

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

I. La fracción I del artículo 114	30
A. Leyes federales o locales	34

Amparo en revisión 291/96. Estela Aguilar Peña. 4 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José Ángel Máttar Oliva.

Amparo en revisión 481/97. Eréndira López López. 9 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Franco Luna.

Amparo en revisión 853/97. Ricardo Margáin Berlanga. 10 de octubre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: José Ángel Máttar Oliva.

Amparo en revisión 3059/97. Francisco Cañedo Zavaleta. 30 de enero de 1998. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Tesis de jurisprudencia 12/98. Aprobada por la Segunda sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de febrero de mil novecientos noventa y ocho, por unanimidad de cinco votos de los ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

En los siguientes apartados continuaremos con el estudio de cada uno de los actos de autoridad catalogados bajo el rubro genérico de leyes, a que nos hemos referido en apartados precedentes.

A. Leyes federales o locales

Cuando la Ley de Amparo, en la fracción analizada, se refiere a “leyes federales o locales”, nos

encontramos ante la presencia de normas jurídicas material y formalmente conocidas con este nombre. Es decir, este tipo de actos de autoridad impugnables en amparo indirecto se refieren a normas jurídicas generales, abstractas e impersonales (leyes en sentido material), que emanan del Poder Legislativo (leyes en sentido formal).

Sabemos que de conformidad con el sistema federal existente en México, existe una división competencial entre un ente nacional que conocemos como federación y las entidades en que se divide el territorio del país, denominadas estados.

Pues bien, conforme a la división de competencias entre la federación y los estados, determinadas materias están reservadas a la federación, y las facultades que no se reservan a ésta, las pueden ejercer los estados, según lo estipulado por el artículo 124 de la Constitución General de la República. De ahí que para atribuirse en ambos casos dichas facultades, sea necesaria la emisión de un acto legislativo que regule cierta materia, que luego la federación y los estados, a través de sus asambleas legislativas –Congreso de la Unión y legislaturas locales, respectivamente–, ejerzan su soberanía para regular y reglamentar determinados ámbitos.

Para los efectos del juicio de garantías, cuando el Congreso de la Unión emita una norma jurídica general, abstracta e impersonal, nos encontraremos ante una ley federal, pues emana de un poder que constituye la representación nacional. En cambio, cuando un estado emite una norma jurídica general, abstracta e impersonal, nos encontraremos ante una ley local o estatal.

Precisamos lo anterior porque algunos criterios tienden a clasificar las normas generales emitidas por el Congreso de la Unión en leyes federales, leyes ordinarias, leyes reglamentarias, etc. Sin embargo, para los efectos del juicio constitucional, toda norma general emanada de este poder será considerada como federal.

En los actos legislativos de regulación a que nos hemos referido, estos poderes pueden afectar la esfera jurídica de los particulares, es decir, pueden causar agravio a los derechos subjetivos de que son titulares los gobernados. Cuando ello sucede, el particular agraviado tiene expedita la acción de garantías para combatir el acto que le causa perjuicio.

Tradicionalmente las leyes, sean federales o locales y para todo lo relacionado con la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, se han clasificado en autoaplicativas y heteroaplicativas.

Autoaplicativas son aquellas que desde el momento en que entran en vigor comienzan a afectar la esfera jurídica de los particulares, es decir, pueden causar agravio a sus derechos subjetivos por imponerles alguna obligación.

En cambio, las heteroaplicativas requieren de un acto de autoridad de aplicación posterior para que afecten la esfera jurídica de un particular; es decir, no obligan desde que entran en vigor, sino que precisan de ulterior actuación autoritaria, que puede lesionar derechos subjetivos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha basado la distinción en el concepto de *individualización incondicionada*. De esta suerte, los ministros del máximo tribunal de justicia del país establecen que para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas es necesario acudir a ese concepto, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento en que entran en vigor, por tratarse 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; en este caso, nos encontraremos ante las llamadas leyes autoaplicativas. En cambio, si las normas generales no vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, ya que no crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho, nos encontraremos ante las llamadas leyes heteroaplicativas.¹

¹ V. Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo vi, julio de 1997, tesis P./J. 55/97, página 5. Amparo en revisión 2104/91. Corporación Videocinematográfica México, S. A. de C. V., 20 de febrero de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria Rosalba Becerril Velázquez. Amparo en revisión 1811/91. Vidriera México, S. A., y otros. 4 de junio de 1996. Once votos. Ponente Juan Díaz Romero. Secretario Alejandro Sánchez López. Amparo en revisión 1628/88. Vidrio Neutro, S. A., y otros. 4 de junio de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente Genaro David Góngora Pimentel. Secretario Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente Mariano Azuela Güitrón. Ponente Genaro David Góngora Pimentel.

El concepto de individualización condicionada a que se refiere la Suprema Corte de Justicia constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, ya que nos permite conocer, en cada caso en particular, si los efectos de una disposición general impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera 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, por su sola entrada en vigor, independientemente de que no se actualice condición alguna, estaremos ante la presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de dar, hacer o no hacer que impone una ley no surgen en forma automática a su entrada en vigor, sino que se requiere, para actualizar el perjuicio a un particular, de algún acto diverso

Secretario Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Amparo en revisión 662/95. Hospital Santa Engracia, S. A. de C. V., 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga María Sánchez Cordero. Ponente Juan Díaz Romero. Secretario Alejandro Sánchez López. El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el siete de julio en curso aprobó, con el número 55/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de mil novecientos noventa y siete.

que condicione su aplicación, nos encontraremos ante una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la atribución jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento en particular.

Por otra parte, podemos establecer que hay tres momentos en los cuales se puede impugnar una ley a través del juicio de amparo:

Primero. Dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que se inició su vigencia, si se trata de una disposición autoaplicativa.

Segundo. Dentro de los quince días que siguen al de la notificación o conocimiento del primer acto de su aplicación concreta.

Tercero. Dentro de ese mismo lapso, es decir, de quince días, contados desde el día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación del fallo o resolución recaídos al recurso o medio de defensa que la propia disposición legislativa otorgue al gobernado, por virtud de los cuales ese acto de aplicación pudo ser modificado, revocado o nulificado.

