



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

---

---

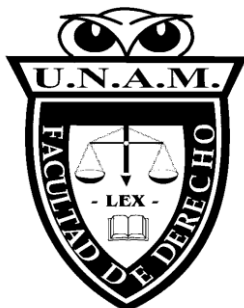
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO

**“PROPUESTA DE REFORMAS PARA LA  
REGULACIÓN DE LOS EFECTOS MIXTOS EN LAS  
SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA NORMAS  
GENERALES EN MATERIA FISCAL.”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :

**ARTURO RENDÓN ORTIZ**



DIRECTOR DE TESIS: LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR

MÉXICO, D. F.

2010.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# **“PROPUESTA DE REFORMAS PARA LA REGULACIÓN DE LOS EFECTOS MIXTOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES EN MATERIA FISCAL.”**

## **INTRODUCCIÓN**

### **CAPÍTULO 1**

#### **CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS GENERALES (LEYES)**

1.1 Concepto de norma jurídica.-----	1
1.2 Ley.-----	5
1.3 Tratado Internacional.-----	13
1.4 Reglamento.-----	19
1.5 Circular.-----	25
1.6 Decretos y acuerdos de carácter general.-----	28
1.7 Abstracción.-----	32
1.8 Generalidad.-----	35
1.9 Permanencia.-----	38

### **CAPÍTULO 2**

#### **EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES.**

2.1 Procedencia del amparo contra leyes.-----	41
2.2 Leyes autoaplicativas.-----	48
2.3 Leyes heteroaplicativas.-----	58
2.4 Efectos y alcances de las sentencias en el amparo contra normas de carácter general.-----	65
2.5 Causas de inconstitucionalidad de una ley.-----	71

### **CAPÍTULO 3**

#### **EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.**

3.1 Concepto.-----	76
3.2 Procedencia.-----	81
3.3 Requisitos de la demanda.-----	88
3.4 Partes en el juicio de amparo indirecto.-----	95
3.5 Tramitación.-----	104

## **CAPÍTULO 4**

### **REFORMAS PARA LA REGULACIÓN DE LOS EFECTOS MIXTOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES EN MATERIA FISCAL.**

4.1 Problemática del amparo contra normas generales en materia fiscal.--	<b>110</b>
4.2 La garantía individual de proporcionalidad y equidad en materia tributaria, en relación con la obligación de contribuir al gasto público.-----	<b>121</b>
4.3 Efectos generales, particulares y mixtos de las sentencias de amparo contra normas generales en materia fiscal.-----	<b>128</b>
4.4 Ventajas e inconvenientes de la aplicación del principio de relatividad y la declaratoria general en el amparo contra normas generales.-----	<b>137</b>
4.5 Reformas y adiciones al artículo 107, Fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la inclusión de los efectos mixtos en las sentencias de amparo contra normas generales en materia fiscal.-----	<b>147</b>
 PROPUESTA.-----	 <b>159</b>
 CONCLUSIONES.-----	 <b>160</b>
 BIBLIOGRAFÍA.-----	 <b>163</b>

## INTRODUCCIÓN

El juicio de amparo ha sido una institución jurídica bastante sólida en el derecho mexicano, debido a las características primigenias en las que fue inspirado como medio de protección de los bienes jurídicos más valiosos de la sociedad ante los ataques por parte de las autoridades, como la vida y la libertad; ha sido una institución reconocida a nivel internacional y sobre todo ha sido modelo de inspiración de varias codificaciones, principalmente latinoamericanas; sin embargo, se ha visto su atraso en comparación a otros medios de protección de derechos fundamentales y ante el deficiente control de la constitucionalidad.

Así, varias figuras que integran la institución del juicio de amparo, se han regazado, opacado su esplendor jurídico, y proyección en la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

La fórmula Otero o principio de relatividad, es una de las figuras que identifica y caracteriza al juicio de amparo, toda vez que viene a significar que toda resolución que se dicte en dichos juicios, en caso de ser procedente, se limitará únicamente a amparar a quien haya solicitado la protección de la Justicia de Federal, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o el acto que motivare la controversia.

