norma jurídica que debería aplicársele, el acto que realiza esto no se basa en ella sino en otra diversa que produzca la misma afectación, carecerá de interés jurídico.⁸²

De esta manera, en el caso de normas autoaplicativas, la ubicación del quejoso en su hipótesis constituirá sólo uno de los requisitos para su legitimación activa en el juicio de amparo: la afectación de su interés jurídico únicamente por la norma, mas no por una pretendida aplicación que todavía no se efectúa. En caso de impugnar la norma por su sola vigencia dentro de los primeros treinta días de ésta, ese interés jurídico le bastará para instar su reclamación; pero no será así cuando la reclame con motivo de su aplicación, porque dicha colocación en el supuesto de la norma y la consecuente actualización de sus consecuencias, no la constituye estrictamente.⁸³ En este último caso, se requerirá para la procedencia de un acto de aplicación *stricto sensu*, que constate la colocación del sujeto en la hipótesis normativa — no que él realice ésta— y que ordene (explícita o implícitamente) ejecutar sus consecuencias.

⁸¹ Véanse “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NO LO TIENE EL QUEJOSO SI DE AUTOS APARECE QUE NO SE ENCUENTRA EN LOS SUPUESTOS DE LOS PRECEPTOS LEGALES QUE RECLAMA”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. II, primera parte, julio a diciembre de 1988, p. 22; “LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, CUANDO EL ACTO DE APLICACIÓN SE COMBATE POR VICIOS PROPIOS”, Primera Sala, tesis 1a. XXXVI/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, septiembre de 1998, p. 237 y, “LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, PARA EFECTOS DEL AMPARO, DE LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA CONTRIBUCIÓN, TIENE LUGAR EN LA DETERMINACIÓN TRIBUTARIA REALIZADA POR UNA AUTORIDAD, CON INDEPENDENCIA DE SU DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”, tesis 2a. CLXXVI/2000, Segunda Sala, *cit.*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 448.

⁸² Véanse “AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DEL ACTO DE APLICACIÓN DE DOS NORMAS DISTINTAS QUE LO FUNDAMENTAN. ES IMPROCEDENTE SI SÓLO SE IMPUGNÓ UNA DE ELLAS, CUANDO EL ACTO SUBSISTE APOYÁNDOSE EN LA OTRA NORMA QUE NO SE COMBATIÓ”, tesis 2a./J. 32/97, Segunda Sala, *cit.*, 9a. época, t. VI, agosto de 1997, p. 79. *Cfr. supra*, notas 25 y 61.

⁸³ Debiéndose considerar la imposibilidad de coexistencia de ambas oportunidades para impugnarla en amparo. Véase “LEYES AUTOAPLICATIVAS COMBATIDAS CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. CUANDO LA DEMANDA ES EXTEMPORÁNEA RESPECTO DE ÉSTE, TAMBIÉN LO ES EN RELACIÓN CON LA LEY, AUN CUANDO NO HAYA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 30 DÍAS PARA SU IMPUGNACIÓN”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 95/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 328.

Pareciera que nuestra postura compromete la adecuada defensa de los gobernados frente a normas autoaplicativas. Ello al no considerarse la ubicación del quejoso en la hipótesis de la norma general como “acto de aplicación” que determina la posibilidad de impugnar la misma por el juicio de amparo, en casos en que sea improbable un acto de autoridad que llegase a “aplicarla”, y en los cuales el agraviado quedaría sin oportunidad de defenderse contra ella.⁸⁴ Efectivamente, así acontecería a menos que dicho quejoso goce de la oportunidad de impugnar la norma general dentro de los treinta días siguientes a su colocación en el supuesto correspondiente; sobre lo cual concluiremos en la próxima sección.

2. *¿Y luego de los primeros treinta días...?*

No considerándose que su ubicación en la hipótesis de una norma general autoaplicativa, constituya un “acto de aplicación”, el gobernado se hallaría indefenso ante ella durante el periodo entre la realización de dicho supuesto y el indicado acto, cuando aquella aconteciera luego de los treinta primeros días de la vigencia de la norma.

La idea generalmente extendida es la siguiente: solamente quienes al iniciar el vigor de la norma autoaplicativa se hallen en la hipótesis que prevé, o bien se ubiquen en ella dentro de los primeros treinta días de su vigencia, están legitimados para impugnarla conforme a la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo. Por ende, transcurrido dicho plazo, no podrían impugnarla por su sola vigencia las personas que realicen sus supuestos, los individuos que nazcan o las personas jurídicas que se constituyan.⁸⁵

Al parecer, dada la imposibilidad jurídica de impugnar normas generales autoaplicativas por su “primer acto de aplicación”, según el texto legal vigente hasta 1951, en un primer periodo jurisprudencial se admitió que los agraviados las reclamasen en un plazo de treinta días, contado “a partir del momento en que se encuentra comprendido por los supuestos legales”, considerándose como tal en su caso la fecha de constitución de una persona moral.⁸⁶ Según sus precedentes, este criterio fue establecido al resolverse en 1960 un recurso de revisión interpuesto dos años antes, pero quizá relativo

⁸⁴ *Cfr. supra*, nota 54.

⁸⁵ *Cfr. Coello Cetina, op. cit.*, p. 38.