Tales términos resultan de una interpretación de los artículos 21, 22, 73 fracciones III y XII de la Ley de Amparo, habiéndolos resumido claramente el Poder Judicial federal en la siguiente ejecutoria:

Octava época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX, enero de 1992

Página: 124

AMPARO CONTRA LEYES. CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA INTERPONERLO. Existen, en principio, tres momentos en los que puede reclamarse la inconstitucionalidad de una ley, reglamento o decreto gubernativo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, a saber: a) Dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que se inició su vigencia, si se trata de una disposición autoaplicativa; b) Dentro de los quince días que siguen al de la notificación o conocimiento del primer acto de su aplicación concreta y, c) Dentro de ese mismo lapso, contado desde el siguiente día a aquel en el que surte sus efectos la notificación del fallo o resolución que recayeron al recurso o medio de defensa que la propia disposición legislativa otorgue al gobernado, por virtud del cual ese acto de aplicación pudo ser modificado, revocado o nulificado. Si en cualquiera de esas hipótesis, no se acude en demanda de la protección federal en los lapsos que se indican, conforme a lo que disponen los artículos 21 y 22 de la propia ley reglamentaria, resulta procedente sobreseer en el juicio con fundamento en el artículo 74, fracción III, de la propia Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 200/91. Genaro Solórzano Vázquez. 15 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Sandoval Espinosa. Secretario: José Gilberto Moreno García.

En el primero de los supuestos mencionados el particular afectado puede interponer el juicio de garantías dentro de los treinta días siguientes a aquél en que entró en vigor la ley autoaplicativa. Es requisito indispensable que la norma general que se va a impugnar comience a causar afectación jurídica en la esfera de derechos subjetivos del particular para que pueda ser impugnada, pues de otra manera el juicio sería improcedente, atentos a la falta de interés jurídico del quejoso. Por ello, repetimos, es condición indispensable que este tipo de leyes sea de las llamadas autoaplicativas.

Sin embargo, existen casos en los cuales podría dejarse en estado de indefensión a determinados particulares que al momento de la entrada en vigor de la ley aún no se situaban dentro de la preceptiva de la disposición general. Estos sujetos se verían imposibilitados de promover la acción de garantías en contra de leyes dentro de este lapso de treinta días por la razón de que en ese momento todavía no se situaban dentro de las hipótesis contempladas por la norma general que los agraviará en un futuro. Piénsese, por ejemplo, en una sociedad mercantil que se constituyó legalmente meses o años después de que una ley autoaplicativa entrara en vigor, y a la que, posteriormente, con motivo de su nacimiento a la vida jurídica le fuera aplicable esa disposición.

Es por ello que el término de treinta días que establece la fracción 1 del artículo 22 de la Ley de Amparo, para combatir las leyes de naturaleza autoaplicativa, no debe interpretarse literalmente sino que, cuando se trata de sujetos que se sitúan dentro de los preceptos relativos con posterioridad

a la entrada en vigor de la norma, dicho término debe contar a partir del momento en que tales sujetos se colocan en los supuestos de la ley que se va a impugnar, ya que sería imposible que combatieran las disposiciones legales correspondientes, pues todavía no se encontraban comprendidos en ellas y, en tal caso, al no afectar su esfera jurídica, el amparo sería improcedente por falta de interés para ejercitar la acción constitucional.

Por ello, en la hipótesis que estamos analizando, la ley es reclamable como autoaplicativa, pues con motivo de su expedición ya no se requiere de un acto de autoridad para afectar los intereses jurídicos del quejoso; y cuando una persona se sitúa dentro de los supuestos de dicha ley con posterioridad al inicio de su vigencia, el plazo de treinta días debe contarse a partir del momento en que se encuentra comprendido en las hipótesis legales.

Esta regla es aplicable particularmente tratándose de la constitución de sociedades posterior a la fecha de expedición de la ley y aun a la fecha en que fenece el término de treinta días para la interposición de la demanda de garantías; el plazo de que dispondrán comenzará a correr desde la fecha de la constitución de la sociedad, si es posterior a la fecha de expedición de la ley o de fenecimiento del plazo para la promoción del amparo.

En este sentido el pleno de la Suprema Corte de Justicia ha interpretado la fracción 1 del artículo 22 de la Ley de Amparo en la siguiente ejecutoria:

Sexta época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Primera parte, XCIV

Página: 32

LEYES AUTOAPLICATIVAS. CUÁNDO DEBEN COMBATIRSE (IMPUESTO SOBRE ARRENDAMIENTO). La disposición que establece el término legal para combatir leyes autoaplicativas, no debe interpretarse literalmente cuando se trata de sujetos que se sitúan dentro de los preceptos relativos, con posterioridad a su entrada en vigor, ya que sería imposible que tales sujetos combatieran las disposiciones correspondientes, cuando todavía ni se encuentran comprendidos por ellas, ya que al no afectar su esfera jurídica, el amparo sería improcedente, por falta de interés para obrar, de acuerdo con lo establecido por el artículo 73, fracción v, de la Ley de Amparo. Por tanto, en esta hipótesis la ley es reclamable por autoaplicativa, con motivo de su expedición, ya que no se requiere de un acto de autoridad para afectar los intereses jurídicos del quejoso, pero el plazo de treinta días debe contarse a partir del momento en que se encuentra comprendido por los supuestos legales, y en el caso de sociedades, tratándose de la aplicación del artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, desde la fecha de la constitución de la sociedad, si dicha constitución es posterior a la fecha de expedición de la ley, y si el objeto de la misma lo constituye la compraventa y arrendamiento de bienes inmuebles, así como el ejercicio de todos los actos y la celebración de todos los contratos para dichos fines.

Amparo en revisión 3655/50. Refacciones y Equipos, S. A., y coagraviados. 27 de abril de 1965. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón.

Sexta época, primera parte:

Volumen xli, página 207. Amparo en revisión 698/58. Onarimatla, S. A. 15 de noviembre de 1960. Mayoría de quince votos. Ponente: Gilberto Valenzuela.

En el segundo de los supuestos mencionados, respecto del amparo indirecto, el particular afectado puede interponer el juicio de garantías dentro de los quince días siguientes al de la notificación o conocimiento del primer acto de aplicación de la ley que se va a combatir, sea ésta autoaplicativa o heteroaplicativa.

Entonces, respecto de las leyes autoaplicativas, el particular puede dejar transcurrir el término de treinta días de que disponía para impugnar la ley, y esperar a que alguna autoridad le notifique el primer acto de aplicación concreta, e impugnarla en esta segunda oportunidad.

La Ley de Amparo admite que las personas afectadas por una ley reserven su acción constitucional para ejercerla al tiempo en que alguna autoridad les prevenga directamente a que cumplan con sus disposiciones o les sancione su incumplimiento, lo cual tiene la ventaja de que el juicio de amparo podrá enderezarse de manera conjunta contra la ley misma, por ser inconstitucional, y contra su aplicación mediante el acto o los actos concretos de la autoridad ejecutora, que pueden ser violatorios en sí mismos por defectos intrínsecos de la propia ejecución. La ventaja radica en que, de no prosperar la reclamación contra la ley considerada inconstitucional, se podrá tener éxito en

cuanto a los actos de ejecución. De hecho, este recurso es muy socorrido entre los abogados que no quieren someterse a los recursos legales que prevén las leyes para combatir los actos de autoridad; simplemente reclamando la inconstitucionalidad de una norma general se podrá dar la vuelta al principio de definitividad que rige la procedencia del juicio de garantías, ello siempre y cuando nos encontremos ante el primer acto de aplicación concreta de dicha ley.

