

LA PROCEDENCIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL Y LA APLICABILIDAD DE LAS NORMAS GENERALES

Rubén A. SÁNCHEZ GIL*

*Dedico cordialmente este trabajo a todos mis
alumnos de la Facultad de Derecho de la UNAM*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La regularidad constitucional de las normas generales.* III. *El control constitucional de normas generales en México.* IV. *Normas auto y heteroaplicativas.* 1. *Importancia práctica de esta clasificación.* 2. *Evolución histórica.* 3. *Normas autoaplicativas.* 4. *Normas heteroaplicativas.* V. *La opinión actual de la Suprema Corte.* 1. *La individualización de los efectos de las normas generales.* 2. *El “primer acto de aplicación” de las normas generales.* VI. *Conclusiones.* VII. *Fuentes.*

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda el control de la constitucionalidad de normas generales es uno de los tópicos más interesantes, y quizá el más relevante, del Derecho Procesal Constitucional; no en balde Kelsen expresó que “Garantías de la Constitución significa, entonces, garantías de la regularidad de las normas inmediatamente subordinadas a la Constitución; es decir, esencialmente garantías de la constitucionalidad de las leyes”.¹

La natural complejidad de los procesos de control constitucional, que ya tienen aún en casos relativamente sencillos, comunes y corrientes, que implican sólo un estudio de mera legalidad, se magnifica cuando los actos reclamados son normas con efectos generales y, mucho más aún, cuando éstas provienen de la actividad del legislador. Son muy

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Ensayos Jurídicos, núm. 5, 2001, p. 15.

variados los problemas que el control constitucional de normas generales plantea, por mencionar algunos: la procedencia del control constitucional según la aplicabilidad de dichas normas, la suspensión de sus efectos, el papel político que corresponde al juez constitucional, etcétera; que pueden incluirse en un catálogo más o menos extenso según las particularidades de cada orden jurídico específico.

Escogimos en esta ocasión el primero de los problemas mencionados: la aplicabilidad de las normas generales y la procedencia de los medios por los que se puede revisar su conformidad con la ley fundamental, por ser uno de los que mayores dificultades técnicas presenta a la hora de su práctica judicial. Por lo menos en México, y debido al principio de *instancia de parte agraviada* en el juicio de amparo y en la controversia constitucional, la realización de un perjuicio contra los actores de esos procesos, ocasionado por una norma general, determina que tengan derecho a instar la actividad de los tribunales para reclamar la inconstitucionalidad de dicha norma; por este motivo el tema reviste suma importancia, porque “simplemente” condiciona en nuestro país el derecho a acceder a la justicia constitucional.

En el foro, en no pocas ocasiones hay duda sobre la aplicabilidad de las normas generales y, por lo tanto, de la procedencia del juicio de amparo especialmente, en su contra; la incertidumbre que ha rodeado la distinción entre normas auto y heteroaplicativas, padecida no sólo por los justiciables sino también por los tribunales, es sin duda un serio obstáculo al derecho acceso a la justicia que, opinamos, debe ser lo más llano y claro a efecto de que nuestros tribunales cumplan su elevada función de resolver la conflictiva social, sin tecnicismos que sólo ponen de relieve el capricho del juzgador.

Dicha incertidumbre ha sido en gran parte alentada por la ignorancia del criterio que actualmente sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, distintivo de la aplicabilidad de normas generales según su individualización condicionada o incondicionada, que aclara cuándo existe el perjuicio sufrido por el gobernado que contra una norma general promueve el juicio de amparo o el órgano de poder que asimismo inicia una controversia constitucional. Muchos aún mantenemos la inexacta idea de que la diferencia entre ambas clases de normas radica en su aplicación a través de un *acto de autoridad*, como largo tiempo sostuvo la propia Corte aún luego de las reformas legales que desecharon ese elemento.

También en ocasiones no hay suficiente claridad para establecer cuándo ocurre, en agravio de una persona, el “primer acto de aplicación” de una norma, de modo que pueda determinarse con toda certeza el mo-

mento oportuno para impugnar su regularidad constitucional, lo que en realidad es una consecuencia inevitable de la aplicación del actual criterio de la Suprema Corte sobre aplicabilidad de normas generales, por la complejidad que éstas han adquirido en vista de la realidad social que pretenden ordenar.

Este trabajo intenta satisfacer nuestra curiosidad personal sobre el tema que le ocupa, derivada de la experiencia profesional, y también servir a nuestros alumnos para comprender mejor el mismo —por lo cual abundamos en aspectos que nos impiden tratar en la cátedra las restricciones temporales a que estamos sujetos—. Desde luego, este tópico no se agota en lo manifestado en esta ocasión, por el contrario, sería conveniente realizar estudios más profundos que nos lleven a lograr la mayor certeza sobre la procedencia del control constitucional de normas generales, valor que a fin de cuentas es el elemento fundamental del orden jurídico.

II. LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS GENERALES

Las normas jurídicas con efectos generales son aquellas que regulan permanente-, no transitoriamente, la conducta de los seres humanos, en forma abstracta e impersonal, vinculando a todos los aquellos sujetos incluidos en la hipótesis que contienen.² Aunque los ordenamientos legislativos son el más claro ejemplo de las normas generales, éstas abarcan también otras especies como: tratados internacionales, reglamentos, decretos, circulares administrativas y, en general, cualquier acto por el cual el Estado regule *in abstracto* la conducta de una determinada categoría de personas, sin referencia concreta a un sujeto específico.³

La filosofía revolucionaria francesa del siglo XVIII estableció la idea de que la soberanía reside en la nación configurada por el pueblo, y que representaba la “asamblea nacional” que proclamó el 26 de agosto de 1789 la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”,

² Cfr. OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo, *El amparo contra normas con efectos generales*, México, Porrúa, 2001, p. 52.

³ Cfr. *ibidem*, pp. 55-73; y “REGLAMENTOS. TÉRMINO PARA INTERPONER AMPARO EN SU CONTRA. CÓMPUTO PARA LAS REGLAS ESTABLECIDAS PARA LAS LEYES. [...] Esos principios [que rigen el juicio de amparo] son aplicables, no solamente a las leyes, sino también a los reglamentos, en virtud de que, aunque éstos formalmente son actos administrativos, en su aspecto material constituyen verdaderos actos legislativos por cuanto que son de naturaleza impersonal, general y abstracta.”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 438, p. 505.

cuyo artículo 6º manifestaba que la ley es expresión de la voluntad general y que todos los ciudadanos tenían el derecho de concurrir a su formación por sí mismos o a través de sus representantes.⁴ A partir de ello se formó la tradición gala de supremacía de la ley como obra de una asamblea legislativa representante del pueblo soberano, superior a todos e inferior a nadie, expuesta por Carré de Malberg con estas palabras:

La segunda fuerza característica de la ley consiste en el poder de valor que se atribuye a su contenido, un poder del que sólo ella es capaz y que va justo a tornar este contenido, cualquiera que sea, intangible respecto de toda autoridad diferente al legislador. Este poder es tan absoluto que no se puede explicar, él también, más que fundándolo sobre la idea de que por la ley el parlamento enuncia la voluntad general y soberana de una nación. Si, en efecto, la ley posee virtudes soberanas, ello no puede ser más que en razón de que las voluntades legislativas expresadas por el Parlamento son otorgadas por la Constitución al mismo soberano; y esto implica que el Parlamento fue considerado como el representante y el equivalente del soberano. Es entonces esta cualidad especial, monopolizada por las asambleas parlamentarias, quien hace que la ley no se imponga sólo a los ciudadanos, sino que ella domine y rijan la actividad de todos los órganos estatales que funcionan al lado del Parlamento, tratando a éstos ya no como representantes de la voluntad nacional, sino —según la palabra de Rousseau (*El contrato social*, lib. III, cap. 1º)— como ‘ministros’ de esta voluntad.⁵ (cursivas en el original)

Los ideales de lucha contra el despotismo que informaron la revolución francesa y los principios de soberanía popular que ésta postulaba, resultaron insuficientes como medida de salvaguarda de la libertad porque, como opina Zagrebelsky, “la impugnación del absolutismo significó la pretensión de sustituir al rey por otro poder absoluto[:] la Asamblea soberana”.⁶

⁴ Cfr. “Déclaration des droits de l’homme et du citoyen”, Ministerio de Justicia de la República Francesa, <http://www.justice.gouv.fr/textfond/ddhc.htm>

⁵ “La deuxième force caractéristique de la loi consiste dans la puissance de valeur qui s’attache à son contenu, une puissance dont elle seule est capable et qui va jusqu’à rendre ce contenu, quel qu’il soit, intangible à l’encontre de toute autorité autre que le législateur. Cette puissance est tellement absolue qu’on ne peut l’expliquer, elle aussi, qu’en la fondant sur l’idée que par la loi le Parlement énonce la volonté générale et souveraine de la nation. Si, en effet, la loi possède des vertus souveraines, ce ne peut être que pour la raison que les volontés législatives exprimées par le Parlement sont rapportées par la Constitution au souverain lui-même; et ceci implique que le Parlement a été considéré comme le représentant et l’égal du souverain. C’est donc cette qualité spéciale, monopolisée par les assemblées parlementaires, qui fait que la loi ne s’impose pas seulement aux citoyens, mais qu’elle domine et régit l’activité de tous les organes étatiques fonctionnant à côté du Parlement, ceux-ci étant traités non plus en représentants de la volonté nationale, mais —selon le mot de Rousseau (*Contrat social*, liv. III, ch. 1er)— en ‘ministres’ de cette volonté.” (trad. del autor), Carré de Malberg, Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, edición facsimilar de la original de 1931, París, Economica, s.a., p. 48.

⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2003, p. 25.

La Constitución escrita que establece los principios de la organización política de una nación aparece primeramente en Estados Unidos de América,⁷ y de su existencia surge el *principio de supremacía constitucional* a partir de la tradición jurídica⁸ de las colonias inglesas que luego formaron ese país. Dicho principio consiste en estimar la Constitución como la norma suprema que impone cierto sentido a la actividad y organización de los órganos del Estado, los que de ningún modo pueden contravenir sus disposiciones, muy especialmente los órganos legislativos cuya actividad se restringe a fin de proscribir el “despotismo parlamentario”.⁹ Estas restricciones de la Constitución a los actos legislativos tienen dos modalidades: *a)* formales, al establecer un procedimiento mediante el cual dichos actos son creados; y *b)* materiales, al prescribir positiva o negativamente su contenido.¹⁰

A partir de estas restricciones impuestas al legislador, que Ferrajoli aprecia como “la conquista más importante del derecho contemporáneo”, el “Estado de derecho” —basado en la supremacía de la ley— evoluciona al “Estado constitucional de derecho” cuyas notas características¹¹ son entre otras: *a)* la dignidad humana como premisa, *b)* el principio de soberanía popular, *c)* la Constitución caracterizada como un “contrato” de contenido axiológico, *d)* el principio de división de poderes y *e)* las características esenciales al Estado de derecho —fundamentalmente el respeto al orden jurídico— y al Estado social.¹²

Evidentemente, las restricciones constitucionales a la actividad legislativa pueden ser franqueadas y producirse leyes con defectos de *regularidad constitucional*, es decir que no estén conformes con la norma de jerarquía inmediata superior en el orden jurídico, que en este caso es nada menos que la ley fundamental.¹³ Se impone entonces resolver el dilema propuesto por Sieyès: “o la Constitución es vinculante o es una

⁷ Cfr. MORA-DONATTO, Cecilia, *El valor de la constitución normativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Ensayos Jurídicos, núm. 8, 2002, p. 5.

⁸ Véase GRANT, James Allan Clifford, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Una contribución de las Américas a la ciencia política*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1963, pp. 29-31.

⁹ Cfr. MORA-DONATTO, Cecilia, *op. cit.*, nota 7, pp. 7-8.

¹⁰ Véase GUASTINI, Riccardo, “La constitución como límite a la legislación” (trad. de Miguel Carbonell), *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 8, 2001, pp. 47-49.

¹¹ HABERLE, Peter, *El estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 47, 2003, pp. 1-2.

¹² Véase FERRAJOLI, Luigi, “El derecho como sistema de garantías”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2001, p. 19; y Zagrebelsky, *op. cit.*, nota 6, pp. 21-41.

¹³ Cfr. KELSEN, *op. cit.*, p. 14.

nulidad”;¹⁴ lo cual decidirá el carácter jurídico de la Constitución porque resulta imposible hablar de un ordenamiento verdaderamente “jurídico” cuando no existe seguridad en el cumplimiento de sus disposiciones.¹⁵ La Constitución no puede tenerse como una auténtica norma “jurídica” sino en virtud de la existencia de procedimientos que sirvan para obtener imperativamente su cumplimiento, de manera que exista la certidumbre de que sus disposiciones no son “letra muerta” sino reglas plenamente eficaces.¹⁶

III. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS GENERALES EN MÉXICO

La regularidad de normas generales es revisada en sede jurisdiccional en nuestro país, a través de los siguientes instrumentos de control constitucional: *a)* juicio de amparo, *b)* controversia constitucional y *c)* acción de inconstitucionalidad.

No nos parece apropiado, dados los límites metodológicos de este trabajo, realizar un *excursus* sobre los diferentes puntos de vista en que pueden clasificarse los medios de control constitucional; sin embargo, podemos decir en términos muy generales que nuestro sistema de control constitucional es relativamente difuso, y de carácter jurisdiccional y concreto, con excepción de la acción de inconstitucionalidad.¹⁷ A continuación revisaremos someramente las particularidades de los medios de control constitucional de normas generales en México y, también, haremos algunas consideraciones respecto del “control difuso” y la posibilidad de que la llamada “apelación por atracción” y otros procedimientos sirvan al control constitucional de normas generales.

a) Juicio de amparo

Constituye el instrumento tradicional de control constitucional en México y el de mayor alcance protector porque se encuentra a disposi-

¹⁴ “...either the constitution is binding or it is a nullity...” (trad. del autor), citado en Troper, Michel, “The logic of justification of judicial review”, *International journal of constitutional law*, Nueva York, Oxford University Press-New York University School of Law, año I, núm. 1, enero 2003, p. 103, http://www3.oup.co.uk/ijclaw/hdb/Volume_01/Issue_01/pdf/010099.pdf

¹⁵ Véase RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 14ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 220-226.

¹⁶ *Cfr.* LOUIS FAVOREU citado en García de Enterría, Eduardo, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4ª reimp. de la 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001, pp. 31-32.

¹⁷ Véase nuestro trabajo “El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002”, aún inédito.

ción de toda persona afectada en sus derechos fundamentales por un acto de autoridad. Puesto que su conocimiento y tramitación se encuentran dentro de las atribuciones de todos los niveles jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y de algunas autoridades judiciales locales, puede caracterizarse como un medio de control relativamente difuso.¹⁸

Los artículos 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, autorizan la procedencia de este instrumento, contra normas generales que vulneren las garantías individuales de los gobernados. En atención a los principios de instancia de parte agraviada y agravio personal y directo que rigen el juicio de garantías,¹⁹ no es procedente impugnar a su través una norma general inocua para el quejoso. En el siguiente apartado desarrollaremos este punto de acuerdo con la distinción entre normas auto y heteroaplicativas.

b) *Controversia constitucional*

Aunque este proceso fue establecido en el texto original de la Constitución de 1917, no tuvo vida efectiva sino hasta 1995 debido a que la reforma judicial que entró en vigor ese año, otorgó legitimación activa en él al municipio, y a que hasta entonces el sistema político que operó en México no permitió al Poder Judicial Federal ocupar el lugar que le corresponde.²⁰

De acuerdo con la fracción I del artículo 105 constitucional, la instancia de este procedimiento corresponde a órganos de poder originariamente establecidos en la Constitución Federal,²¹ para reclamar la violación de cualquier disposición de esta ley fundamental.²² Sin embargo, para que exista legitimación activa en la controversia constitucional es necesario que la violación reclamada ocasione al actor algún per-

¹⁸ Artículos 103 y 107 fracciones V, VII, VIII, IX, X a XII y XVI, constitucionales; 36 a 46, 84, 85, 98, 99 y 103 de la Ley de Amparo; 10 fracciones II, III, IV, VI y VII, 21 fracciones II, iv y v, 37 fracciones I a IV, VIII y IX, 29 fracción I, 51, 52 fracciones II a V, 54 y 55, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los acuerdos 5/1999 y 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁹ Fracción I del artículo 107 constitucional, y artículos 4º y 73 fracciones V y VI, de la Ley de Amparo.

²⁰ *Cfr.* CARBONELL, Miguel, *¿El tercero ausente? Poder judicial y democracia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 3. Véase también GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2º ed., México, UNAM, 1994.

²¹ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 38, p. 210.

²² "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, tesis 38, p. 37.

juicio en su esfera jurídica,²³ por lo cual el proceso que ahora comentamos es de carácter concreto igual que el juicio de amparo, siéndole aplicable por ello la distinción entre normas auto y heteroaplicativas que expondremos más adelante.

c) *Acción de inconstitucionalidad*

La reforma judicial de 1995 también introdujo este procedimiento de control cuyo objeto se constituye limitativamente por las normas generales relacionadas en la fracción II del artículo 105 constitucional: tratados internacionales y leyes *stricto sensu*.²⁴

El promovente de la acción de inconstitucionalidad no requiere invocar un interés especial para iniciarlo, sino únicamente ubicarse en los supuestos de legitimación activa que la mencionada fracción constitucional establece,²⁵ lo que caracteriza como “abstracto” a este instrumento de control porque la inconstitucionalidad de las mencionadas normas se determina a partir del alcance de sus disposiciones confrontado con la Constitución, sin importar las modalidades que su aplicación a un caso concreto²⁶ pueda imprimirle. Al no existir alguna situación personal de los actores, dependiente de la inconstitucionalidad de la norma impugnada en este procedimiento, su resolución tiene efectos *erga omnes* pues de lo contrario sería absurda su tramitación porque consistiría en un mero ejercicio de especulación teórica, que definitivamente no persigue la actividad judicial.