⁸⁶ “LEYES AUTOAPLICATIVAS. CUÁNDO DEBEN COMBATIRSE (IMPUESTO SOBRE ARRENDAMIENTO)”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. XCIV, primera parte, p. 32.

a una demanda promovida con anterioridad a la mencionada reforma de 1951, y el mismo se reiteró en 1965, al resolverse otro recurso de esa especie que se interpuso en 1951; de ahí que pueda pensarse que dicha opinión judicial haya pretendido superar la indefensión de los quejosos que, ubicados en la hipótesis normativa luego de sus primeros treinta días de vigencia, no hayan podido impugnarla porque el juicio de amparo no procedía contra su “primer acto de aplicación”, conforme la regulación de la época.

Un criterio posterior veda a quienes se colocan en el supuesto normativo luego del referido plazo de treinta días, impugnar la norma por su sola vigencia dentro de un periodo similar y posterior a dicha ubicación.⁸⁷ También por lo que se desprende de sus precedentes, esta jurisprudencia interpreta las disposiciones de la indicada reforma de 1951, y establece su decisión atendiendo precisamente a que por dicha modificación legal ya procedía el amparo contra el “primer acto de aplicación” de leyes autoaplicativas, lo cual impediría la indefensión del gobernado frente a ellas. Esencialmente, este criterio fue reiterado en 1961, también al resolverse un recurso interpuesto ya durante la vigencia de la señalada reforma; idea que se robustece por indicarse en esta última ejecutoria que “va contra el texto de la ley”, pretender impugnar una norma autoaplicativa por su sola vigencia luego de los primeros días de su vigencia, ya que “cabe su impugnación dentro de los quince días siguientes al primer acto de aplicación”.⁸⁸

Es posible que la idea de que la ubicación del gobernado en la hipótesis normativa constituye un “acto de aplicación” que determina la impugnación de la ley mediante el juicio de amparo, se deba a la intención de permitir a los gobernados una defensa eficaz contra la misma a partir del primer momento en que afecte la esfera jurídica del agraviado. Pero ello, como hemos visto, por otro lado ocasiona su indefensión al ser susceptible de impedirles la ulterior impugnación de la norma cuando se dé el verdadero “primer acto de aplicación” en su perjuicio, momento en que probablemente sea cuando adviertan que son sujetos de la norma y que ésta afecta su situación jurídica, resolviéndose a defenderse de su pretendida irregularidad.

La solución a lo anterior, a evitar que la impugnabilidad de normas generales fuera nugatoria en algún aspecto —ya sea el relativo a la ubicación del quejoso en la hipótesis normativa o al verdadero primer acto de apli-

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ “AMPARO CONTRA UNA LEY. TÉRMINO PARA INTERPONERLO”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, vol. XLVI, primera parte, p. 122. Véase también “LEYES AUTOAPLICATIVAS, IMPUGNACIÓN DE LAS”, Pleno, Sexta Época, vol. XLIII, primera parte, p. 207.

cación—, o mejor dicho: la respuesta para garantizar a los gobernados la más amplia defensa que puedan tener frente a normas autoaplicativas; es permitir que reclamen éstas en amparo dentro de los primeros treinta días siguientes a su colocación en el supuesto que prevén, o a su nacimiento o constitución según se trate de individuos o personas jurídicas. Esta opinión ha gozado de reconocimiento en nuestra jurisprudencia: un Tribunal Colegiado en alguna ocasión admitió la posibilidad de que el juicio de amparo se promueva contra una norma autoaplicativa, luego de treinta días de que el gobernado se colocara en el supuesto previsto por la misma.⁸⁹

Para afirmar esta solución, sin embargo, es pertinente analizarla atendiendo la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo. Este precepto habla sencillamente de un plazo de “treinta días” para cuando una ley pueda reclamarse en amparo “a partir de su vigencia”, es decir cuando sea de naturaleza autoaplicativa; pero sin especificar si se trata de los “primeros” del inicio de su vigor o a partir de que el gobernado se haya colocado en su hipótesis. Esto último sí estaba prescrito en el texto original de esta fracción, el cual indicaba que dicho plazo de treinta días para impugnar una ley por su “sola expedición”, se contaría “desde que la propia ley entre en vigor”; redacción que varió a sus términos actuales por la reforma publicada el 16 de enero de 1984, a los cuales no consideramos aplicable la jurisprudencia sentada con anterioridad, contraria a la solución que proponemos.⁹⁰

Una lectura *pro actione* de dicha fracción legal, acorde con el acceso a la justicia constitucional que tutelan los artículos 17 constitucional y 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debería llevar a concluir que dicho plazo transcurre desde que el gobernado se halle en el supuesto de la norma, independientemente que lo haga al iniciar su vigencia o con posterioridad por cualquier razón —que constituye el caso más frecuente—. Sólo hasta realizarse dicho supuesto y ubicarse el quejoso en él, éste tendría el interés jurídico que le permitiría reclamar la norma general

⁸⁹ “TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. POR SU NATURALEZA AUTOAPLICATIVA, LA LEY DE DICHO IMPUESTO PUEDE IMPUGNARSE EN EL PLAZO DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE EL GOBERNADO SE COLOCÓ EN EL SUPUESTO DE CAUSACIÓN DEL IMPUESTO”, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, tesis IV.2o.A.95 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 2415.