Por último, el particular afectado por una ley federal o local puede promover juicio de amparo dentro de quince días, contados desde el día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación del fallo o resolución recaídos en el recurso o medio de defensa que la propia disposición legislativa otorgue al gobernado, por virtud del cual ese acto de aplicación pudo ser modificado, revocado o nulificado.

En este último supuesto nos encontramos ante la procedencia del juicio de amparo directo, por regla general, y del indirecto, por excepción. Es decir, si la resolución recaída al recurso o medio de defensa que prevé la ley para la impugnación del acto de autoridad que la aplica, dictada por un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, y consiste en sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, el amparo procedente será en vía directa. En cambio, si la resolución que recayó es sentencia definitiva o resolución que pone fin a un procedimiento seguido en forma de juicio, y la dicta instancia diferente a un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, procederá el amparo en vía indirecta.

Si lo procedente es la promoción del juicio de amparo directo, el acto reclamado será la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, dictadas, en su caso, por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. La ley no constituirá acto reclamado, sin embargo, podrá impugnarse su inconstitucionalidad, únicamente en los conceptos de violación que aduzca el quejoso. Esto significa que será materia solo del capítulo de conceptos de violación de la demanda de garantías, sin señalarse como acto reclamado la ley federal o local aplicada. La calificación de inconstitucionalidad de dicha ley, en su caso, por parte del tribunal colegiado correspondiente, se hará en la parte considerativa de la sentencia, de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Amparo.

Ello significa que en ningún caso la ley federal o local deben ser señaladas como actos reclamados en el juicio de amparo directo, como hacen muchos quejosos en sus demandas de garantías, pues el artículo 158 de la Ley de Amparo es muy clara al establecer que los únicos actos reclamados en amparo directo son las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados.

En cambio si la resolución que recayó al recurso o medio de defensa previsto para la impugnación del acto que aplica la ley, constituye una sentencia definitiva o resolución que pone fin a dicho

procedimiento, dictada por instancia diferente a un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, procederá el amparo en vía indirecta.

En ambos casos que acabamos de comentar, es decir, si nos encontramos ante la impugnación de la resolución que pone fin a un juicio o procedimiento, dictada o no por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en amparo directo o indirecto, según el caso, no es posible que el quejoso o las partes intervinientes ofrezcan y rindan pruebas en el juicio respectivo para demostrar la inconstitucionalidad de dichos actos, pues tratándose del amparo directo esa posibilidad está vedada por la propia legislación; y en cuanto al amparo indirecto, su viabilidad está limitada debido a que el acto de autoridad debe analizarse tal y como lo dictó la responsable, pues las partes ya tuvieron la posibilidad de ofrecer y rendir pruebas en el curso del procedimiento.

En el juicio constitucional existe un principio, contenido en los artículos 78 y 150 de la Ley de Amparo, que limita el ofrecimiento y admisión de pruebas, pues el acto reclamado deberá precisarse y analizarse tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. Ello trae como consecuencia que las partes tengan limitada la posibilidad de ofrecer pruebas, pues ya tuvieron la oportunidad de aportarlas en el procedimiento del cual emanó el acto que ahora se reclama de inconstitucional.

Que las partes estén limitadas para ofrecer pruebas en el juicio de garantías, es cuestión de elemental lógica, pues si se van a juzgar los actos de

una autoridad después de un procedimiento seguido en forma de juicio, lo consecuente es que esos actos se juzguen a la luz de los elementos que tuvo esa autoridad para resolver. Una de las excepciones que permiten que el particular ofrezca pruebas aun cuando se trate de un acto que emanó de un procedimiento seguido en forma de juicio, es cuando el quejoso comparece como tercero extraño, alegando ser persona ajena a la controversia o que no fue convocado legalmente. En este caso, las pruebas que se ofrezcan tenderán a demostrar la falta o ilegalidad del emplazamiento.

Es en este sentido que las partes pueden aportar pruebas en el juicio de garantías solo para demostrar tres extremos: *a)* la existencia del acto reclamado; *b)* su constitucionalidad o inconstitucionalidad; y *c)* el interés jurídico.

Ya mencionamos que se puede impugnar una ley de inconstitucional en el juicio de amparo directo, sin señalarla como acto reclamado, pues este recurso procede únicamente en contra de sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a un juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. Ello trae como consecuencia que cuando se aduzcan razones de inconstitucionalidad de la ley, no se llamará a juicio a las autoridades expedidoras, porque en materia de amparo directo puede realizarse el estudio de este tipo de problemas mediante declaraciones con efectos que se limitan a la sentencia que representa el acto reclamado, ya que ésta constituye el acto de aplicación de la ley considerada por el quejoso como inconstitucional.

La siguiente tesis nos ilustra al respecto:

Octava época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, agosto de 1991

Página: 153

AMPARO CONTRA LEYES, PROCEDENCIA DEL. CUANDO SE RECLAMA LA SENTENCIA DEFINITIVA FUNDADA EN LEYES INCONSTITUCIONALES. El amparo contra sentencia definitiva en el que se aducen razones de inconstitucionalidad de la ley, puede promoverse en la vía uniinstancial ante un tribunal colegiado, según el régimen de competencia establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que sea necesario llamar a juicio a las autoridades expedidoras de la ley cuya constitucionalidad se convierte, toda vez que en materia de amparo directo puede realizarse el estudio de este tipo de problemas mediante declaraciones con efectos limitados a la sentencia reclamada, como acto de aplicación de la ley por la autoridad responsable en el juicio de amparo directo, de conformidad con lo dispuesto por la fracción v, del artículo 83, de la Ley de Amparo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Reclamación 3/90. León Romero Hernández y otro. 29 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Amparo directo 291/88. Materiales del Istmo, S. A. 14 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Reclamación 2/90. Hermenegildo Romero Solano y María de Jesús Sánchez Vázquez. 29 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Armando Cortés Galván. (Octava época, tomo VII-junio, página 197).

A.1. Algunos criterios emitidos por el Poder Judicial de la federación que se relacionan con el juicio de amparo contra leyes

En este apartado citaremos y comentaremos algunas de las sentencias más relevantes que el Poder Judicial de la federación ha emitido y se relacionan directamente con el juicio de amparo en contra de leyes.