De suma relevancia es lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, en el sentido de que “[l]a única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo”.

²³ “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XIV, julio de 2001, Jurisprudencia P./J. 83/2001, p. 875.

²⁴ Cfr. BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Doctrinales, núm. 191, 2000, p. 136; y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 17, p. 18.

²⁵ El 33% de los integrantes de la legislatura que emitió la norma impugnada, el Procurador General de la República y los partidos políticos únicamente tratándose de leyes electorales.

²⁶ “Más aún, como se ha podido señalar en relación con la máxima *in claris non fit interpretatio*, un texto que sobre el papel y a la luz de la experiencia parecía claro, puede oscurecerse ante el surgimiento de un caso nuevo.”, ZAGREBELSKY, *op. cit.*, p. 139.

d) *Control difuso*

No obstante lo dispuesto en la última parte del artículo 133 constitucional, respecto a la facultad de los jueces ordinarios para la aplicación preferente de disposiciones constitucionales, en perjuicio de las contenidas en leyes ordinarias que contravengan la ley fundamental, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dicho precepto no autoriza el ejercicio del control de la constitucionalidad de normas generales, a las autoridades jurisdiccionales ordinarias.²⁷

e) *Apelación por atracción y otros procedimientos*

El primer párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional establece lo siguiente:

De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, [la Suprema Corte de Justicia de la Nación] podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

El recurso de apelación es un “medio ordinario de impugnación de resoluciones jurisdiccionales que permite someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un juez superior, competente para darle la solución que estime arreglada a derecho, tomando en cuenta los agravios formulados al efecto por la parte recurrente”.²⁸ Por lo anterior, al conocer de recursos de apelación por atracción usando de la facultad otorgada por la fracción III del artículo 105 constitucional, la Suprema Corte estaría ejerciendo no su jurisdicción constitucional sino la de carácter ordinario,²⁹ lo que aparentemente le impediría controlar la constitucionalidad de las normas en que se fundan los fallos a cuya revisión se avoque.

²⁷ Cfr. “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 159, p. 196; y “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, Materia Constitucional, tesis 160, p. 197. *Supra*, nota 17.

²⁸ PINA, Rafael de, y PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 19ª ed., México, Porrúa, 1993, voz “apelación”.

²⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 820-825.

Ahora bien, puesto que no procede algún medio de impugnación contra la resolución de la Suprema Corte al decidir por atracción un recurso de apelación,³⁰ dicha instancia judicial estaría obligada a revisar —oficiosamente o a instancia de parte— los vicios de inconstitucionalidad de la resolución impugnada y de las normas en que ésta se apoye, en obsequio de la garantía de *acceso a la justicia* establecida en el artículo 17 constitucional, dado que las partes no tendrían otra oportunidad de impugnar la inconstitucionalidad de la resolución apelada.³¹ Desafortunadamente, de acuerdo con nuestro conocimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha resuelto algún asunto por esta vía y, en consecuencia, tampoco ha establecido algún criterio que aporte luz sobre la apelación por atracción; en esta oscuridad tiene un papel importante la falta de una ley que reglamente el ejercicio de la facultad concedida a nuestro Máximo Tribunal en la fracción III del artículo 105 constitucional —lo que parece lamentar don Juventino Castro³²—.

Similares consideraciones podrían hacerse respecto de los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contra los Estados, y de cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, previstos en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que dichos procesos no tienen por objeto más que decidir la

³⁰ Véase la fracción I de los artículos 73 de la Ley de Amparo y 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Cfr.* “SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SUS FALLOS SON INATACABLES.”, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XVI, diciembre de 2002, tesis 2a. CLXXIV/2002, p. 291; y “SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, SUS EJECUTORIAS SON INATACABLES.”, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, T. LXXXVI, p. 1385.

³¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha sostenido —aunque implícitamente— la opinión que formulamos acerca del derecho de “acceso a la justicia” establecido en el artículo 17 constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2003 promovida por la fracción priista del Congreso del Estado de Yucatán contra la reforma electoral de esa entidad, publicada el 30 de junio de 2003, expresando en el considerando cuarto de la ejecutoria correspondiente que “[d]e igual manera, debe desestimarse la segunda causa de improcedencia referida, *toda vez que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y en el caso, los artículos Séptimo y Octavo Transitorios del Decreto impugnado, no obstante que constituyen disposiciones que, como su propio nombre lo indica, son transitorias, gozan del mismo atributo de obligatoriedad que el articulado común que integra el Código Estatal Electoral, por lo que forman parte integrante de la reforma llevada a cabo a dicho cuerpo normativo y por tanto, atendiendo al sistema de medios de control de la Constitución Federal, únicamente pueden ser combatidos mediante la acción de inconstitucionalidad.” (cursivas añadidas); el texto transcrito fue tomado de *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, año CVI, núm. 29,987, 17 de octubre de 2003, suplemento, p. 26.

³² *Cfr.* CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor, *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1996, p. 376.

legalidad de las autoridades demandadas, sin posibilidad de alegar en ellos la inconstitucionalidad de algún acto.³³

En cuanto la facultad que otorga el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica a la comisión del ramo, para declarar la invalidez de aquellos actos de las entidades federativas —entre los que podrían incluirse normas generales—, que atenten contra lo dispuesto en la fracción V del artículo 117 constitucional, primeramente nos parece discutible su constitucionalidad atenta la jurisprudencia³⁴ sobre la concentración del control constitucional en el Poder Judicial de la Federación y, en segundo término, dicha declaratoria puede impugnarse mediante la controversia constitucional según ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁵

IV. NORMAS AUTO Y HETEROAPLICATIVAS

1. *Importancia práctica de esta clasificación*

Las normas generales pueden distinguirse según su aplicabilidad mediata o inmediata. La doctrina ha distinguido dos tipos de normas, de acuerdo con este criterio: las autoaplicativas y las *heteroaplicativas*. Esta distinción no es el resultado de simples especulaciones con fines teóricos, sino posee gran utilidad para la práctica de los medios de control constitucional en México.

En el juicio de amparo y la controversia constitucional se requiere la existencia de un agravio a la esfera jurídica del promovente para otorgarle legitimación activa en dichos procesos y, si dicha afectación no se realiza, la correspondiente acción será improcedente. No es único el modo en que las normas generales causan un perjuicio suficiente para que la persona que pretenda su declaración de inconstitucionalidad, tenga derecho a instar la actividad judicial con ese fin, sino que el mismo puede ocasionarse en distintas formas según la situación particular

³³ *Cfr.* “COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE PREVÉN LOS ARTÍCULOS 11-A Y 12 DE LA LEY RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XV, abril de 2002, Jurisprudencia P./J. 22/2002, p. 899.

³⁴ *Cfr. supra*, nota 27.

³⁵ “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL MEDIO DE CONTROL CUYA PROCEDENCIA SE REITERA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CONSTITUYE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XII, diciembre de 2000, Jurisprudencia P./J. 156/2000, p. 763.

del sujeto agraviado y la manera en que se ejecutan sus disposiciones, de modo que el problema estriba —como advierte el maestro Noriega³⁶— en determinar el momento oportuno para impugnar una norma general, a fin de que el estudio de su constitucionalidad no resulte ocioso para su promovente al no haber ofensa que reparar a su favor y constituya igualmente una indebida evaluación del Poder Judicial sobre la labor legislativa.

La oportuna impugnación de una norma general, atenta la existencia del agravio que aduzca el actor del proceso constitucional del cual se trate, determina entonces la procedencia o improcedencia de la acción que ejercita, y la posibilidad del órgano jurisdiccional para entrar al estudio de la supuesta inconstitucionalidad atribuida a la norma en cuestión. Es fácil apreciar la relevancia práctica que, tanto para jueces como justiciables, tiene la aplicabilidad de una norma general cuya regularidad constitucional se discute; para los primeros, su correcta determinación lleva a no transgredir los límites que el Constituyente impuso a su función y, para los segundos, el éxito o fracaso —posiblemente irreparable— de su causa en virtud de un “mero” tecnicismo.

Por tales razones, es indispensable un criterio claro e inequívoco de distinción entre normas “autoaplicativas” y “heteroaplicativas”, para la certeza que debe caracterizar a todo sistema jurídico, en aras de un efectivo acceso a la administración de justicia, que permita la adecuada defensa de los intereses de los justiciables y, por encima de todo, del orden constitucional;³⁷ pues sobre dicha clasificación descansa la procedencia contra normas generales del juicio de amparo y de la controversia constitucional,³⁸ piedras angulares de nuestro Derecho Procesal Constitucional.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 4º, 22 y 73 fracciones VI y XII, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es procedente contra una norma de carácter general cuando ésta ocasiona un perjuicio al

³⁶ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 6ª ed. revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 2000, T. I, p. 128.

³⁷ *Cfr. ibidem*, p. 141.