⁹⁰ En especial la referida en la nota 88 anterior. Continuando la línea de esta jurisprudencia, véase “LEYES. CONDICIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN CORRE POR CUENTA DEL AGRAVIADO”, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. IV, segunda parte-1, julio a diciembre de 1989, p. 316.

en amparo “por su sola expedición”; siguiendo dicho derecho fundamental, en nuestra opinión no cabría pensar que la fracción I, del artículo 22, de la Ley de Amparo refiera “la vigencia de una ley”, como elemento determinante del cómputo del plazo para ejercer la acción respectiva, sino pensamos que hay que tenerlo como delimitando el supuesto al que se aplica ese plazo: la impugnación de normas autoaplicativas, independientemente de cuándo el quejoso se ubicara en ellas.

Una interpretación contraria a la anterior, en nuestro concepto, no daría al gobernado la máxima posibilidad de reclamar esta clase de normas generales, y en consecuencia afectaría los *debidos alcances de su indicado derecho fundamental*, los cuales deben tener “los más amplios términos”;⁹¹ siendo ilícito cualquier grado inferior a su extensión superlativa. Y además, la interpretación que proponemos, “permit[iría] a todos los gobernados gozar de las mismas oportunidades para impugnar disposiciones de observancia general mediante el juicio de amparo”.⁹²

V. LAS NORMAS FISCALES COMO PARADIGMA

Las normas tributarias sustantivas son un buen modelo para ilustrar todo lo anterior. Ello porque su estructura generalmente permite percibir clara y distintamente los momentos de ubicación del gobernado en la hipótesis normativa, actualización de las consecuencias previstas por ellas y realización de la misma. La estructura de la norma que impone una contribución al gobernado es muy sencilla a grandes rasgos:⁹³ el sujeto pasivo incurre en una conducta o adquiere una determinada calidad, e *ipso facto* nace su obligación de enterar cierta cantidad al fisco. Obviamente, lo primero constituye la “hipótesis” o “supuesto” de la norma, y lo segundo designa las “consecuencias” previstas por la misma. Sin embargo, con la realización

⁹¹ “IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”, Primera Sala, tesis 1a./J. 37/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 175.

⁹² Coello Cetina, *op. cit.*, p. 39.

⁹³ Véase “TRIBUTO. EL HECHO IMPONIBLE, COMO UNO DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONSTITUYEN, ES LA HIPÓTESIS JURÍDICA O DE FACTO QUE EL LEGISLADOR ELIGE COMO GENERADORA DE LA OBLIGACIÓN CONTRIBUTIVA”, Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.15o.A. J/9, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, abril de 2010, p. 2675.

del supuesto normativo, o dicho de otro modo: la ubicación del sujeto en él, todavía no hay “aplicación” de las relativas consecuencias de la norma general; ésta se produce a partir de una resolución que “ordena la realización de la consecuencia jurídica [o sea el pago correspondiente,] que se sigue del cumplimiento de sus condiciones de aplicación, por considerar, precisamente, que esas fueron satisfechas”.⁹⁴

Se presentan pocas dudas respecto a que la determinación de un crédito fiscal por decisión de una autoridad sea un acto de aplicación de las normas generales correspondientes.⁹⁵ Pero esta claridad no se da en relación con el acto por el cual el propio contribuyente autoliquida la contribución y la declara, lo que también podría extenderse al caso de la retención efectuada por un tercero.⁹⁶

Dado el prolijo bagaje jurisprudencial sobre el tema, jurídicamente no existe opción a considerar que la declaración voluntariamente realizada por el contribuyente, en que se reflejan las consecuencias de una norma general tributaria, constituye un “acto de aplicación” de ésta.⁹⁷ Mas para la cabal comprensión de este tema, se requiere explicar cómo las cosas resultan así.

La jurisprudencia señalada habla en ocasiones de que la declaración fiscal es el acto por el cual el sujeto pasivo del tributo se ubica en el correspondiente supuesto normativo. Pero como hemos visto, dicha ubicación en el sentido prístino del término, se produce cuando el mismo sujeto efectúa los actos que hipotéticamente prevé la norma, o acaecen los hechos de que ella trate; y es en este momento cuando se actualizan la consecuencia normativa, y se altera la esfera jurídica del quejoso con la adición de un deber o la extinción de un derecho. Por eso, generalmente (a reserva de algunos casos contraejemplares o “grises”), las normas tributarias sustantivas son de naturaleza autoaplicativa, pues “con su sola vigencia producen efectos jurídicos frente a sus destinatarios [a cuyo respecto se realizó su hipótesis], sin que para ello se requiera la actualización de condición alguna”; como sucede con el IETU, el ejemplo más recientemente aprobado por el Pleno de la Suprema Corte.⁹⁸

⁹⁴ *Supra*, nota 71.

⁹⁵ “LEYES TRIBUTARIAS...”, *cit.*

⁹⁶ *Supra*, nota 51.

⁹⁷ “LEYES, AMPARO CONTRA...”, *cit.y supra*, nota 52.