Es importante reiterar que el análisis que se hace en este trabajo se basa, fundamentalmente, en los criterios emitidos por el Poder Judicial federal, con lo cual pretendemos acercarnos al derecho vivo, al que se está aplicando cotidianamente por los tribunales del país, para que pueda servir de guía al plantear los asuntos ante las instancias competentes. Porque en muchas ocasiones estudios muy interesantes sobre la materia, bien acabados y estructurados, suelen adolecer de un defecto fundamental: contienen criterios no compartidos por los tribunales federales del país.

En el presente, exponemos algunas ideas en los temas específicos de los supuestos de procedencia, tocantes al derecho que se está aplicando por los tribunales federales. Sin embargo, en su oportunidad expondremos nuestras propias opiniones.

1. Sobre el interés jurídico en el amparo contra leyes

Como premisa inicial estableceremos que el *interés jurídico*, para todos los efectos del juicio de

amparo en general, y del juicio de amparo en contra de leyes en particular, consiste en la existencia de un derecho reconocido por la ley, o lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. El derecho subjetivo supone la conjunción de dos elementos inseparables: la facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, cuyo sujeto, según su índole, determina el criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados y públicos.

El tema del interés jurídico en el juicio de amparo ha sido y es de los más debatidos. No existe un concepto unitario de lo que debemos entender por interés jurídico; a lo largo de los años el Poder Judicial federal ha emitido, inclusive, sentencias contradictorias al respecto.

El tema del interés jurídico es abordado con particular claridad por Góngora Pimentel² cuando señala que hay que distinguir claramente entre el interés simple y el jurídico, pues en muchas ocasiones nos encontramos ante la existencia de un interés simple, inclusive económico, pero que no se configuraría como interés jurídico para los efectos del amparo.

Recordemos que entre los principios fundamentales de nuestro juicio constitucional se encuentra el de que solo podrá ser promovido por

² GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL. *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2001, 8ª ed., p. 83 ss.

la persona a quien perjudique la ley o el acto que se reclame. Por ello, como principio, debe existir un interés jurídico en el particular promotor del juicio de amparo. Si no hay dicho interés, el procedimiento que se instaure será improcedente.

El autor que estamos comentando nos ilustra con algunos ejemplos útiles en la práctica, para no confundir entre la existencia de un real interés jurídico y la sola presencia de intereses simples o económicos.

¿Podrá darse el interés jurídico en los siguientes casos?:

Ejemplo 1: Un padre de familia ve instalada una escuela al lado de su casa. Dicha acción de la autoridad indudablemente le beneficia, pues sus hijos podrán asistir allí sin riesgo, inclusive ni siquiera tendrán que cruzar la calle. Cierta día, la autoridad competente de educación pública decide mudar esa escuela a otro lugar, quizá a varios kilómetros de distancia. Al padre de familia, evidentemente, le interesa que no se cambie el plantel, pero ese interés no puede ser de naturaleza jurídica, sino tan solo simple, pues ninguna ley le otorga el derecho de exigir que se mantenga esa situación, porque el Estado no puede preferir los intereses del particular por encima de los generales que podrán resultar favorecidos con el traslado. En este caso, el particular padre de familia no estaría legitimado para promover un juicio de amparo, pues no se le está afectando ningún derecho subjetivo, que se traduciría, en términos de la Ley de Amparo, en agravio personal y directo.

Ejemplo 2: Algunos habitantes que deambulan por una ciudad, hacen uso de las avenidas y calles que creen más convenientes para llegar a su lugar de negocios, o de regreso a sus propias casas. Cierta día, las autoridades competentes deciden cerrar definitivamente al tránsito algunas calles. Evidentemente, los particulares tienen interés en seguir utilizando aquellas que se han cerrado, pues les ahorra tiempo, gasto en combustible, etc. Sin embargo, los particulares no pueden alegar derecho especial en su favor para pedir que las abran nuevamente, pues ninguna ley se los reconoce. Consecuentemente, el juicio de amparo que, en su caso, se promoviera contra la resolución definitiva que mandara cerrar esas calles sería notoriamente improcedente.

Ejemplo 3: Los habitantes de un barrio residencial de primera clase, destinado por las autoridades solamente a la construcción de residencias o casas habitación, lo que les da comodidad y exclusividad, tienen interés en que esta situación se mantenga por tiempo indefinido, pues recibe de esta manera un beneficio indudable. No obstante, las autoridades, por razones que juzgan convenientes, otorgan autorizaciones para establecer un servicio público, como sería la construcción de una terminal para camiones de autotransporte federal, un campo deportivo, un mercado público o cualquier otro que vendría a modificar sensiblemente la situación de tranquilidad y privacidad que tenían los habitantes de esa zona exclusiva. Es obvio que existe afectación a una situación preexistente, pues se incrementarán en sus cercanías molestias como ruidos, aumento del índice delictivo, etc. Empero, la

afectación no es a un derecho subjetivo, pues la ley no reconoce potestad o facultad a los habitantes para mantener la situación preexistente.

De esta suerte tenemos que, para los efectos de procedencia del juicio de amparo, se debe afectar un interés jurídico, en términos de lo dispuesto en la fracción v del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues de otra manera el juicio instaurado ante la afectación de un interés simple o económico, deviene improcedente.

Reiteraremos entonces que el interés jurídico, para los efectos de nuestra materia, consiste en un derecho reconocido por la ley, en la existencia de un derecho subjetivo, entendido como facultad derivada del derecho objetivo. El derecho subjetivo supone la unión de dos elementos: la facultad de exigir y una obligación correlativa, traducida en un deber jurídico. Podemos considerar que no existe derecho subjetivo (ni, por tanto, interés jurídico) cuando la ley regula simplemente la actuación de un particular, sin otorgarle derecho o potestad para exigir a alguna autoridad pública determinada conducta, es decir, cuando el derecho objetivo no le otorga poder de exigencia imperativa.

Tampoco existe derecho subjetivo o interés jurídico cuando el particular cuenta con un *interés simple*, lo cual sucede cuando la norma de derecho objetivo no establece en favor de particulares facultad alguna de exigir determinado comportamiento, sino solo la de que puedan aprovechar sus beneficios, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido, ya que en

estos casos el orden jurídico que establezca dicha situación no le otorga facultad para obtener coactivamente su respeto.

Hay dos ejecutorias pronunciadas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se sintetizan las ideas aquí expuestas y que a continuación citamos:

Séptima época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 37 primera parte

Página: 25

INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN. El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un

derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el ordenamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan "el poder de exigencia" correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón.