El aludido principio, ha sido objeto de varias críticas y motivo de nuevas reflexiones respecto de su subsistencia, se alega que su aplicación genera desigualdad, casi nula protección de la Constitución, entre otras; ante su rechazo se ha vislumbrado un sistema que contrario al existente, sostiene la existencia de una declaratoria general de inconstitucionalidad, es decir, que se dote de efectos generales -erga omnes- a las determinaciones que en materia

de amparo se dicten, en atención a sus ventajas suscitadas en la práctica en otros sistemas jurídicos.

Lo anterior, debe conducirnos a acotar la declaratoria general de inconstitucionalidad, ya que no es posible aplicarla en todas las materias, ni a todos los actos de autoridad; entonces, ante la existencia de normas generales, abstractas e impersonales, tales como las leyes, los tratados internacionales, reglamentos, circulares, acuerdos de carácter general entre otros, la aludida declaratoria general se circunscribe a esos casos, por ser normas de carácter general, abstracto e impersonal.

En materia fiscal, la situación se torna compleja, toda vez que las disposiciones que se emiten, se encuentran encaminadas a obtener ingresos para el Estado; la declaración de que una disposición de observancia general en materia fiscal es nula, redundaría en las funciones del ente estatal, con independencia su franca contravención al texto constitucional.

La cuestión principal consiste en determinar si una declaratoria general de inconstitucionalidad resulta idónea para declarar nula una disposición de carácter fiscal, ya que con ello se afectaría una importante fuente de recursos para el Estado.

Esta declaratoria general, no se puede introducir de manera categórica en el juicio de amparo, es necesario que subsista con la fórmula Otero, toda vez que ambos sistemas no son del todo incompatibles, lo que nos permitiría determinar en que casos y circunstancias, se puede establecer una declaratoria general de inconstitucionalidad y el principio de relatividad, dando lugar a un sistema de amparo, en donde se contemplen los efectos mixtos en las sentencias que resuelvan sobre la inconstitucionalidad de una disposición de carácter fiscal, lo que será motivo de estudio del presente trabajo.

Por tanto, este trabajo consta de cuatro capítulos, en los cuales se abordan aspectos relacionados con los efectos mixtos de las sentencias de amparo en materia fiscal.

Así, en el capítulo uno se hace referencia a las normas, su concepto; así como, a su concepción, por lo que se abordan las diversas disposiciones que existen en el marco jurídico, que comparten las características de generalidad, abstracción y permanencia.

En el segundo capítulo, se hará referencia al juicio de amparo contra leyes, señalando aspectos genéricos, que nos ayuden a comprender su concepción actual.

Por lo que hace al tercer capítulo, se alude al juicio de amparo indirecto, que en términos generales, se estudia su estructura procesal.

Por último, se menciona el capítulo cuarto en el cual se muestran las opiniones doctrinales; así como, las diversas propuestas que se han venido mostrando en materia de la modificación de la fórmula Otero, de ahí que se refiera a las reformas para la regulación de los efectos mixtos en las sentencias de amparo contra normas generales en materia fiscal.

## **CAPÍTULO 1**

### **CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS GENERALES (LEYES)**

#### **1.1 Concepto de norma jurídica.**

Al abordar lo referente al concepto de norma jurídica, es indispensable conocer las diversas concepciones que algunos juristas han elaborado en ese sentido, así Hans Kelsen, indica que “la palabra norma proviene del latín: norma, y en la lengua alemana ha adquirido el carácter de un latinismo el cual se designa si no en forma exclusiva, al menos de manera primordial un mandamiento, un reglamento, una orden. Sin embargo, mandar no es la única función de una norma, ya que también pueden decretar, permitir, autorizar y derogar.”<sup>1</sup>

Con base en lo apuntado, de manera preeliminar, por norma debe entenderse como mandamiento, orden, autorización o permiso, y no únicamente una orden en si, no obstante hay quienes así lo refieren, tal es el caso del ilustre jurista Miguel Villoro Toranzo que precisa:

“Una norma es una orden general, dada por quien tiene autoridad, para regular la conducta de otros...Una orden general, porque no se dirige a una persona en particular sino a una totalidad, categoría o generalidad de personas, que podrá ser muy extensa o también restringida...Puesto que, para que exista una norma, debe darse alguien que posea autoridad o potestad de mando y otro alguien que reciba ese mandato, es evidente que todas las normas, sea

---

<sup>1</sup> HANS, Kelsen. **Teoría General de la Normas**. Editorial Trillas. México. 2003. p. 19.



cual fuere su especie, presuponen la existencia de a) una sociedad, b) con alguien que posea autoridad, y c) con por lo menos un súbdito.”<sup>2</sup>

Cabe precisar, que en términos generales una norma jurídica sí es un mandamiento, pero como ha quedado expresado también es comprensivo de permisiones o prohibiciones.