⁹⁸ “EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE OCTUBRE DE 2007, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA”, Pleno, tesis P./J. 60/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXII, julio de 2010, p. 10. Considérese

La “actualización” o “nacimiento” de la consecuencia de la norma general no conlleva su “concreción”,⁹⁹ en el sentido de “materialización” o “realización” de la misma,¹⁰⁰ sino que ésta resulta de una operación jurídica ulterior, cuya especie típica en materia tributaria es la determinación fiscal realizada por una autoridad. La presentación de la declaración fiscal por el propio quejoso, al igual que la retención efectuada por tercero, implica una “resolución” del sujeto que, como “auxiliar de la administración”, efectúa dichas acciones por la cual se establece que efectivamente el contribuyente está colocado en el supuesto de la norma,¹⁰¹ y dispone que se ejecute su consecuencia. La referida declaración materializa tal ejecución de un modo objetivo e inequívoco que le suministra efectos jurídicos; esto no lo hace la mera realización del supuesto normativo (hecho imponible) por el quejoso, y mucho menos la decisión meramente intelectual relativa al cálculo de la liquidación de las obligaciones tributarias del gobernado.¹⁰²

VI. *EXCURSUS*: APLICACIÓN DE NORMAS INCONSTITUCIONALES EN EL AMPARO

1. *Aplicación novedosa de normas ordinarias*

Un tema muy poco explorado sobre el control de constitucionalidad de normas generales, es la novedosa aplicación de normas generales inconstitucionales por los juzgadores de amparo y, por extensión, la Suprema Corte

también la posibilidad de afrontar un “sistema complejo” de normas tributarias, respecto de cuyos integrantes opera la presunción de que tienen índole autoaplicativa, en nuestra opinión de acuerdo a una interpretación favorable a la más amplia defensa del gobernado; véase “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”, Pleno, tesis P./J. 90/2006, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 6.

⁹⁹ “LEYES, AMPARO CONTRA...”, *cit.*, nota 61.

¹⁰⁰ *Supra*, nota 71.

¹⁰¹ Corroboración fácilmente confundida con la estricta “ubicación” del quejoso en la hipótesis normativa.

¹⁰² Véase “LEYES HETEROAPLICATIVAS. SI SE RECLAMAN POR ACTOS INMINENTES Y NO POR ACTOS CONCRETOS YA REALIZADOS, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 341, p. 396.

de Justicia de la Nación actuando en controversia constitucional u otros procesos.¹⁰³ Aunque remota, no puede descartarse la posibilidad de que suceda lo anterior; y a decir verdad, habernos enfrentado a este problema en la vida práctica, ocasionó la inquietud intelectual de la que derivan las siguientes reflexiones.

Es factible que en un caso concreto las autoridades responsables del procedimiento ordinario no hubieran aplicado una norma general en perjuicio del gobernado, de modo que por su deber de resolver el asunto “dándole la dimensión y el sentido que conforme a derecho desde un principio hubieran correspondido”, basado en el principio de economía procesal,¹⁰⁴ tenga que ser el juzgador de amparo quien aplique dicha norma general por primera vez en su sentencia, favorable o contrariamente al quejoso. Y puede suceder en esa situación, que la norma que aplicase este juez constitucional, adolezca de algún vicio de inconstitucionalidad.

En esta hipótesis, el quejoso no habría tenido legitimación para impugnar la norma general que el juzgador de amparo aplicaría inéditamente¹⁰⁵

¹⁰³ No hablamos de la inconstitucionalidad de normas procesales constitucionales, respecto de las cuales la (discutible) opinión establecida es que no debe proceder reclamación alguna, lo que hace siempre presumir su regularidad; véanse “REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO MEDIANTE ELLA SE PRETENDE IMPUGNAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE AMPARO APLICADA EN LA SENTENCIA RECURRIDA”, Pleno, tesis P. XCVI/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 260; y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE LA IMPUGNACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS CONTENIDOS EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, Pleno, tesis P./J. 56/2003, *cit.*, Novena Época, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 1058. Tampoco nos referimos al control que la Suprema Corte de Justicia podría, en nuestra opinión, efectuar en procedimientos ordinarios de su competencia como la apelación por atracción; véase Sánchez Gil, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

¹⁰⁴ “AMPARO DIRECTO. ANTE ERRORES U OMISIONES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO SUSCEPTIBLES DE SER COMBATIDOS POR EL TERCERO PERJUDICADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO PUEDE EN LA SENTENCIA, INVOCAR RAZONES DISTINTAS A LAS QUE SE HAYAN TENIDO EN CUENTA PARA FUNDAR EL FALLO RECLAMADO”, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. VI, tesis 462, p. 399. Véase también “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS PERO INOPERANTES. DEBEN DECLARARSE ASÍ, CUANDO EXISTA SEGURIDAD ABSOLUTA EN CUANTO A LA IRRELEVANCIA DE LA OMISIÓN EN QUE INCURRIÓ LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y NO SEA NECESARIO SUSTITUIRSE EN SU ARBITRIO PARA DEFINIR CUESTIONES DE FONDO”, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I.3o.C. J/32, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, julio de 2004, p. 1396.