³⁸ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado, al resolver la controversia constitucional 325/2001 promovida por el municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas, que los criterios jurisprudenciales relativos a normas generales establecidos en procesos de amparo, también son útiles para la decisión de controversias constitucionales. Véase el numeral II del considerando tercero de la ejecutoria correspondiente en “PUENTES INTERNACIONALES. ES CONSTITUCIONAL EL HECHO DE QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN HAYA DISPUESTO QUE AL SER VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN SON BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN Y TODO LO RELACIONADO CON ELLOS, JUNTO CON SUS SERVICIOS AUXILIARES Y DEMÁS PARTES INTEGRANTES, SON DE JURISDICCIÓN FEDERAL, PUES LO HIZO EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XVIII, agosto de 2003, pp. 1378 y ss.

quejoso, el cual puede realizarse a partir de la sola vigencia de la norma general o por su aplicación sobre dicho actor, siendo entonces el momento en que el mandamiento de la norma general incide en la esfera jurídica del gobernado, provocando una ofensa a su interés jurídico y originando su derecho a pedir amparo.

En la controversia constitucional la cuestión es mucho más compleja, pues si bien ni el artículo 105 constitucional ni su ley reglamentaria señalan expresamente que el actor debe hacer valer un interés particular en la inconstitucionalidad del acto o norma que impugne y, además, la fracción I del artículo 19 de la ley que regula este proceso, dispone que la posibilidad de impugnar a su través una norma general existe a partir de su *publicación*, no desde el inicio de su *vigencia*, que ocasionaría un perjuicio al órgano de poder actor;³⁹ la Corte ha sostenido que la existencia de la legitimación activa en este proceso requiere que el acto impugnado afecte los “intereses legítimos” del actor.⁴⁰ El “interés legítimo”⁴¹ en la controversia constitucional contra normas generales, no impugnadas por un concreto acto de aplicación sino por su sola expedición, entraña que por su sola vigencia dicha norma incidirá en la esfera jurídica de la entidad actora, pues sólo de este modo podría justificarse la existencia del agravio que hace procedente esta vía procesal⁴² pues, si la aplicabilidad de esa norma dependiera de la realización de un hecho posterior al inicio de su vigencia, se revelaría entonces que el perjuicio que aduce el actor es *potencial* no *actual*, lo cual haría inexistente una verdadera contradicción entre partes que deba ser dirimida a través de la función jurisdiccional cuya finalidad es *resolver* no

³⁹ Cfr. “AMPARO CONTRA LEYES VACATIO LEGIS CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.”, Segunda Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 93, p. 124; y “VACATIO LEGIS. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.”, Primera Sala, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 509, p. 587.

⁴⁰ Cfr. *supra*, nota 23.

⁴¹ El “interés legítimo” consiste en una situación benéfica para una persona o un grupo de personas, protegida por el orden jurídico aunque sin otorgar a sus titulares un derecho de exigencia oponible a un segundo sujeto —que constituiría un “interés jurídico”—, pero sí la posibilidad de reclamar la observancia de las normas que la protegen, distinguiéndose también en que su titularidad deriva de una situación particular de las personas que de él se aprovechan en forma *especial*, a diferencia del interés *genérico* en el respeto al orden jurídico —que constituiría un “interés simple”—, que un sujeto ajeno a sus titulares podría tener y a quien la observancia de las normas jurídicas relativas no beneficiaría particularmente; cfr. Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, colección Breviarios Jurídicos, núm. 9, 2003, pp. 18-21 y 48-49.

⁴² Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío Díaz, José Ramón y Pérez de Acha, Luis Manuel (comps.), *La defensa de la constitución*, 2ª ed., México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 1, 2000, p. 69.

*prevenir*⁴³ conflictos de intereses. En tal virtud, la aplicabilidad de una norma general determinará la procedencia de la controversia constitucional, para lo cual no estorba el hecho de que el plazo para el ejercicio de la correspondiente acción transcurra a partir de su publicación, según la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, porque aunque no ocasionaría perjuicio por su sola expedición sino hasta el inicio de su vigencia, la realización de ese agravio es inexorable; de lo cual se infiere la relevancia que en este proceso tiene la distinción entre normas autoaplicativas y heteroaplicativas, y la posibilidad de que lleguen a existir problemas respecto de la determinación de esas calidades.⁴⁴

Respecto de otros procedimientos como la apelación por atracción y los juicios de coordinación fiscal, suponiendo que en ellos sea factible analizar la constitucionalidad de una norma general, la aplicabilidad de ésta no causa problema pues la impugnación de su regularidad constitucional provendría del hecho de que efectivamente apoyen la resolución o acto sobre los que recaería el estudio de la Suprema Corte, a semejanza de lo que ocurre en el juicio de amparo directo⁴⁵ (sin dejar de reconocer que son discutibles los efectos de esa posible declaración de inconstitucionalidad y otras particularidades).

En los numerales siguientes y luego de conocer su evolución histórica, esbozaremos las notas distintivas de las normas “autoaplicativas” y “heteroaplicativas”, aunque refiriéndonos al tradicional y divulgado concepto de las mismas, porque el criterio de calificación que a su respecto sostiene actualmente la Suprema Corte, ha impuesto una nueva concepción sobre este tópico, a la cual nos referiremos con mayor detalle en el próximo apartado.

2. Evolución histórica

El juicio de amparo ha procedido contra normas generales desde su creación en la Constitución yucateca de 1841, de acuerdo con la frac-

⁴³ *Cfr.* GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª ed., México, Harla, S.A., pp. 2-3 y 122. El carácter “resolutivo” no “preventivo” de la jurisdicción constituye desde luego la visión tradicional sobre esta función pública; la discusión sobre el punto está abierta, por supuesto, pero nos resulta difícil concebir que un caso en el cual no exista actual o inminentemente una real oposición de intereses, sino sólo una mera “posibilidad” de que ella se dé, pueda ser objeto de la *dicción del derecho* que la mencionada función implica.

⁴⁴ *Cfr.* CASTRO Y CASTRO, *op. cit.*, nota 32, p. 230.

⁴⁵ *Cfr. supra*, nota 38; y “CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. PARA QUE EN AMPARO DIRECTO PUEDAN OPERAR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN RELATIVOS, SE REQUIERE QUE LOS PRECEPTOS SE HAYAN APLICADO EN LA SENTENCIA RECLAMADA O EN EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL QUE CON ELLA CULMINÓ.” Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. VI, septiembre de 1997, tesis P. CXXXIII/97, p. 203.

ción I del artículo 62 de ese ordenamiento, que establecía como un instrumento jurídico “contra las leyes y los decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la constitución”,⁴⁶ lo cual fue reiterado en los artículos 25 del Acta de Reformas de 1847 y 101 de la Constitución de 1857.⁴⁷

Debido a la opinión de José María Lozano, seguida por Ignacio Vallarta, se estimó que el juicio de amparo procedía, no contra las leyes en sí mismas, sino sólo contra aquellos actos concretos que se realizaban en su aplicación.⁴⁸ La premisa de tal opinión, de acuerdo con los mencionados juristas, era la siguiente:

No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viole una garantía individual. Mientras la ley no se ejecuta o aplica, debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio. La ley adquiere una existencia real cuando se aplica a un caso particular...⁴⁹

A partir de esta consideración, aunada al principio de instancia de parte agraviada que caracterizó al juicio constitucional desde su nacimiento, la lógica conclusión de Lozano y Vallarta fue la expresada en el párrafo anterior: que sólo procedía el juicio de amparo contra los actos de aplicación de una ley, no contra ésta en abstracto, pues ella no ocasionaba al quejoso algún agravio que le permita iniciar el proceso de garantías.⁵⁰

Esta opinión, fundada en la falsa estimación de que una ley no puede causar perjuicio sino a través de un acto de aplicación, fue rebatida por don Emilio Rabasa quien sostuvo que el juicio de amparo sí procedía contra leyes sin haber un acto de aplicación porque: a) la supremacía constitucional en que se funda el *judicial review* norteamericano, que respalda al juicio de amparo, admite dicha procedencia; b) el Constituyente mexicano, de no haber deseado la procedencia del juicio de amparo contra leyes que no son aplicadas al gobernado mediante un acto concreto, hubiera establecido sólo la expresión de “actos” en el artículo 101 de la Constitución de 1875; y c) tampoco hubiera tenido ningún sentido la referencia a la “ley” que se hace en el artículo 102 de la

⁴⁶ La Constitución yucateca de 1841 y otros documentos relativos a la historia del juicio de amparo, pueden consultarse en ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *150 años de legislación de amparo 1847-1997*, Xalapa, Instituto Mexicano del Amparo, 1997.

⁴⁷ Ordenamientos consultados en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Porrúa, 1999.

⁴⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 216-217.

⁴⁹ *Idem*, p. 217. Véase también NORIEGA CANTÚ, *op. cit.*, nota 36, pp. 129-131.

⁵⁰ Cfr. BURGOA ORIHUELA, *loc. cit.*, nota 48; y TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 1994, pp. 528-529.

misma ley fundamental, al establecerse la “fórmula Otero”.⁵¹ Ahora bien, tampoco es del todo correcto el pensamiento de Rabasa, de acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa,⁵² puesto que fue emitida sin reserva alguna, extendiendo indiscriminada y, por tanto indebidamente, la procedencia del juicio de garantías, soslayando el principio de agravio personal y directo, opinión a la cual se adhiere don Alfonso Noriega⁵³ quien sostiene que para impugnar normas generales en el juicio de amparo, “es necesario esperar el momento en que dichas leyes se individualicen y aparezca la figura del perjuicio directo en la persona o bienes de un sujeto agraviado”.