A mayor abundamiento, el destacado jurista Hans Kelsen, señalaba que:

“la norma jurídica es una proposición jurídica doble compuesta de una norma primaria y de una secundaria. La norma primaria que apareja la nota de coacción se enuncia del modo siguiente: ‘Dada una cierta conducta de un hombre, debe ser un acto coactivo (S, sanción), por parte de un órgano del Estado (pena o ejecución forzada)’. La norma secundaria es la que estatuye, el deber jurídico o prestación (P), o sea, la conducta que evita la consecuencia coactiva...”<sup>3</sup>

Entonces, la norma jurídica se compone de una norma primaria y una secundaria, la primera indica el supuesto y la consecuencia ante su actualización por una conducta; mientras la segunda, precisa una conducta debida para evitar la sanción, por lo que no les falta razón a quienes sostienen que:

“Las normas jurídicas son esquemas de interpretación indispensables para alcanzar el sentido jurídico de ciertos substratos de conducta,

---

<sup>2</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. **Introducción al estudio del derecho**. Décimo primera edición. Editorial Porrúa. México. 2002. pp. 465 y 466.

<sup>3</sup> MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Introducción al Derecho**. Décimo segunda edición. Editorial Temis, S. A. Bogotá, Colombia. 2001. p. 84.

permitiendo el conocimiento por comprensión conceptual de los mismos...”<sup>4</sup>

En este orden, los sujetos destinatarios de las normas, son personas dotadas de libertad y voluntad, que pueden o no estar en aptitud de cumplir con los diversos mandatos expresados en las mismas, por ende, sus preceptos se cumplirán o no; toda vez que no expresan algo que ocurra indefectiblemente, implicando la existencia de relaciones necesarias entre los fenómenos, sino algo que debe ser.

De lo anterior, se advierten diferencias entre las normas y las leyes naturales, pues unas describen una conducta que debe ser y otras una relación que forzosamente ocurre, por ello, Kelsen sostenía que las normas jurídicas no son exactas como las leyes naturales ya que no tienen por objeto la naturaleza sin la conducta humana. El derecho utiliza normas jurídicas no leyes naturales.

Continuando con esta idea, Kelsen afirmaba, que “en tanto que la palabra norma designa una reglamentación o una orden, norma significa que algo debe ser o suceder. Su expresión idiomática es un imperativo o una frase referente a lo que debe ser....”<sup>5</sup>

Por consiguiente, “la doctrina tradicional concibe a la norma jurídica como un juicio categórico, que implica un manto u orden. Estos juicios pueden tener forma positiva (ej.: se debe pagar un impuesto) o negativa (ej.: no se debe robar).”<sup>6</sup>

La norma jurídica tiene la estructura de un juicio, al componerse de un supuesto o hipótesis o condición; disposición o consecuencia jurídica y cópula,

---

<sup>4</sup> Ibidem p. 84.

<sup>5</sup> HANS, Kelsen. **Teoría General de la Normas**. Ob cit. p. 20.

<sup>6</sup> MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Introducción al Derecho**. Ob cit. pp. 82 y 83.

asimismo, se trata de juicios del deber ser, al establecer que dado un antecedente, se enuncia una consecuencia, esquematizando dicha circunstancia tenemos la siguiente fórmula 'Si es A, debe ser B' o dado A, debe ser B'.

En términos más amplios, "las normas no enuncian lo que ha sucedido, sucede o sucederá, sino lo que debe ser observado o cumplido. Como la norma prescribe lo que debe ser, de su esencia que puede ser violada. Esto porque las personas cuya conducta rigen las normas, como seres humanos dotados de libre albedrío, son capaces de violarlas. Las normas orientan la conducta humana hacia la realización de valores jurídicos."<sup>7</sup>

Siguiendo a Kelsen, en su libro de la Teoría de las normas, precisa con toda claridad y engloba lo que hasta aquí hemos, apuntado de la siguiente manera:

"Una norma ordena un determinado comportamiento y sólo este tipo de norma puede ser observada o infringida. Sin embargo, una norma no sólo puede ser observada (o no observada, es decir, infringida), sino que también puede ser aplicada... Una norma jurídica es aplicada cuando al comportamiento contrario a la norma se le opone la sanción correspondiente: castigo o ejecución civil..."<sup>8</sup>

Resulta evidente, que las normas jurídicas determinan relaciones de deber ser, entre un hecho antecedente que es una conducta dada y un hecho que puede o no ocurrir como consecuente, esto es, no se trata de hechos que inevitablemente deban ocurrir, únicamente establecen lo que debe ser.