¹⁰⁵ Puesto que si la norma fue aplicada en el acto reclamado y la misma no se hubiera impugnado en amparo, sencillamente habría sido consentida por las partes y el juicio de garantías resultaría improcedente, según la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

en el caso, ya que la misma no fue llevada a efecto en el acto reclamado, y así tampoco trascendió perjudicialmente a su esfera jurídica;¹⁰⁶ pero dicha norma podría aplicársele en la sentencia de amparo, debido a su relevancia para la solución del asunto. Otro tanto sucedería con el tercero perjudicado, quien en su caso asimismo sufriría la primera aplicación de una norma inconstitucional por parte del juez de amparo.

Éste daría efectos en su resolución a una norma cuya consecuencia no se habría realizado respecto de alguna de esas partes, y así su resolución sería el “primer acto de aplicación” de la misma. Pero a primera vista el juicio de amparo es improcedente contra ella, y los justiciables no tendrían manera de impugnar la irregularidad de ese acto por basarse en una disposición contraria a la ley fundamental; y la misma situación guardaría la resolución de la autoridad responsable que ejecute dicha sentencia constitucional.¹⁰⁷ Y por otra parte, la norma en cuestión goza de una presunción de constitucionalidad que el juzgador debe observar, máxime cuando la misma no ha sido impugnada ante él y tampoco constituye objeto directo del proceso que desarrolla.¹⁰⁸

2. Respuestas jurisprudenciales

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dieron indicios de solución contradictorios a este problema. La Primera Sala estableció el criterio de que la referida causal de improcedencia aplica a esta situación, “sin que exista excepción alguna” ni posibilidad de que se promueva un juicio de amparo posterior contra la resolución que aplique una norma constitucional, en ejecución de lo resuelto en una previa ejecutoria de garantías, al

¹⁰⁶ “LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS EN AMPARO ES AQUEL QUE TRASCIENDE A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO, CAUSÁNDOLE UN PERJUICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SEA O NO CORRECTA”, Segunda Sala, tesis 2a. CLXXV/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 447.

¹⁰⁷ Artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo.

¹⁰⁸ “LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD”, Primera Sala, tesis 1a./J. 121/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 143. Sobre este concepto véase Sánchez Gil, Rubén, “La presunción de constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. VIII, pp. 365-412.

menos por lo que respecta a la irregularidad de esa norma.¹⁰⁹ Por su parte, cambiando su opinión,¹¹⁰ la Segunda Sala determinó que *el amparo sí procede* contra el acto de autoridad que ejecuta la sentencia de amparo mediante la cual se aplicó inéditamente una norma inconstitucional, puesto que el tribunal de amparo no puede sustituir a la responsable, y su resolución sobre la inconstitucionalidad de la norma general es una “declaración inmaterializada” que sólo adquiere efectos al acatar la autoridad dicha ejecutoria.¹¹¹

La relación que guardan ambos criterios es muy problemática: 1) ninguno de ellos es jurisprudencia y ambos provienen de órganos de igual jerarquía, de manera que no resuelven imperativamente la cuestión; 2) el criterio de la Primera Sala deja en indefensión a la parte que afecta la norma inconstitucional aplicada, pues le priva de la posibilidad de impugnar su irregularidad, contra el derecho fundamental de acceso a la justicia, y 3) desde nuestro punto de vista, la resolución del juzgador de amparo no es una mera “declaración inmaterializada”, sino una que jurídicamente ordena que tengan efecto las consecuencias de la norma que aplica, y así constituye una (primera) aplicación de la misma, en el más estricto sentido.¹¹²

Hace poco tiempo, el Pleno de la Suprema Corte aparentemente decidió este conflicto. Al resolver la contradicción de tesis 17/2008-PL, inclinándose por la tesis de la “declaración inmaterializada” de la Segunda Sala, determinó que “la invocación de leyes ordinarias (federales o locales) en el fallo de amparo no genera un acto de aplicación”; porque “la referencia de normas del orden común en el fallo constitucional solamente se traduce en el argumento que puede dar soporte a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad reclamado por cuestiones de legalidad”.¹¹³

¹⁰⁹ “AMPARO CONTRA LEYES. ES IMPROCEDENTE SI SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO, APLICADO POR PRIMERA VEZ EN PERJUICIO DEL GOBERNADO EN UNA SENTENCIA DICTADA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN JUICIO DE AMPARO DIRECTO”, tesis 1a. XCVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001, p. 185.

¹¹⁰ Véase “AMPARO CONTRA LEYES. ES IMPROCEDENTE CUANDO ES PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN EN EL ACTO DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA QUE FUE DICTADA EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO”, tesis 2a. LXXXI/99, *cit.*, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 369.

¹¹¹ “AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE UNA NORMA PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA, NO PUEDE SERLO UNA SENTENCIA DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN AMPARO DIRECTO O UN RECURSO DE REVISIÓN”, tesis 2a. XCVII/2003, *cit.*, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 253.

¹¹² *Supra*, nota 71.

¹¹³ “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EN UN RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO SON AGRAVIOS INOPERANTES AQUELLOS QUE PRETENDAN INTRODUCIR UN PLANTEA-

Esto es bueno atento que mantiene abierto el juicio de amparo contra la novedosa aplicación de una ley irregular en el acto que ejecute la sentencia constitucional; no obstante, el mismo no resuelve la cuestión central de esta ocasión.