En relación con la procedencia del juicio de amparo contra normas generales, la Suprema Corte ha sostenido diversos criterios para identificar el momento oportuno para impugnarlas, que pueden separarse en los siguientes “periodos” siguiendo la concepción del maestro Noriega:⁵⁴

Primer periodo. Sólo procedía el juicio de amparo contra leyes aplicadas al quejoso mediante un acto de autoridad concreto.

Segundo periodo. Basándose en la opinión de don José María Lozano, soslayada por Vallarta, la Corte opinó que es procedente el juicio de amparo contra una norma general, aunque no haya sido ejecutada a través de un acto concreto, si ésta contiene un “principio de ejecución”.⁵⁵

⁵¹ Cfr. RABASA, Emilio, *El juicio constitucional*, 6ª ed., México, Porrúa, 1993, pp. 298-301. Felipe Tena Ramírez sostuvo que la autoría de los argumentos de Rabasa no corresponde a éste, sino al abogado Luis Gutiérrez Otero quien los expuso “con mayor claridad y lógica” —según el maestro Tena— en los alegatos del amparo en el que Vallarta hizo suyas las consideraciones de Lozano sobre la procedencia del juicio de garantías únicamente contra los actos de aplicación de una ley inconstitucional, y que citamos en la nota 49; cfr. NORIEGA CANTÚ, *op. cit.*, nota 36, pp. 131-132 y 139-140.

⁵² Cfr. BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, nota 48, p. 219. Felipe Tena Ramírez sostuvo que la autoría de los argumentos de Rabasa no corresponde a éste, sino al abogado Luis Gutiérrez Otero quien los expuso “con mayor claridad y lógica” —según el maestro Tena— en los alegatos del juicio de amparo en el que Vallarta hizo suyas las consideraciones de Lozano sobre la procedencia del juicio de garantías únicamente contra los actos de aplicación de una ley inconstitucional, y que citamos en la nota 49; cfr. NORIEGA CANTÚ, *op. cit.*, nota 36, pp. 131-132 y 139-140.

⁵³ Cfr. *ibidem*, pp. 140-141.

⁵⁴ Cfr. *ibidem*, pp. 136-138.

⁵⁵ Cfr. *ibidem*, p. 135. La tesis que cita el maestro Noriega para ejemplificar este periodo es la siguiente: “AMPARO CONTRA UNA LEY.”, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, T. XXXI, p. 1046; debe notarse que su texto es prácticamente una copia literal de las palabras de Lozano, no sólo de las empleadas aisladamente por Vallarta, sino también de las que refieren el “principio de ejecución” que hace inmediatamente impugnabile una ley a través del juicio de amparo; pero aún más importante es que el criterio de esta tesis amplía *jurisprudencialmente* la procedencia del juicio de amparo, pues se acuñó en el amparo administrativo en revisión 2305/28, resuelto el 19 de febrero de 1931, tiempo en el que aún regía la Ley de Amparo de 1919 cuyos artículos 3º, 20 fracción I, 43 y 70, no contemplaban la distinción entre normas auto y heteroaplicativas, la cual no se incluyó (por lo menos rudimentariamente, en principio) sino hasta la expedición de la vigente Ley de Amparo de 1936; véanse ÁLVAREZ MONTERO, *op. cit.*, nota 46; e *infra*, nota 59.

Tercer periodo. La Suprema Corte abandona el criterio sostenido en el periodo anterior y estima que procederá el juicio constitucional contra una ley, si ésta es “inmediatamente obligatoria”.

Cuarto periodo. El criterio adoptado por la Suprema Corte en esta ocasión, afirma que una ley será impugnable en amparo, sin importar su aplicación concreta, si afecta a personas determinadas “por circunstancias concretas que les determinan de una manera clara”.

Quinto periodo. Determina la Corte que el juicio de amparo procederá contra normas generales que ocasionen un perjuicio real al quejoso y que tengan ejecución con el solo mandamiento que contienen.

Sexto periodo. Adopta nuestro Máximo Tribunal la distinción entre normas auto y heteroaplicativas, para establecer cuándo se ocasiona un agravio al quejoso y determinar la procedencia del juicio de amparo en su contra, distinguiéndolas según la necesidad de un acto de autoridad que las aplique al quejoso.

Séptimo periodo. La Corte se inclina por distinguir entre normas de individualización condicionada o incondicionada, que mantiene en la actualidad.

Finalmente, el maestro Noriega también aclara que las reformas a la Ley de Amparo publicadas el 16 de enero de 1984 y las del 5 de enero de 1988, uniformaron los preceptos de ese ordenamiento para establecer como criterio para la procedencia del juicio de amparo contra normas generales que no han sido aplicadas concretamente, el *inicio de la vigencia* de la norma en cuestión y no su sola expedición como disponía la ley con antelación a dichas modificaciones.⁵⁶

Como puede apreciarse, no es sino hasta el sexto de los mencionados periodos, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un criterio preciso para determinar la oportunidad de impugnar en juicio de amparo, normas generales que por sí mismas causaban perjuicio a los gobernados, lo que generó incertidumbre en los justiciables quienes cautelarmente promovían el juicio de garantías contra la norma que estimaban perjudicial, con la consiguiente —cualquiera puede imaginarlo— carga laboral superflua de nuestros tribunales. Así lo apreciaron el maestro Héctor Fix-Zamudio⁵⁷ y don Mariano Azuela Rivera cuyas palabras transcribo por su elocuencia:

Siempre hemos terminado nuestra lección de amparo contra leyes mediante un consejo práctico a los alumnos. Ante la vaguedad de los términos de solución al problema en la ley y en la jurisprudencia, cuando se duda si una ley admite o no

⁵⁶ Cfr. NORIEGA CANTÚ, *op. cit.*, nota 36, p. 138.

⁵⁷ Citado en GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 49.

el amparo desde el momento en que es promulgada, hay que resolver la duda en el sentido de la acción y no de la abstención, porque es la mejor manera de evitarse perjuicios. En todo caso hay que promover el amparo y todavía más: en el caso de que el juez de distrito deseche la demanda, intentar el recurso de revisión contra el auto para obtener una declaración de la Corte sobre el particular; en esa forma, aun desechada la demanda por la Corte, no podrá más tarde desechar el amparo contra un acto de ejecución de la ley, puesto que ya la Corte dictó una decisión que la obliga. De lo contrario, la jurisprudencia que declara que es consentido el acto derivado de actos consentidos puede privar al agraviado, que no tuvo la suficiente prudencia para impugnar la ley desde luego, de toda posibilidad de defensa contra una violación a la Constitución.⁵⁸

3. Normas autoaplicativas

Durante largo tiempo, el Pleno de la Corte sostuvo el criterio de que una norma es autoaplicativa y, por tanto, impugnabile desde su expedición o inicio de su vigencia en el plazo señalado en la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo, si desde entonces obliga al gobernado a realizar u omitir una acción y no se requiere un acto de *autoridad* que genere dicha obligatoriedad,⁵⁹ el cual se mantuvo —al menos explícitamente— hasta la emisión de la jurisprudencia actual de esa instancia judicial, a la que aludiremos en el próximo apartado.

En la confusión que produjo la aplicación de la tesis jurisprudencial referida en último término, tiene gran responsabilidad el segundo de los mencionados elementos: la obligatoriedad de la norma general impugnada, derivada de su aplicación a través de un acto de autoridad; pero de esto nos ocuparemos al hablar de las normas heteroaplicativas puesto que resulta más atinente a dicho tema, baste ahora mencionar que la doctrina ha encontrado definiciones de normas autoaplicativas, mucho más felices que la expresada en la tesis que comentamos, y que expon-dremos a continuación.

⁵⁸ Citado en *ibidem*, pp. 49-50.

⁵⁹ “LEY AUTOAPLICATIVA”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, T. I, Materia Constitucional, tesis 187, p. 185; en el mismo sentido “LEYES AUTOAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA.”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 103-108, Primera Parte, p. 167. El primer precedente de esta jurisprudencia es el amparo en revisión 3125/50 interpuesto, como se aprecia del número de expediente que le correspondió, cuando aún no se modificaba la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo por la reforma publicada el 19 de febrero de 1951 en el *Diario Oficial de la Federación*, y que entonces establecía la improcedencia del juicio de amparo “contra leyes que por su sola expedición no entrañen violación de garantías, sino que se necesite un acto posterior de *autoridad* para realizar las violaciones” (cursivas añadidas); ÁLVAREZ MONTERO, *op. cit.*, nota 46, p. 311; y FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, *Compendio de derecho procesal constitucional. Legislación, prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, 2003, p. 215.