Séptima época
Instancia: Pleno
Fuente: Informes
Tomo: Informe 1972, parte I
Página: 358

SERVICIOS PÚBLICOS, NO PUEDE EMPLEARSE EL AMPARO COMO UN MEDIO DE COACCIÓN PARA OBLIGAR AL PODER ADMINISTRATIVO A VALORAR TODOS LOS ASPECTOS NECESARIOS PARA ESTABLECER CORRECTAMENTE LOS. Si el poder administrativo local no hubiera tomado en cuenta para conceder la autorización para establecer un cementerio los puntos de vista urbanístico, estético y práctico, serían omisiones lamentables o faltas, pero eso no autoriza a los órganos del Poder Judicial de la Federación para obligar a la responsable a percatarse y reparar los puntos de vista anteriores, pues el Poder Judicial federal no es competente, en tal caso, para apreciar los motivos urbanísticos, los problemas estéticos, las dificultades prácticas, las razones de conveniencia de las autoridades administrativas locales, y pronunciar un fallo supremo que decida sobre los aspectos que no deben pasarse por alto al establecer un cementerio. Esto es ya más que impartir justicia, administrar.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros. (Acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos de los ministros: Guerrero, Rebolledo, Jiménez Castro, Rivera Silva, Burguete Farrera, Huitrón, Saracho Alvarez, Martínez Ulloa Iñárritu, Azuela, Solís López, Canedo Aldrete, Salmorán de Tamayo, Yáñez, Ramírez Vázquez, Guerrero Martínez, Mondragón Guerra, Aguilar Álvarez y presidente Guzmán Neyra. Ponente: Huitrón.

Por otro lado, y relacionado con este mismo tema, diremos que en el juicio de amparo que se promueva contra leyes, el interés jurídico se acredita

cuando el particular prueba que es sujeto de la norma y las disposiciones que contiene afectan su esfera de derechos subjetivos; ello significa que el particular debe demostrar, ante el juez de distrito, estar dentro de los supuestos que señala la ley inconstitucional, para tener legitimación de promover el juicio de garantías.

De esta suerte, no basta con que el particular declare en la demanda de garantías, bajo protesta de decir verdad, que la ley lo afecta, jurídicamente hablando, sino que debe demostrarlo.

En este sentido, véanse los siguientes criterios emitidos por el Poder Judicial federal:

Octava época

Instancia: Tercera sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, marzo de 1991

Tesis: 3ª LII/91

Página: 50

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACREDITA ÚNICAMENTE POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SE TRATE DE UNA LEY AUTOAPLICATIVA. NO debe confundirse el carácter de autoaplicativa de la ley, con el interés jurídico para reclamarla en amparo, pues mientras que aquél se refiere a la obligatoriedad del mandato legal desde que entra en vigor, el segundo se relaciona con la afectación que el propio mandato origina a la parte quejosa; afectación que debe probarse, tomando en cuenta que el artículo 4º de la Ley de Amparo previene que el juicio de garantías únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama. Así para legitimar el ejercicio de la acción constitucional no es suficiente con que las disposiciones de la ley resulten obligatorias

desde el momento mismo en que entran en vigor, sino que es indispensable demostrar que el quejoso se encuentra en los supuestos de las normas que pretenda impugnar, ya que sólo así se puede concluir que la ley, desde el momento de su iniciación de vigencia, afecta los intereses jurídicos del solicitante del amparo.

Amparo en revisión 2292/90. Desarrollo Ayuntamiento Tlalpan, S. A. de C. V. 4 de marzo de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Antonio Llanos Duarte. Secretario: Abraham S. Marcos Valdés.

Octava época

Instancia: Segunda sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: II, primera parte, julio a diciembre de 1988

Página: 177

LEYES, INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO CONTRA. Cuando se promueve amparo en contra de una ley, alegando que su sola expedición causa perjuicio al quejoso, es necesario que éste pruebe, en la audiencia constitucional, que es sujeto de la norma y que las disposiciones que contiene afectan su interés jurídico; pues no basta, para tener por demostrado este hecho, el que en la demanda de amparo se declare, bajo protesta de decir verdad, que se está dentro de los presupuestos de la norma.

Amparo en revisión 7748/85. La Fábula Pizza Bahía, S. A. de C. V. 25 de abril de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Guillermo David Vázquez Ortiz.

Amparo en revisión 3189/85. Compañía Arrendadora y Explotadora de Servicios Turísticos de Baja California, S. A., propietaria del bar turístico "El Bohemio". 25 de mayo de 1988. Cinco votos. Ponente: Atanasio

González Martínez. Secretaria: Amanda R. García González.

Amparo en revisión 5600/86. Ho Su Wo propietario del restaurante "Pagoda". 25 de mayo de 1988. Cinco votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Amanda R. García González.

Amparo en revisión 8424/86. Angel Heredia Pérez. 1o. de junio de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Guillermo David Vázquez Ortiz.

Amparo en revisión 5640/85. Jorge Mario Limón Tejeda, propietario del restaurante "George". 22 de junio de 1988. Cinco votos. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario: Guillermo David Vázquez Ortiz.

Para concluir con el tema del interés jurídico en el juicio de garantías, percibimos tres momentos para el análisis que debe hacerse en relación con este concepto: el primero se refiere a la procedencia del juicio de garantías; el segundo, a las características intrínsecas del acto de autoridad, y el tercero a la inconstitucionalidad del acto autoritario. Todos ellos, relacionados con el tema del interés jurídico.

Es decir, en un primer momento, tendremos que considerar la procedencia del juicio de garantías en relación con el interés jurídico del promovente. Es regla inequívoca que quien promueva el juicio constitucional debe tener interés legal en ejercer dicho medio de defensa. De ahí que el juzgador habrá de analizar si dicha persona lo tiene. Ya establecimos que en este momento el interés jurídico se identifica con la existencia de un derecho subjetivo del particular.

Pero no basta la existencia de ese derecho subjetivo, sino que en un segundo momento, el acto de autoridad ha de causar un agravio personal y directo, es decir, debe lesionar o afectar ese derecho subjetivo de que es titular el gobernado, con las características anotadas: ser personal y directo.

Y en último y tercer momento, para que se conceda la protección constitucional solicitada, esto es, para que el amparo resulte fundado, y no simplemente procedente, ese acto autoritario debe ser violatorio de garantías, es decir, tiene que adolecer de un vicio que lo haga contrario a algún dispositivo de nuestra Carta Magna.

2. Sobre la procedencia del amparo contra leyes heteroaplicativas cuando las aplica un particular

Sobre este punto estableceremos, como punto de partida, que el juicio de amparo contra leyes procede cuando, por mandato expreso de la ley, las aplica un particular en auxilio de la administración pública y, por tanto, a partir de este momento se comienzan a computar los quince días para su interposición.