---

<sup>7</sup> Ibidem p. 108.

<sup>8</sup> Kelsen. **Teoría General de la Normas**. Ob cit. p. 21.

Por último, se diferencia de otras normas de conducta, como los normas religiosas, morales y los convencionalismos sociales; por su carácter heterónomo (impuesto por otro), bilateral (frente al sujeto obligado a cumplir la norma, existe otro facultado para exigir su cumplimiento), coercible (exigible por medio de sanciones) y externo (importa el cumplimiento de la norma, no el estar convencido de la misma).

## **1.2 Ley.**

A continuación abordaremos lo relativo al concepto de ley, que sin duda constituye parte importante en este trabajo, toda vez que viene a significar el punto medular del mismo, al tratarse de la materia u objeto de estudio.

El maestro Monroy Cabra en su libro de Introducción al Estudio del Derecho, relata que “en su origen, la palabra ley perteneció al campo jurídico. A partir de la Ley de las XII Tablas (304 a. de C) aparece como fuente del derecho la *lex*. El pueblo, reunido en comicios, votaba afirmativa o negativamente la propuesta de un senador romano, y se obtenía así una ley válida para todo el pueblo. Antes de las leyes regían *mores maiorum*, que venían de tiempo inmemorial. El término *lex* proviene, según algunos autores, del verbo latino *ligare*, que significa ligar o vincular, y se hace referencia a que la ley liga a los hombres en su actividad. Según otros, se deriva del verbo *legere*, que significa leer, con lo que se alude a la forma escrita de la ley.”<sup>9</sup>

Así, el origen de la palabra ley remonta a tiempos lejanos, sin embargo, observamos notas distintivas y cualidades específicas que subsisten, dado que su naturaleza la encamina a regular los actos de una colectividad cualquiera que esta sea, luego, podemos establecer que al paso del tiempo, a diversas manifestaciones de la voluntad colectiva se le atribuía la denominación de ley,

---

<sup>9</sup> MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Introducción al Derecho**. Ob cit. p. 137.

por ejemplo “para los romanos la ley era la decisión tomada por el pueblo reunido en su asambleas o comicios, y después de la Ley Hortensia se dio el nombre de ley a las resoluciones de los concilios de la plebe. De ahí que la ley sea considerada como una manifestación de la voluntad del pueblo a través de sus representantes.”<sup>10</sup>

Es menester precisar lo que ha venido a significar el vocablo ley en el transcurso del tiempo hasta la concepción actual, ya que como se mencionó en párrafos precedentes, su connotación ha sido prolija, según el contexto social en que se haya desenvuelto, así “el vocablo español ley equivale a la voz latina *lex*, la cual en tiempos de San Agustín, obispo de Hipona, se creía proveniente del verbo *lego*, *legis*, *legere*, traducible como leer, recorrer, considerar, examinar, entresacar, coger, escoger, recoger; más tarde, en la época de Santo Tomás de Aquino, se pensaba que provenía del verbo *ligo*, *ligas*, *ligare*, cuyo significado es ligar, amarrar, unir, juntar, reunir, sujetar; ya en época más reciente, se ha creído encontrar su origen en la raíz sánscrita *lagh*, que quiere decir poner, establecer.”<sup>11</sup>

En el campo jurídico, el civilista mexicano Jorge Alfredo Domínguez Martínez, define a la ley como:

“... la regla de conducta creada por el órgano constitucional facultado para ello (Poder Legislativo) e impuesta como obligatoria por el poder público con un carácter general y en términos abstractos...es la norma jurídica impuesta por la Autoridad Social constitucionalmente facultada y de acuerdo con el procedimiento establecido por la Constitución misma. En esta definición

---

<sup>10</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco. **La jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes, su aplicación erga omnes**. Editorial Porrúa. México. 2002. p. 1.