El maestro Burgoa ha concebido las normas autoaplicativas como aquellas que “su sola promulgación [y el inicio de su vigencia] ya implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de personas por ellas previstas”.⁶⁰ Esta definición tiene el mérito de eliminar la ausencia de necesidad de un acto de aplicación por parte de una autoridad, como elemento del concepto al que corresponde,⁶¹ de acuerdo con el vigente texto de la Ley de Amparo, la cual distorsiona la debida aprehensión del mismo porque bien pueden existir normas heteroaplicativas que no requieren un acto de autoridad para adquirir obligatoriedad pero que tampoco la tienen por su sola vigencia, como veremos.

Por su parte, el maestro Noriega basa su definición de normas autoaplicativas en lo expresado en la fracción III del artículo 39 de la derogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 27 de agosto de 1934, que disponía que los jueces de distrito en materia administrativa conocerían de los juicios de amparo contra leyes cuya simple expedición cree, modifique o extinga, en perjuicio del quejoso, una situación concreta de derecho.⁶² A partir de esta disposición y fundando sus argumentos en la teoría jurídica de Julien Bonnecase, concluye aquel jurista que una norma puede ser impugnada inmediatamente a través del juicio de amparo si al iniciar su vigencia crea, modifica o extingue en perjuicio de un gobernado una situación jurídica concreta lo que, aunque no lo señala expresamente, equivale a decir que dicha norma tiene carácter autoaplicativo.⁶³

4. Normas heteroaplicativas

Intuimos que, interpretando *a contrario sensu* la citada jurisprudencia que definió las normas autoaplicativas⁶⁴ y convirtiendo en premisa de su razonamiento la expresión de dicha tesis en el sentido de que es autoaplicativa aquella norma cuya obligatoriedad no requiere un acto de autoridad, nuestros tribunales⁶⁵ —destacando el Pleno de la Suprema

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, nota 48, p. 220.

⁶¹ Aunque posteriormente el maestro Burgoa incluye dicho elemento en su definición de normas autoaplicativas, a guisa de conclusión a la sección relativa de su obra, en consideración a la tesis citada en la nota 59 que antecede; *ibidem*, p. 226.

⁶² *Cfr.* NORIEGA CANTÚ, *op. cit.*, nota 36, pp. 143 y 147.

⁶³ *Cfr. ibidem*, pp. 147-155.

⁶⁴ *Supra*, nota 59.

⁶⁵ *Cfr.* “LEYES AUTOAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA.”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 103-108, Primera Parte, p. 167; y “LEYES, AMPARO CONTRA. TÉRMINO PARA INTERPONERLO.”, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 163-168, Quinta Parte, p. 31.

Corte— y algunos litigantes, llegaron a la conclusión aparentemente “lógica” de que *sería heteroaplicativa sólo aquella norma general que efectivamente requiera un acto de autoridad para tener obligatoriedad*.

La incorrección de la “inferencia” anterior se encuentra en la supuesta interpretación *a contrario sensu* de la tesis jurisprudencial que toma como fundamento, pues constituye una extensión de las implicaciones lógicas del texto de esa jurisprudencia y se convierte en un argumento *productor* de una norma nueva imprevista por la instancia que acuñó el criterio referido, que constituye una arbitraria creación de quien efectuó esa “interpretación”,⁶⁶ pues del hecho de que una norma autoaplicativa no requiera ser aplicada por un acto de autoridad para afectar la esfera jurídica de una persona, no se desprende *necesariamente* que sea autoaplicativa toda norma que no requiera un acto de autoridad para afectar una determinada situación jurídica. Este “razonamiento”, por cierto también anacrónico dados los cambios a lo dispuesto originalmente en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo,⁶⁷ es contrario a la regla del silogismo que enseña que “de dos premisas negativas no se concluye nada”,⁶⁸ ya sea que dicha “argumentación” se construya indicativa⁶⁹ o condicionalmente;⁷⁰ desde luego, lo anterior es susceptible de corroborarse mediante la construcción de otros silogismos con diferentes premisas, en lo cual deberá tenerse cuidado de que éstas sean materialmente verdaderas y se respeten las reglas formales del raciocinio.

La inclusión de la necesidad de un acto de autoridad aplicativo de una norma considerada violatoria de garantías individuales, como elemento para determinar su aplicabilidad mediata o inmediata y la posibilidad de su impugnación en juicio de amparo, especialmente considerando el

⁶⁶ Véase GUASTINI, Riccardo, “Técnicas interpretativas” (trad. de Marina Gascón), *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 28-31.

⁶⁷ Véase *supra*, nota 59.

⁶⁸ GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl, *Introducción a la lógica*, 25ª ed., Naucalpan, Esfinge, 1990, p. 197.

⁶⁹ Dicho silogismo sería expresado así: “Ninguna norma autoaplicativa requiere un acto de autoridad para afectar inmediatamente la situación jurídica de un gobernado; la norma N no requiere un acto de autoridad para afectar inmediatamente la situación jurídica de un gobernado; luego, la norma N es autoaplicativa (¿?)”.

⁷⁰ Asimismo: “Si una norma no requiere un acto de autoridad para afectar inmediatamente la situación jurídica de un gobernado, es autoaplicativa; la norma N no requiere un acto de autoridad para afectar inmediatamente la situación jurídica de un gobernado; luego, la norma N es autoaplicativa (¿?)”; de este silogismo también puede criticarse la verdad de los juicios que forman su antecedente y su consecuente. También podría expresarse este mismo silogismo en otra forma: “Si una norma es autoaplicativa, no requiere un acto de autoridad para afectar inmediatamente la situación jurídica de un gobernado; la norma N no requiere un acto de autoridad para afectar inmediatamente la situación jurídica de un gobernado; luego, la norma N es autoaplicativa (¿?)”, en cuyo caso contravendría la regla del silogismo condicional que enseña que “De la afirmación del antecedente se sigue la afirmación del consecuente; pero no viceversa”. *Cf.* GUTIÉRREZ SÁENZ, *op. cit.*, nota 68, pp. 218-219.

restringido concepto de “autoridad” para efectos de este proceso constitucional, sostenido hasta 1996,⁷¹ no es un elemento esencial para distinguir entre normas autoaplicativas y heteroaplicativas, ya que existen normas generales *a)* inocuas por su sola vigencia y *b)* que no requieren ser aplicadas por una autoridad para afectar la situación jurídica de una persona, las cuales por el primer elemento mencionado no podrían considerarse autoaplicativas y, por el segundo, tampoco incluirse dentro de las heteroaplicativas, sin que pueda sostenerse la imposibilidad técnica de controlar su regularidad constitucional, atentos los principios de supremacía constitucional y de acceso a la justicia que informan nuestro orden jurídico.

Ejemplos de normas que no ocasionan agravio por el inicio de su sola vigencia y tampoco requieren para ello un acto de autoridad, son aquellas cuya aplicación proviene de un particular diferente al agraviado,⁷² y aquellas cuyo cumplimiento deba efectuar *motu proprio* el agraviado luego de colocarse él mismo en determinados supuestos⁷³ como los que originan el pago del impuesto sobre la renta⁷⁴ o de regalías⁷⁵ a los autores y sociedades de gestión colectiva.

⁷¹ Véase “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. V, febrero de 1997, tesis P. XXVII/97, p. 118.

⁷² Véase “LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PROCEDE POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTÚA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY.”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 337, p. 392. Esta tesis fue emitida antes de que la Suprema Corte establezca el criterio que actualmente sostiene para distinguir entre normas auto y heteroaplicativas, y proviene de la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación.

⁷³ Véase “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, Materia Constitucional, tesis 316, p. 372. Esta tesis ya fue sostenida por la Suprema Corte luego de establecer el criterio que actualmente sirve para distinguir entre normas auto y heteroaplicativas.

⁷⁴ De acuerdo con la fracción I de los artículos 2º del Código Fiscal de la Federación y 1º de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en el año 2003, las personas residentes en México que obtengan algún ingreso están obligadas al pago de dicha contribución, deber jurídico que parte —quíéralo o no el propio contribuyente— sólo cuando obtiene algún ingreso, mientras que al no incurrir en dicho supuesto las disposiciones relativas a ese impuesto de ninguna manera inciden en su esfera jurídica la cual se mantiene incólume, aunque siempre se deben considerar las particularidades relativas a causación, determinación, época de pago y exigibilidad, de la obligación tributaria (véase RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl Germán, *Derecho fiscal*, 2ª ed., México, Harla, S.A., pp. 109-128).

⁷⁵ De acuerdo con el artículo 26 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, reformado por decreto publicado el 23 de julio de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*, si alguna persona transmite o comunica, públicamente, una obra artística, debe pagar una suma por concepto de regalías al autor de la misma o a la sociedad de gestión colectiva que lo represente; entonces, no es sino hasta que aquella persona realiza la comunicación o transmisión que nace su obligación de pago —y su consiguiente perjuicio—, en tanto que si omite dicha acción el precepto citado en nada afecta su situación jurídica.

Obviamente, el más claro ejemplo de normas heteroaplicativas siguen siendo las de carácter punitivo, es decir, aquellas que señalan una sanción contra el sujeto que realizó una conducta antijurídica, que sólo puede aplicarse en una determinación de autoridad que la individualiza, notables en las legislaciones penal y de responsabilidades de servidores públicos.