Nos preguntábamos al iniciar esta reflexión si el juzgador de amparo podría analizar la constitucionalidad de normas generales ordinarias, que debiera “aplicar” novedosamente en su sentencia; y el criterio del Pleno de la Corte que acabamos de referir, nada dice para responder esa duda. Otras cuestiones relacionadas con la anterior son: ¿es correcto que el juez constitucional ordene la aplicación de una norma general que pueda ser inconstitucional, sin haber examinado —siquiera someramente— su conformidad con la ley fundamental?, ¿lo sería incluso cuando el mismo advierta su inconstitucionalidad a partir de cierto grado de claridad?, ¿o acontecería lo mismo cuando alguna de las partes le proporcione argumentos contra la inconstitucionalidad de la norma “mencionada” en la sentencia de amparo, y llame su atención a ella?

3. Control “excepcional”

A. Consideraciones generales

Nos parece que la solución a estos dilemas se encuentra en las atribuciones de control que competen a los juzgadores de amparo, en vista del principio de supremacía de la Constitución y su papel como defensores de la misma. Siguiendo al Pleno de la Suprema Corte, “el Juez constitucional tiene el *deber de hacer prevalecer la Constitución* en cuanto ley suprema, además tiene *facultades propias y autónomas para decidir si un acto o una ley viola alguna norma constitucional, con el efecto de inaplicarlo en el caso concreto*, y para casos futuros en relación con el quejoso”.¹¹⁴

De acuerdo con lo anterior, al juzgador de amparo se le atribuyeron “facultades propias y autónomas” que le permitirían *no aplicar en el caso par-*

MIENTO DE ESA NATURALEZA RESPECTO DE UNA NORMA QUE INVOCÓ EL JUEZ DE DISTRITO”, tesis P./J. 48/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 38 (cursivas añadidas).

¹¹⁴ “SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA TEMÁTICA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. ES OBLIGATORIA EN EL AMPARO, A FIN DE HACER PREVALECE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, tesis P./J. 104/2007, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, *cit.*, p. 14 (cursivas añadidas).

ricular la norma inconstitucional que las partes no hayan podido impugnar a través del juicio de amparo, porque no les había sido aplicada por la autoridad responsable. La decisión del juzgador ejercería una especie de control por vía de “excepción”,¹¹⁵ o bien uno “autónomo” (autocontrol), siempre de carácter preventivo;¹¹⁶ pero se distinguiría del “difuso” proscrito en nuestro sistema en que no sería llevado a cabo por un juzgador ordinario, sino por uno que actúa en ejercicio de la jurisdicción constitucional que le otorga la ley fundamental.¹¹⁷ Y retomando los anteriores términos del Máximo Tribunal, este control sería obligatorio para el juzgador y consecuente con su “deber de hacer prevalecer la Constitución”, aunque siempre en el entendido de que hayan de cumplirse los requisitos de procedencia de la impugnación constitucional de la norma en el juicio de amparo (ausencia de consentimiento, de previos acto de aplicación y otros).

El ejercicio de este “control excepcional” no contravendría la presunción de constitucionalidad de que goza la norma general que sería su objeto. Dicha presunción es únicamente un dato argumentativo que sirve de base al debate de la cuestión de si dicha norma general se ajusta a la Constitución; de manera que al analizar su regularidad mediante este procedimiento, el juzgador de amparo también estaría vinculado a la idea preliminar de que la misma resulta conforme a la ley fundamental, y a establecer lo contrario sólo con argumentos que lo demuestren de manera suficiente. El hecho de que tal norma general no haya sido objeto de la reclamación jurisdiccional, tampoco haría presumir su constitucionalidad definitivamente ni *iuris et de iure*, para efectos del proceso; pues si bien los juzgadores están limitados a actuar sólo en relación con el litigio que se les plantea, la realización de este “control excepcional” depende de que la norma general sobre la que recaiga, sea relevante para dirimir la cuestión controvertida; y en tal supuesto, ante la alternativa de aplicar o soslayar una norma contraria a la ley

¹¹⁵ Véase Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 156 y ss.

¹¹⁶ Aunque no llevado a efecto en abstracto, como si se tratase de una opinión consultiva o un control previo en sentido estricto, sino como una cuestión esencial a la solución de la litis, que para su corrección exige la “mención” de la norma correspondiente. Véase “LITIS. CONCEPTO ESTRICTO DE ESTA INSTITUCIÓN PROCESAL EN EL DERECHO MODERNO”, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tesis I.6o.C.391 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1835.

¹¹⁷ “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. I, tesis 160, p. 197.

fundamental, el principio de supremacía constitucional inclina la balanza hacia la última opción.

En nuestro concepto, la inconstitucionalidad de la norma general que podría ser aplicada novedosamente por el juzgador de amparo, indistintamente puede hacerse valer de manera oficiosa o a instancia de alguna de las partes que llamen la atención del juzgador a ese problema. Esto particularmente por el deber del juez de amparo de tutelar el imperio de la ley fundamental.¹¹⁸

Sin embargo, el hecho de que ninguna de las partes se hubiera valido de esa irregularidad, no bastaría para que un juzgador sujeto al “deber de hacer prevalecer la Constitución”, se negase a revisar la constitucionalidad de una norma y la aplique inmediatamente en su resolución; ya que tiene la especialísima obligación, más intensa que para cualquier otra autoridad, de velar por que sus propias decisiones no contravengan la ley fundamental, al “debe[r] siempre tener presente el contenido de los imperativos constitucionales”.¹¹⁹ Y tampoco sería razón suficiente para que no se lleve a efecto dicho “control excepcional”, que alguna de las partes pusiera de relieve dicha cuestión de inconstitucionalidad en algún escrito que no forme parte de la litis del juicio de amparo (alegatos, manifestaciones del tercero perjudicado o cualquier otro), y desde luego que muchos menos si se hiciera en la demanda, su ampliación o el informe justificado.