Sabemos hasta la saciedad que el juicio de amparo es un procedimiento que se estableció para combatir los actos de autoridad, y es improcedente contra actos de particulares.

Entonces, ¿qué sucede cuando un particular, por mandato expreso de la ley, aplica esta norma general considerada inconstitucional a un

governado, causándole afectación jurídica? ¿Procede el juicio de amparo en este caso específico? ¿Deberá dejarse en estado de indefensión al particular en contra de la ley aplicada, por el simple hecho de que el acto concreto de administración la hace un particular? Casos de aplicación de leyes por particulares se dan todos los días: cuando el patrón retiene al trabajador el porcentaje respectivo de su salario para el pago de cuotas obrero-patronales; o cuando una empresa hace retenciones para efectos del impuesto sobre la renta o el impuesto al valor agregado.

La respuesta es sencilla: el juicio de amparo no procede en contra del acto específico del particular, pero sí en contra de la ley heteroaplicativa que se le impone por primera vez. Ello se debe a que, como bien lo ha interpretado la Suprema Corte de Justicia, el juicio de garantías no es procedente en contra de actos de particulares, así estén actuando por mandato expreso de la ley, pues este procedimiento está reservado para combatir actos de autoridad; sin embargo, para no dejar en estado de indefensión a los gobernados, el juicio se deberá plantear en contra de la ley que se está aplicando y las autoridades que se hubiesen encargado de emitirla.

La Ley de Amparo, en la fracción VI del artículo 73, no establece la exigencia de que la aplicación de la ley provenga precisamente de alguna autoridad para que el amparo sea procedente, solo se refiere a que sea aplicada por acto posterior y se origine perjuicio al particular.

En este sentido, el acto de aplicación de una ley no necesariamente debe efectuarse en forma directa

por alguna autoridad pública, su aplicación puede provenir de un particular que actúa por mandato expreso de la norma general; en tal supuesto, el particular que aplica la ley se considera como auxiliar de la administración. Es suficiente, pues, que el acto de aplicación de la ley produzca y cause afectación en los derechos subjetivos del gobernado, para que éste esté en posibilidad de promover el juicio de amparo en contra de la norma general que se le está aplicando. Y toda vez que el juicio de garantías no procede en contra de actos de particulares, quien aplica la ley en cumplimiento de un mandato expreso no será llamado como responsable en el juicio de garantías.

Así, el acto de aplicación de la ley por un particular servirá solo como referente para efectos de la procedencia del juicio en contra de la ley impugnada, aunque tal aplicación no la haya hecho una autoridad. Y será señalado como acto reclamado la ley inconstitucional y citadas como autoridades aquellas que dictaron y promulgaron la ley respectiva, en términos de la disposición contenida en el artículo 11 de la Ley de Amparo.

Negar al particular la posibilidad de impugnar la ley considerada inconstitucional únicamente por el hecho de que la aplica un particular, implicaría negarle el ejercicio de la acción constitucional a pesar de que la ley ya ha causado perjuicio a los intereses jurídicos del gobernado.

Por otro lado, y en estricta lógica, es importante subrayar que la fecha para el inicio del cómputo de los días para la interposición de la demanda de

amparo, será precisamente aquella en la cual el particular, en auxilio del Estado, aplique la norma general por vez primera; de allí que el quejoso deba estar atento a dicha aplicación para no perder la oportunidad de interponer su amparo.

En el sentido que hemos expuesto, se ha pronunciado la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente ejecutoria:

Octava época

Instancia: Primera sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 1, primera parte-1, enero a junio de 1988

Página: 195

LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. POR ACTOS PROVENIENTES DE UN PARTICULAR QUE ACTÚA POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY. La referencia que el artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo, hace en cuanto a que se requiere que el acto de aplicación de leyes que por su sola expedición no causen perjuicio al quejoso, provenga de una autoridad, no debe tomarse en sentido literal; es decir, el acto de aplicación no debe necesaria y forzosamente efectuarse en forma directa por una autoridad en sentido estricto, sino que su realización puede provenir de un particular que actúa por mandato expreso de la ley. En estos casos el particular se reputa como auxiliar de la administración pública. Basta, pues, que el acto de aplicación se produzca y cause perjuicio al gobernado, para que éste esté en posibilidad de intentar el juicio de amparo, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto de aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede en contra de actos de particulares. En resumen, el que se tenga como acto de aplicación al que ejecuta un particular, es sólo para efectos de la

procedencia del juicio en contra de la ley impugnada, aunque tal aplicación no provenga de una autoridad; sostener lo contrario implicaría que en esos casos no podría promoverse el juicio de amparo, a pesar de que se había dado el acto de aplicación de la ley, sino que tuviera que esperarse, en el caso de incumplimiento del obligado, a que la autoridad, por medio de procedimientos coercitivos, tratara de obtener el cumplimiento forzoso del acto basado en la ley, con todas las molestias y perjuicios inherentes a ello. En consecuencia, sólo para efectos de la procedencia del amparo en contra de la ley, se atenderá a la fecha de aplicación de ésta cuando corresponda efectuarla a particulares, sin que sea necesario llamarlos a juicio como autoridades.

Amparo en revisión 7820/86. Ernesto González Ricaño. 11 de mayo de 1988. Cinco votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Raúl Melgoza Figueroa.

Nota: Esta tesis también aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, 193-198, primera parte, página 126.

3. Sobre las hipótesis que deben colmarse en la procedencia del juicio de garantías contra leyes

Para que sea procedente el juicio de amparo indirecto contra leyes autoaplicativas es necesario que el sujeto se encuentre dentro de la hipótesis contemplada por la ley, o que si es el primer acto de aplicación, esta ley efectivamente se le aplique.

Ya habíamos visto que el interés jurídico consiste en la afectación de un derecho subjetivo.

Pues bien, para demostrar esa afectación de interés jurídico y que el particular esté en posibilidad de promover el juicio de garantías en contra de leyes autoaplicativas, se debe probar dicha afectación; ello sucede cuando el particular acredita que se encuentra dentro de las hipótesis generales establecidas en la ley.

Por otro lado, cuando se trata de ley heteroaplicativa, ella debe, necesariamente, aplicarse para que el gobernado esté legitimado para promover el juicio de amparo.

En tal sentido, citamos las siguientes tesis que se explican por sí solas.