Por exclusión respecto de las normas autoaplicativas, y fundiendo los conceptos que sobre éstas vertieron los maestros Burgoa y Noriega, expresados líneas arriba, podemos definir —teórica no dogmáticamente— a las normas heteroaplicativas como aquellas que por su sola expedición y vigencia no afectan la situación jurídica de los sujetos a los cuales se dirigen.

V. LA OPINIÓN ACTUAL DE LA SUPREMA CORTE

1. *La individualización de los efectos de las normas generales*

El criterio actual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para distinguir entre normas auto y heteroaplicativas, se basa en la individualización condicionada o incondicionada de sus efectos. El rubro y el texto de esta tesis jurisprudencial a que dio origen son los siguientes:

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

para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”⁷⁶ (cursivas añadidas)

En realidad este criterio no es de reciente creación, ya que desde 1968 don Mariano Azuela Rivera lo esbozó con los mismos elementos que se incluyen en la tesis que acabamos de transcribir,⁷⁷ sostenida por el Pleno de la Suprema Corte a partir de 1996 según los precedentes relacionados con ella.

Como se desprende del texto de esta jurisprudencia, una norma tendrá carácter autoaplicativo si impone un deber *lato sensu* que cause agravio al sujeto a quien se dirige, sin necesidad para que se origine su obligatoriedad de un hecho diferente a su vigencia. Pongamos un ejemplo: Imaginemos una norma que imponga a todas las sociedades mercantiles —por el mero hecho de ser tales— un impuesto anual por el 10% del valor de su capital social; en tal caso, la observancia del imperativo que contiene la norma será de efecto inmediato para toda sociedad mercantil, pues no requiere de la realización de un hecho distinto a su vigencia, para *alterar* el catálogo de derechos y obligaciones que tienen esas corporaciones —que constituye su situación jurídica de acuerdo con *Bonnecase*⁷⁸— creando inmediatamente para ellas la obligación de solventar ese impuesto aunque ello deba suceder meses después; por lo tanto, dicha norma tendrá carácter autoaplicativo.

Por el contrario, la norma será heteroaplicativa o de obligatoriedad mediata, si es necesaria la existencia de un hecho —no estrictamente un acto, y mucho menos que éste provenga de una autoridad—, diferente a su sola vigencia, para que afecte la situación jurídica del sujeto a quien se dirige.

Utilicemos para ejemplificar las normas heteroaplicativas el impuesto sobre la renta.⁷⁹ Es claro que mientras alguna persona no perciba algún ingreso, no tendría obligación de pagar el mencionado tributo y le resultaría absolutamente indiferente la constitucionalidad de las normas que lo regulan; sin embargo, si una sociedad mercantil obtiene alguna utilidad, ese hecho propio de la empresa contribuyente —que no requirió un acto aplicativo de autoridad— causa dicho tributo pues se

⁷⁶ Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 328, p. 383.

⁷⁷ *Cfr.* BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, nota 48, pp. 223-224; y NORIEGA CANTÚ, *op. cit.*, nota 36, pp. 143-144.

⁷⁸ *Cfr. ibidem*, pp. 148-149.

⁷⁹ Véase *supra*, nota 74.

colocó en el supuesto legal que lo establece y nace una *obligación* fiscal a su cargo que modifica su situación jurídica,⁸⁰ y es en este momento que la norma en cuestión le ocasiona perjuicio al imponerle una nueva obligación: el pago del impuesto sobre la renta sobre el ingreso percibido, aunque ésta sea posteriormente exigible.⁸¹

Lo mismo puede decirse sobre el pago de regalías por la comunicación o transmisión públicas de obras artísticas, que señala el artículo 26 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor. La sola expedición y vigencia de la reforma que estableció el texto vigente de ese precepto, publicada el 23 de julio de 2003, no afecta a ninguna persona sino hasta que efectivamente comunique o transmita una determinada obra artística; en tanto dicho acto no se produzca, la mencionada disposición en ningún modo incide en la situación jurídica de algún sujeto, creando a su cargo una nueva obligación de pago a favor del autor o la sociedad de gestión colectiva que a éste represente.

2. El “primer acto de aplicación” de las normas generales

Debido al criterio de individualización condicionada o incondicionada, distintivo de la aplicabilidad de normas generales y determinante en la procedencia del juicio de amparo y la controversia constitucional, surge un nuevo problema: establecer cuál sería el “primer acto de aplicación” de las normas heteroaplicativas, dificultad que no existía pues dicho acto tenía que provenir de una autoridad, salvo lo ya dicho sobre el realizado por un particular en virtud de un mandato legal.⁸²

Para determinar el “primer acto de aplicación” de una norma general, es preciso no confundir la existencia del deber jurídico que impone,⁸³ con su exigibilidad y su cumplimiento, que respectivamente aluden a los perjuicios “jurídico” y “material” que ocasiona. Para ilustrar lo anterior, deliberadamente escogimos ejemplos de la materia fiscal porque en ella son notables los problemas que esta cuestión provoca, pues mientras algunos tribunales por ejemplo han sostenido acerca del impuesto sobre la renta, que las normas relativas no ocasionan agravio al quejoso sino hasta que efectúa el pago de ese tributo porque hasta entonces ese sujeto no ha sufrido afectación alguna, otras instancias en

⁸⁰ “...la obligación fiscal *nace* en el momento en que se realiza el hecho imponible...” (cursivas añadidas), RODRÍGUEZ LOBATO, *op. cit.*, nota 74, p. 120.

⁸¹ *Cfr. ibidem*, pp. 125 y 127.

⁸² *Cfr. supra*, nota 72.

⁸³ Si bien una norma jurídica puede alterar la situación de una persona al otorgarle una prerrogativa de la que antes carecía, esto por supuesto no puede causarle agravio y haría improcedente el juicio de amparo.

cambio han resuelto que el “primer acto de aplicación” de las normas que regulan ese tributo, consiste en la realización de los supuestos de causación del mismo; lo que por lo menos implica absoluta oscuridad en la interpretación de las normas que rigen la procedencia del juicio de amparo contra normas heteroaplicativas y de la jurisprudencia de la Suprema Corte, extensible en lo conducente a la procedencia de la controversia constitucional.⁸⁴

Señalamos que la situación jurídica de una persona puede modificarse al imponerle una norma general un nuevo deber jurídico, por su sola vigencia o al cumplirse la condición que individualiza sus efectos, que altera el conjunto de derechos y obligaciones que la constituyen, lo que ocasiona un “perjuicio jurídico” para el sujeto en cuestión; esto debe distinguirse del “perjuicio material” que ese mismo sujeto padecería por el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la norma general, actualizado sólo cuando efectúa el acto (pago, entrega de un bien, etc.) u omisión que la norma le impone, lo cual bien puede ocurrir simultáneamente con el surgimiento del “perjuicio jurídico” o con posterioridad. Que no sea imperativo el cumplimiento material inmediato del deber impuesto a alguna persona por una norma general, al haber un plazo suspensivo⁸⁵ para ello —como sucede con muchas obligaciones fiscales—, no implica la inexistencia del mismo y el consiguiente agravio del que pudiera dolerse la persona sobre quien recae, pues de dicha modalidad únicamente depende la mera exigibilidad de ese cumplimiento, *no la modificación de la situación jurídica del sujeto en cuestión*, que fue en realidad alterada por la realización de la condición que particularizó a su respecto el mandamiento de la norma general.

Coincidimos con el maestro Noriega⁸⁶ en que basta el “perjuicio jurídico”, la sola variación de la situación jurídica del sujeto cuya conducta regula la norma, para que ésta le ocasione agravio bastante para su legitimación activa en el juicio de amparo o la controversia constitucional, y pensamos ese es el momento en que verdaderamente surge el interés procesal del agraviado para impugnar la norma que le afecta;⁸⁷

⁸⁴ “*The differences in interpretation among various courts are symptomatic of the lack of clarity of interpreted rules*” (“Las diferencias de interpretación entre diversos tribunales son sintomáticas de la falta de claridad de las reglas interpretadas”, trad. del autor), WRÓBLEWSKI, Jerzy, *The judicial application of law*, trad. de Jerzy Wróblewski *et al.*, Dordrecht, Kluwer, 1992, p. 124, n. 14.

⁸⁵ Cfr. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 13ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 950.

⁸⁶ Cfr. NORIEGA CANTÚ, *op. cit.*, nota 36, p. 155.

⁸⁷ Cfr. “INTERÉS JURÍDICO, COMPROBACIÓN DEL.”, Pleno, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 283, p. 336; y “ACTIVO DE LAS EMPRESAS, IMPUESTO AL. EXTREMOS QUE DEBE PROBAR UNA EMPRESA, PARA ACREDITAR SU INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EL RE-

sin negar desde luego que un “perjuicio material” constituye un agravio a la persona que sostiene la inconstitucionalidad de la norma que lo origina, que en realidad deriva del “perjuicio jurídico” que ocasiona la sola colocación del quejoso en los supuestos que dicha regla prevé. Si no fuera el “perjuicio jurídico” sino el “material” quien origina agravio al quejoso y le otorga legitimación activa, sería inexplicable la procedencia del juicio de amparo contra multas o sentencias definitivas civiles y mercantiles, que no han sido ejecutadas, porque a pesar de causar un perjuicio “jurídico” a la persona contra quien se dirigen, aún no le han ocasionado un agravio “material”.