La supremacía de la Constitución frente a una norma que la contradice y es aplicable inéditamente al caso, evidentemente es una cuestión de orden público y el juzgador de amparo se encuentra obligado a considerarla, incluso cuando se le plantea fuera de la integración de la litis correspondiente.¹²⁰ Por supuesto, es factible que dicha cuestión de inconstitucionalidad pase desapercibida para el juzgador y las partes, y jamás sea analizada; mas este supuesto que es imposible prevenir del todo, no obsta a la necesidad jurídica de que se realice dicho “control excepcional”.

¹¹⁸ Véase “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO”, *idem*, t. VI, tesis 35, p. 28.

¹¹⁹ “CONTRADICCIÓN DE TESIS. SELECCIÓN DE LA INTERPRETACIÓN LEGAL MÁS CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN”, Primera Sala, tesis 1a. LXX/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, noviembre de 2008, p. 215.

¹²⁰ Véase “ALEGATOS EN EL AMPARO. SU ANÁLISIS ES OBLIGATORIO CUANDO PLANTEAN CUESTIONES RELACIONADAS CON LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO”, Tercer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, tesis VIII.3o. J/12, *cit.*, Novena Época, t. XVII, marzo de 2003, p. 1419.

B. Efectos del examen “excepcional” de constitucionalidad

Dicho “control excepcional” se basaría en la facultad “propia y autónoma” del juzgador de amparo para “*inaplicar* en el caso concreto” una disposición que estime contraria a la Constitución;¹²¹ y así, el mismo no tendría por objeto invalidar la norma general respecto de la parte a quien perjudique su aplicación, sino simplemente evitaría que ésta acontezca, de modo similar a lo que sucede en el *amparo directo*. A diferencia de los efectos del amparo indirecto contra leyes, que impide la aplicación futura de la norma general impugnada, este “control excepcional” prudentemente evadiría la aplicación de esta norma, de suerte que podría ser reclamada por el afectado ante un ulterior acto de aplicación.¹²²

Tal determinación integraría la *sentencia* correspondiente, porque formaría parte de las consideraciones del juzgador que dieron lugar a la decisión del litigio planteado,¹²³ y entonces no sería posible su impugnación en el juicio de amparo que se promueva contra la ejecución de lo resuelto en dicho “control excepcional”. Pero lo anterior no significa que las partes queden en indefensión contra esa determinación: para el caso del amparo indirecto, dicha cuestión podría volver a estudiarse en la instancia de *revisión* ante la Suprema Corte o el Tribunal Colegiado; y en el caso del amparo directo, sería posible que la Suprema Corte abordase el tema mediante el mismo recurso, por tratarse de una cuestión constitucional propia de su competencia.¹²⁴

Los únicos problemas que ahora se nos presentan para lo anterior, consisten en que dicho “control excepcional” fuera llevado a cabo *motu proprio* por una instancia terminal, como la Suprema Corte o un Tribunal Colegiado, y las partes no tuvieran posibilidad de desplegar su derecho de defensa sobre esa cuestión; y la indefensión de las mismas, producida por la even-

¹²¹ *Supra*, nota 116.

¹²² Véase “AMPARO CONTRA LEYES. SUS DIFERENCIAS CUANDO SE TRAMITA EN LAS VÍAS INDIRECTA Y DIRECTA”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis P. VIII/2005, Novena Época, t. XXI, marzo de 2005, p. 5.

¹²³ “SENTENCIAS. SU AUTORIDAD SE EXTIENDE A LOS CONSIDERANDOS”, Tercera Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. VI, tesis 501, p. 331.

¹²⁴ Artículo 83, fracciones IV y V, de la Ley de Amparo. Lo que desde luego requerirá replantear la perspectiva tradicional sobre el papel de los jueces constitucionales y el juicio de amparo mismo, para matizar la idea de que “el citado recurso no es un control de constitucionalidad sobre decisiones de otro órgano que realiza una función de tal naturaleza, aunado a que la actividad del Juez de Distrito no es la materia de impugnación constitucional sino los actos de la autoridad señalada como responsable” (*supra*, nota 115).

tual necesidad para el examen de constitucionalidad de la norma general, del desahogo de dictámenes periciales u otros medios probatorios, que no les fuera posible aportar al proceso. Consideramos que para garantizar mínimamente los derechos fundamentales procesales que otorgan los artículos 14 y 17 de la ley suprema, ambos problemas pueden resolverse mediante una actividad judicial más o menos sencilla.