Novena época

Instancia: Segunda sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: x, septiembre de 1999

Tesis: 2ª CXIX/99

Página: 263

AMPARO CONTRA LEYES. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL ACTO DE APLICACIÓN RECLAMADO NO MATERIALIZA LOS SUPUESTOS NORMATIVOS. El artículo 73, fracción XII, párrafo tercero de la Ley de Amparo, establece la opción de que, con motivo del primer acto de aplicación de una ley, se acuda desde luego al amparo contra ésta, o bien, después de agotar los medios ordinarios de defensa; sin embargo, cuando el acto que se señala como de aplicación no materializa los supuestos normativos de la ley, no se surte la hipótesis de la opción mencionada y, por tanto, en contra del acto concreto deben agotarse los medios ordinarios de defensa por no estarse en el caso de la excepción al principio de definitividad.

Amparo en revisión 646/98. Ruperto Antonio Torres Valencia y otro. 24 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Enrique Zayas Roldán.

Amparo en revisión 738/99. Bahía Dorada, S. A. de C. V. 27 de agosto de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Novena época

Instancia: Segunda sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, diciembre de 2000

Tesis: 2ª CLXXVI/2000

Página: 448

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. El acto a través del cual una autoridad administrativa determina un crédito fiscal consiste en la emisión de un escrito en el que de manera fundada y motivada se cuantifica el monto al que asciende la obligación tributaria principal, en el cual, indefectiblemente, aquélla debe ceñirse a lo previsto en las disposiciones legales aplicables, con el fin de precisar el sujeto del tributo, las circunstancias en que se suscitó la hipótesis de causación, la cuantificación del parámetro que sirva para obtener la base, y la tasa o tarifa que aplicará a esta última. *De ahí que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debe estimarse que cuando se expide dicho acto, en él se realiza la aplicación de las hipótesis normativas que contienen la totalidad de los elementos esenciales del tributo, como son su objeto, el sujeto, el procedimiento para determinar la base y la tasa o tarifa aplicable, bien sea que se encuentren en*

un mismo dispositivo o en diversos, pues desde esa determinación, con independencia de que la autoridad someta su actuar a los términos precisos de la ley, el contribuyente tendrá obligación de pagar el crédito fiscal respectivo, dentro del plazo legal, lo que significa que la determinación tributaria, en sí misma considerada, le acarrea un perjuicio, afectándole en su interés jurídico las disposiciones que debieron aplicarse, aun cuando ello se haya realizado en forma imprecisa, pues lo cierto es que existe la individualización de la ley respecto del gobernado, ya que son el conjunto de hipótesis jurídicas que contienen los elementos del tributo las que prevén el hecho imponible y las que facultan y acotan el actuar de la responsable cuando emite la determinación tributaria.

Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado, S. A. de C. V. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

4. El juicio de amparo en contra de reformas a la Constitución

En 1998 el ex regente de la Ciudad de México, Manuel Camacho Solís, planteó un juicio de garantías en el cual impugnaba ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La cuestión de fondo planteada era el cambio en los requisitos para poder acceder a cierto cargo de elección popular, circunstancia que, argumentó el quejoso, lo agraviaba en sus derechos subjetivos.

La pregunta que los señores ministros del máximo tribunal de justicia del país se plantearon,

cuando el asunto llegó vía amparo en revisión y en ejercicio de la facultad de atracción, fue la siguiente: ¿procede el juicio constitucional en contra de reformas a la propia Constitución General de la República?

La respuesta no fue sencilla, y se tuvo que estudiar a profundidad el asunto.

De inicio comentaremos que el juicio de garantías que promueve un gobernado tiene por finalidad que se declare la contradicción que existe entre un acto de autoridad, sea general o particular, y la Constitución Política, en el rubro de garantías individuales. Entonces ¿cómo la Constitución puede ser contraria consigo misma? La primera reacción del Poder Judicial federal fue desechar la demanda de garantías, pues se argumentó lo que hemos señalado: el juicio de amparo tiene por finalidad analizar la inconstitucionalidad de un acto de autoridad, esto es, la contradicción que pueda existir entre una actuación autoritaria y la Constitución en el rubro de garantías; entonces, no es posible plantear la contradicción que pueda existir entre algunos artículos de la Constitución reformados, con otros, pues la Carta Magna no puede contradecirse consigo misma, y cuando se aparentare tal circunstancia, deben interpretarse los artículos en aparente contradicción de tal manera que obtengamos un contenido armónico.

En este sentido, el juicio de amparo no procede en contra del contenido de las reformas constitucionales, pues la inconstitucionalidad de un acto particular o una ley deriva de su contradicción

con la Carta Magna; entonces, la Constitución no puede ser contradictoria consigo misma.

Sin embargo, ello no impide que el amparo se enderece por defectos del proceso de reformas constitucionales, pues aquí no se está atacando el contenido mismo de la Constitución, sino el proceso de reformas correspondiente, y si éste no se sujetó a las disposiciones relativas de la propia Constitución o de la ley respectiva, significa que existe un defecto en el proceso legislativo que puede ser impugnado por vía de amparo. Ello significa que, en contra de las reformas constitucionales se pueden surtir dos hipótesis:

a) Amparo contra el contenido de las reformas constitucionales.

b) Amparo contra el proceso de reformas constitucionales.

El juicio de amparo solamente procede en el segundo de los casos mencionados, pues la inconstitucionalidad de un acto o ley deriva de su contradicción con la propia Carta Magna, y la Constitución, como ya dijimos, no puede ser contradictoria consigo misma.

Es de esta manera porque cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la propia Carta Magna lo que se pone en tela de juicio, sino los actos que integran el proceso legislativo que culmina con su reforma, el cual debe ceñirse a las disposiciones relativas y, de no ser así, procede la interposición del juicio de garantías para que exista

una declaración de nulidad de las modificaciones constitucionales, no por su contenido, sino por defectos en el proceso legislativo.

En tal caso, cuando se controvierta el proceso de reformas constitucionales, serán llamadas como autoridades responsables las que intervinieron en el proceso de modificación.

Aun cuando dicho proceso reformativo de la Constitución hubiese elevado a la categoría de norma suprema determinadas disposiciones, tal circunstancia no debe desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control cuando existen excesos en el proceso, puesto que de otra manera no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados con motivo de dichas reformas, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva.

Concluiremos que si bien es cierto el contenido mismo de los artículos constitucionales resulta inimpugnable a través del juicio de amparo, sí es posible controvertir el proceso de reformas relativo cuando el resultado es una norma constitucional que causa afectación a los intereses jurídicos de los gobernados. En este caso, el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reformas debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

Citamos dos tesis jurisprudenciales emitidas con motivo del asunto planteado por el señor Camacho Solís:

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, septiembre de 1999

Tesis: P. LXII/99

Página: 11

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En

consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El tribunal pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, septiembre de 1999

Tesis: P. LXIII/99

Página: 13

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con

jurisprudencias sustentadas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El tribunal pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

5. Sobre las autoridades que deben llamarse al juicio de amparo contra leyes

Estableceremos como principio que en la demanda de amparo indirecto contra leyes, deben señalarse las autoridades legislativas como responsables, si no el juicio será improcedente, y si ya inició, será sobreseído.