Sentado lo anterior, estudiaremos someramente los criterios que la Suprema Corte ha establecido para determinar el “primer acto de aplicación” de una norma general, para efectos de la procedencia del control constitucional.

La Segunda Sala ha establecido jurisprudencia⁸⁸ en el sentido de que la aplicación de la norma debe ser actual y concreta, pues la inminencia de que ella ocurra no actualiza o concreta el *perjuicio en la esfera jurídica* del gobernado de manera real y actual (cursivas añadidas). Por otro lado, la opinión del Pleno sostenida en al menos dos criterios jurisprudenciales,⁸⁹ puede entenderse en el sentido de que el primer acto de aplicación de una norma se da por la realización de un perjuicio material al quejoso, aunque la última tesis que referimos manifiesta que “el perjuicio a la esfera jurídica del gobernado podrá surgir [...] de aquel acto por medio del cual él mismo se coloca en [las hipótesis previstas por la ley]”. Por último y con posterioridad a los criterios del Pleno citados, la Segunda Sala sostuvo en tesis aislada⁹⁰ que el primer acto de aplicación de una norma será “aquel que trasciende a la esfera jurídica del gobernado generándole un perjuicio que se traduce en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico”.

Nos hallamos entonces con el dilema de saber, para efectos de la procedencia de los medios de control constitucional, cuál de los siguientes “actos” debe entenderse como el “primero” en aplicación de una norma

GLAMENTO DE LA LEY QUE LO ESTABLECE.”, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, T. V, Primera Parte, enero a junio de 1990, tesis XCIII/93, p. 154.

⁸⁸ “LEYES HETEROAPLICATIVAS. SI SE RECLAMAN POR ACTOS INMINENTES Y NO POR ACTOS CONCRETOS YA REALIZADOS, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO.”, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, T. I, Materia Constitucional, tesis 341, p. 396.

⁸⁹ *Supra*, notas 72 y 73.

⁹⁰ “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, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, T. XII, diciembre de 2000, tesis 2a. CLXXV/2000, p. 447.

general: *a)* el hecho *lato sensu* que coloca al agraviado bajo los supuestos de la norma y altera su situación jurídica mediante la imposición de un nuevo deber jurídico, es decir la “condición” que determina la individualización de sus efectos, o *b)* el hecho *lato sensu* que le ocasiona un perjuicio material y concreto, a través del cumplimiento real de ese deber jurídico. La cuestión no es de poca monta, pues es común que el agraviado omita impugnar la norma que le afecta sólo por haberse colocado en sus supuestos, y la reclame luego de su cumplimiento voluntario o exigido por un acto ajeno, pues aunque ambos son aplicativos de la norma, *sólo uno de ellos puede ser el “primero”*. De acuerdo con lo manifestado en los primeros párrafos de este numeral y con apoyo en la jurisprudencia de la Suprema Corte, consideramos que *el “primer acto de aplicación” de una norma general, es aquel hecho lato sensu por el cual un sujeto se coloca en la hipótesis que ésta contiene y altera inmediatamente su situación jurídica imponiéndole un deber jurídico que antes no tenía o eliminando una prerrogativa a su favor*, no obstante que el cumplimiento material de la obligación que la norma le impone se sujete a un plazo suspensivo, cuya realización indudablemente sería un “acto de aplicación” pero no original sino posterior, lo cual a nuestro parecer no se opone al criterio que sostiene ahora ese Alto Tribunal para distinguir entre normas auto y heteroaplicativas.

VI. CONCLUSIONES

Primera. El actual criterio de la Suprema Corte que distingue entre normas de individualización condicionada o incondicionada, es adecuado no sólo al sentido de los textos de la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, a cuya aplicación sirve, sino también a la complejidad de las normas generales que integran nuestro orden jurídico.

Segunda. Puede decirse que la oportunidad para impugnar alguna norma general en el juicio de amparo o la controversia constitucional, es el momento en que altere la situación jurídica del agraviado, imponiéndole un nuevo deber jurídico o privándolo de un derecho, pues en ello consiste el perjuicio necesario y bastante para su legitimación activa en esos procesos constitucionales.

Tercera. Es indiferente, de acuerdo con el criterio actual de la Suprema Corte, si esta afectación deriva de un acto de autoridad, un acto propio del agraviado o un particular, o de un hecho en sentido estricto, ajeno a la voluntad de alguna persona, para calificar una norma de

“heteroaplicativa” y situarla respecto de las consecuencias jurídicas derivadas de tal calidad.

Cuarta. Debe considerarse el hecho *lato sensu* que condiciona la individualización de los efectos de una norma general como “primer acto de aplicación” de la misma, si de él proviene inmediatamente la alteración de la situación jurídica de la persona a quien se dirige, pues los perjuicios materiales que la norma en cuestión pueda ocasionar, en realidad son de carácter contingente y no son determinantes para que el agraviado tenga legitimación activa en el juicio de amparo o la controversia constitucional, pues debe atenderse preferentemente al perjuicio jurídico que se le ocasione.

VII. FUENTES

Bibliografía

ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, *150 años de legislación de amparo 1847-1997*, Xalapa, Instituto Mexicano del Amparo, 1997.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Estudios Doctrinales, núm. 191, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 33ª ed., México, Porrúa, 1997.

———, *Derecho constitucional mexicano*, 11ª ed., México, Porrúa, 1997.

CARBONELL, Miguel, *¿El tercero ausente? Poder judicial y democracia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, edición facsimilar de la original de 1931, París, Economica, s.a.

CASTRO Y CASTRO, Juventino Víctor, *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1996.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío Díaz, José Ramón y Pérez de Acha, Luis Manuel (comps.), *La defensa de la constitución*, 2ª ed., México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 1, 2000.

FERRAJOLI, Luigi, “El derecho como sistema de garantías”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2001.

FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, colección Breviarios Jurídicos, núm. 9, 2003.

———, *Compendio de derecho procesal constitucional. Legislación, prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4ª reimp. de la 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001.

- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8ª ed., México, Harla, s.a.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1997.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La suprema corte y la política*, 2ª ed., México, UNAM, 1994.
- GRANT, James Allan Clifford, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes. Una contribución de las Américas a la ciencia política*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1963.
- GUASTINI, Riccardo, “La constitución como límite a la legislación” (trad. de Miguel Carbonell), *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 8, 2001.
- , “Técnicas interpretativas” (trad. de Marina Gascón), *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2003.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 13ª ed., México, Porrúa, 2001.
- GUTIÉRREZ SÁENZ, Raúl, *Introducción a la lógica*, 25ª ed., Naucalpan, Esfinge, 1990.
- HÄBERLE, Peter, *El estado constitucional*, trad. de Héctor Fix-Fierro, reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, núm. 47, 2003.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la constitución (La justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Ensayos Jurídicos, núm. 5, 2001.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *El valor de la constitución normativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Ensayos Jurídicos, núm. 8, 2002.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 6ª ed. revisada y actualizada por José Luis Soberanes Fernández, México, Porrúa, 2000.
- OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo, *El amparo contra normas con efectos generales*, México, Porrúa, 2001.
- PINA, Rafael de, y PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 19ª ed., México, Porrúa, 1993.
- RABASA, Emilio, *El juicio constitucional*, 6ª ed., México, Porrúa, 1993.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 14ª ed., México, Porrúa, 1999.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl Germán, *Derecho fiscal*, 2ª ed., México, Harla, S.A.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 1994.
- , *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Porrúa, 1999.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy, *The judicial application of law*, trad. de Jerzy Wróblewski et al., Dordrecht, Kluwer, 1992.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 5ª ed., Madrid, Trotta, 2003.

Hemerografía

SÁNCHEZ GIL, Rubén Antonio, “El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la Jurisprudencia P./J. 38/2002”, inédito.

Troper, Michel, “The logic of justification of judicial review”, *International journal of constitutional law*, Nueva York, Oxford University Press-New York University School of Law, año I, núm. 1, enero 2003, pp. 99-121.

http://www3.oup.co.uk/ijclaw/hdb/Volume_01/Issue_01/pdf/010099.pdf

Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.

LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

ACUERDO 5/1999 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

ACUERDO 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS

IUS 2003, CD-ROM, MÉXICO, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2003.

APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-2000, CD-ROM, MÉXICO, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2000.

SENTENCIA DEFINITIVA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 325/2001, PUBLICADA EN *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA*, NOVENA ÉPOCA, T. XVIII, AGOSTO DE 2003, PP. 1378 Y SS.

SENTENCIA DEFINITIVA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2003, PUBLICADA EN *DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN*, MÉRIDA, AÑO CVI, NÚM. 29,987, 17 DE OCTUBRE DE 2003, SUPLEMENTO, PP. 1-72.