El tribunal terminal —e incluso el que no lo sea— también debe respetar dichos derechos, y está obligado a tomar oportunamente las medidas necesarias para garantizarlos.¹²⁵ A fin de permitir a las partes argumentar sobre esa cuestión de constitucionalidad e incluso ofrecer pruebas,¹²⁶ el órgano jurisdiccional puede darles vista y señalarles un plazo para que efectúen tales actos procesales. Nos parece que de esta forma, quedarían a salvo dichos derechos fundamentales y la eficiente resolución del planteamiento de inconstitucionalidad bajo este “control excepcional”.

En cambio, distinto sería que el juzgador de amparo aplicase novedosamente una norma general presumiendo implícitamente su constitucionalidad, omitiendo examinar si la misma se ajusta o no a la Constitución. En tal hipótesis, esta específica cuestión carecería de un *pronunciamiento judicial* que la resolviera, lo cual impediría que a su respecto se configure la cosa juzgada,¹²⁷ de tal suerte que ese problema podría ser materia de un diverso juicio de garantías. Con la opinión del Máximo Tribunal en el sentido de

¹²⁵ Artículos 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase CIDH, *Castillo Petruzzi v. Perú*, sentencia del 30 de mayo de 1999, serie C, núm. 52, § 207.

¹²⁶ Véase “PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. DEBEN ADMITIRSE CUANDO CON ELLAS PRETENDA JUSTIFICARSE UN TEMA QUE NO PUDO CONTROVERTIRSE ANTE EL JUZGADOR DE ORIGEN, POR TRATARSE DE UN PLANTEAMIENTO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL, CUYO ANÁLISIS ESTÁ RESERVADO A LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, tesis IV.2o.A.42 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, marzo de 2009, p. 2833.

¹²⁷ “COSA JUZGADA. ADQUIEREN ESA CATEGORÍA LAS DETERMINACIONES SOBRE CUESTIONES COMPETENCIALES QUE HAYAN SIDO IMPUGNADAS Y REVISADAS EN LAS INSTANCIAS CORRESPONDIENTES”, Primera Sala, tesis 1a./J. 175/2005, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 247; y “COSA JUZGADA, EXISTENCIA DE LA”, Cuarta Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. VI, tesis 131, p. 107. Véase también “AMPARO DIRECTO. NO ES MOTIVO MANIFIESTO DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, QUE EL ACTO RECLAMADO HAYA SIDO EMITIDO EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN DIVERSO JUICIO DE GARANTÍAS, EN LA CUAL SE OTORGÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL SOLICITADA PARA EFECTOS”, Segunda Sala, tesis 2a./J. 83/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, junio de 2006, p. 210.

que la “referencia” a dichas normas en la sentencia de amparo, ordenando a la responsable que les dé efecto, no constituye propiamente un “acto de aplicación” de las mismas,¹²⁸ quedó resuelto afirmativamente el problema de si el juicio de amparo procede contra ese acto ordinario de ejecución, y por consiguiente frente a la norma general que ya aplica al gobernado; pero siempre y cuando, no se haya efectuado el “control excepcional” de que hablamos.

Y aun considerando para el mismo supuesto de ausencia del ejercicio de dicho control, que la sentencia de amparo fuera materialmente el “primer acto de aplicación” de la norma general, dada la imposibilidad jurídica de impugnar dicha resolución y plantear la inconstitucionalidad de esa norma aplicada de modo inédito; debería proceder el juicio de amparo contra la resolución de la autoridad responsable en ejecución de aquella sentencia. De lo contrario, se dejaría en indefensión a la parte afectada por la norma general, ya que se le impediría actuar contra su inconstitucionalidad, contra el acceso a la justicia que garantizan los artículos 17 constitucional, y el 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que asegura a toda persona un tribunal que la escuchará para determinar sus derechos y obligaciones en cualquier materia, inclusive la constitucional.

4. *Apuntes finales*

Las facultades “propias y autónomas” de los juzgadores de amparo les permiten ejercer un “control excepcional” en este proceso, que tendría como resultado inaplicar para el caso concreto, normas generales inconstitucionales que no hubieran sido llevadas a efecto en él con anterioridad. Este control puede ser ejercido oficiosamente o a instancia de parte en cualquier momento del proceso de amparo, puesto que tiene por objeto garantizar la supremacía constitucional. Contra la resolución del juzgador sobre esta cuestión, precisamente contra el acto de autoridad que la ejecute, no cabría promover otro juicio de amparo; pues la misma decisión debe impugnarse por los medios que al efecto prevé el sistema del juicio de garantías. En cambio, éste sí procedería contra dicha ejecución, cuando el juzgador de amparo haya aplicado novedosamente la norma general, sin estudiar la cuestión relativa a su constitucionalidad ni pronunciarse sobre ella, puesto que así no se habría configurado cosa juzgada a su respecto.

¹²⁸ *Supra*, nota 115.

La hipótesis que dio lugar a la reflexión anterior, cierta y afortunadamente, no es habitual, sino sumamente insólita. Pero por infrecuente que sea, la dogmática procesal constitucional debe otorgarle una respuesta, para contribuir a la supremacía constitucional y al derecho fundamental de acceso al juicio de amparo. Esto es lo que intentamos hacer en las anteriores líneas, con la intención de arrojar algo de luz sobre esta zona gris de nuestro sistema de control constitucional, y el papel que deben desempeñar los defensores de la Constitución.