Esto se debe a que el amparo indirecto es un auténtico juicio, donde comparecen como demandadas autoridades a quienes se les atribuye un actuar inconstitucional, y deben ser oídas en la defensa de sus intereses. Como el medio idóneo para combatir, como acto de autoridad, una ley, es el juicio de amparo biinstancial, deben llamarse a su defensa las autoridades legislativas, pues son ellas quienes tienen interés legítimo en la subsistencia de los actos que emiten.

En términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo, son autoridades responsables las que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado. Por tanto, en el juicio de amparo indirecto contra leyes deben ser llamadas no solo las autoridades legislativas propiamente dichas (Congreso de la Unión o legislaturas de los estados), sino también las que promulgan y publican la ley que, en este caso son las autoridades ejecutivas de la federación (Presidente de la República) o de los estados (gobernadores).

Si se trata de una ley autoaplicativa, el particular sólo señalará como responsables a la autoridad legislativa que expidió la ley y a la ejecutiva que la promulgó y publicó.

Si se trata de una ley heteroaplicativa, además de las autoridades mencionadas en el punto precedente, el quejoso deberá señalar como responsable a la que se encargó de aplicarla.

Se da tal exigencia porque las autoridades deben ser oídas en defensa de sus intereses, al constituir el amparo un juicio en el cual se van a controvertir los derechos de un particular y de una autoridad, en este caso, legislativa.

En este sentido:

Octava época

Instancia: Tercera sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: v, primera parte, enero a junio de 1990

Tesis: XLV/90

Página: 180

LEYES, AMPARO CONTRA. PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO CUANDO SE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ, PERO NO AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ. Aunque el Ejecutivo interviene en el proceso formativo de la ley, su actividad en este aspecto se halla subordinada a la voluntad del Poder Legislativo que la expide, y esta preponderancia hace que se considere a la ley como un acto legislativo tanto desde el punto de vista formal como material. En consecuencia, si en la demanda se señala como acto reclamado la expedición del decreto que reforma el Código de Comercio y se indica solamente como autoridad responsable al Ejecutivo que la promulgó pero no al Congreso que la expidió, debe sobreseerse en el juicio con apoyo en los artículos 73, fracción XVIII, 74, fracción III y 116, fracción III, de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 2893/89. Rubén Juárez Baca. 5 de marzo de 1990. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo MacGregor. Secretario: José de Jesús Quesada Sánchez.

No obstante, si no se señala como autoridades responsables a las que promulgaron y publicaron la

ley, esto es a las ejecutivas, el juicio de amparo será perfectamente procedente, salvo que se ataque la promulgación o publicación por vicios propios. Esta particularidad se debe a que, si bien el Ejecutivo interviene en el proceso de formación de una ley, su actuación se encuentra supeditada a la voluntad del Poder Legislativo, que es el verdadero creador de la ley; esta preponderancia hace que se considere a la ley como acto fundamentalmente legislativo, tanto desde el punto de vista material como formal.

De esta manera, aunque en la demanda de garantías no se señale como autoridad responsable a la ejecutiva que promulgó la ley, tal circunstancia no es suficiente para desechar o sobreseer el juicio, pues deberá analizarse la inconstitucionalidad de la ley ante la preeminencia de la autoridad legislativa. Lo anterior es aplicable en todo caso, salvo que se ataque la constitucionalidad de la actuación de la autoridad ejecutiva en el proceso de formación de la ley por vicios propios.

En este sentido, consúltese la siguiente tesis jurisprudencial:

Séptima época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: I, Parte SCJN
Tesis: 196
Página: 192

LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ. Aunque el Ejecutivo interviene en el proceso formativo de la ley,

su actividad en este aspecto se halla subordinada a la voluntad del Poder Legislativo que la expide, y esta preponderancia hace que se considere a la ley como un acto legislativo tanto desde el punto de vista formal como material. En consecuencia, si en la demanda se señala como acto reclamado la expedición de la ley, y se llama a juicio como responsable al Congreso, no hay impedimento para examinar la constitucionalidad del ordenamiento combatido, aunque no se haya llamado al Ejecutivo que la promulgó si, además, no se hacen valer conceptos de violación en contra de dicha promulgación por vicios propios, pues habiéndose llamado a juicio a la responsable de los conceptos de violación, habrán de trascender a los demás actos de formación de la ley.

Séptima época:

Amparo en revisión 2390/63. Mario Cornejo Ibarra. 8 de octubre de 1968. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5666/70. Ramón Arreguín Ladrón de Guevara, suc. de. 25 de julio de 1972. Unanimidad de diecinueve votos.

Amparo en revisión 1606/70. "Asociación Veracruzana de Fabricantes y Distribuidores de Bebidas Alcohólicas", A. C. y coags. 6 de febrero de 1973. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 6138/78. Daniel Samperio Olguín. 25 de septiembre de 1979. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 758/79. Alicia Mendoza Jiménez y otra. 27 de noviembre de 1979. Unanimidad de diecisiete votos.

6. Sobre la necesidad de promover nuevo amparo ante la expedición de una nueva ley cuando el contenido sea similar a otra declarada inconstitucional

Hay cierta particularidad muy especial en el juicio de amparo contra leyes, pues existe la necesidad de promover nuevo juicio de garantías cuando una ley declarada inconstitucional es abrogada o derogada y más tarde se expide otra con el mismo contenido de inconstitucionalidad, pues esta nueva ley constituye un nuevo acto de autoridad que incidirá en la esfera jurídica de los particulares.

Establecemos que es una particularidad en este caso porque cuando el quejoso obtiene sentencia favorable en contra de determinado acto, la autoridad que lo ejecutó ya no podrá volver a pronunciar otro con igual sentido de afectación y apoyándose en los mismos fundamentos y motivos. Si ello llegare a suceder, el particular nuevamente agraviado podrá promover un incidente de repetición de acto reclamado, el cual tendrá por objeto declarar la nulidad del nuevo acto e imponer las sanciones que correspondan a la autoridad que lo emita.

Esto no sucede tratándose del juicio de amparo contra leyes, pues las autoridades legislativas podrán derogar la disposición declarada inconstitucional y volver a emitir otra con idéntico contenido y, en este caso, el particular deberá promover un nuevo juicio de amparo y no un incidente de repetición de acto reclamado.