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2008. p. 187.

encontramos que la ley posee dos elementos fundamentales: 1° El substancial o material, que consiste en que la ley es una norma jurídica, y, 2° Elemento formal, que radica en que la ley es expedida por cierta autoridad social y de acuerdo con determinados procedimientos. El elemento substancial consiste en que la ley entraña una norma jurídica; el elemento formal, es que está expedida por una autoridad y de acuerdo con cierto procedimiento.”<sup>12</sup>

Se pueden establecer de conformidad a la definición apuntada, básicamente como lo señala dos elementos, por una parte, la ley es una norma jurídica al poseer características propias, dada su naturaleza; por otra, se refiere a su aspecto formal, es decir, el procedimiento y autoridad que la expidió; por tanto, es de entenderse que generalmente encontremos en la definición de ley ambos elementos, en algunos autores destaca un aspecto más que otro.

Sin embargo, hay quienes resaltan otras cualidades o bien hacen residir su carácter de norma al ser dictada por el pueblo, sin importar si esta es general, pues es ley, en tanto que genera derechos y obligaciones, tal es el caso del maestro Monroy Cabra, quien señala lo siguiente:

“Ley es toda norma de derecho dictada por el poder que representa al pueblo y que tiene, por ello, el carácter de regla superior. Las decisiones que no emanan de ese poder no son leyes, cualquier que sea su contenido; en ese contenido, por otra parte, es siempre una norma jurídica, pues para que esta exista no se requiere la condición de generalidad; tanto si se refiere a un caso concreto

---

<sup>12</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. **Derecho Civil**. Décima edición. Editorial Porrúa. México. 2006. pp. 73 y 74.

como si está destinada a regir todos los casos iguales, una ley es una norma jurídica, en cuanto hace nacer facultades y obligaciones, en cuanto introduce un nuevo elemento particular o general en el orden jurídico anterior.”<sup>13</sup>

Es inconcuso, que una de las características de la ley es su generalidad, como elemento distintivo y connatural, como se puede apreciar de lo establecido en el artículo 13 de la Constitución; por ende, una ley ha de referirse al concepto de generalidad como un vínculo indisoluble, ante la prohibición de la existencia de leyes privativas. En este sentido, es evidente que al aplicarse una disposición legal se generan situaciones jurídicas en las cuales nacen derechos y obligaciones, sin que sea un elemento esencial de las mismas, sino su consecuencia, como lo apunta el distinguido administrativista Gabino Fraga.

“...es una característica constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta (es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los caso idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una ley que carece esto caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa en el sentido material puesto que le falta algo que pertenece a su esencia.”<sup>14</sup>

En opinión de Fernández Ruiz, “en el ámbito jurídico, se puede explicar la ley como la norma de conducta externa humana, general, abstracta,

---

<sup>13</sup> MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Introducción al Derecho**. Ob cit. p. 139.

<sup>14</sup> FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Cuadragésima sexta edición. Editorial Porrúa. México, 2007. pp. 42 y 43.

impersonal, obligatoria y coercitiva; en sentido formal, una norma de tales características será ley si, y sólo si, es expedida por el órgano legislativo competente; en sentido material, no importa quien emita la norma, por lo que será ley todo ordenamiento jurídico expedido por órgano competente que regule la conducta externa humana con las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, obligatoriedad y coercitividad.”<sup>15</sup> Entonces, al reunirse el aspecto formal y material, estamos ante la presencia de una disposición legal.

Atendiendo a los caracteres materiales de la ley, como norma jurídica que es, se precisan los siguientes:

- a) Obligatoriedad. el carácter de la ley es imperativo-atributivo, lo cual implica una voluntad que manda y otra que obedece.
- b) Generalidad. Esto significa que la ley cobija a todas las personas que se encuentren en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase. La ley no se agota porque cumpla una o varias veces por diversas personas. Así mismo, no puede deducirse que la ley se extinga porque en casos concretos se infrinja, ya que puede ser violada debido a que el hombre es libre.
- c) Permanencia. La ley rige un número indeterminado de casos o hechos y solo deja de tener vigencia mediante su derogación.
- d) Abstracta e impersonal. Esto por cuanto la ley no está hecha para regir casos individuales, ni para personas determinadas.
- e) La ley proviene del Estado. La ley es la manifestación consciente y deliberada de la voluntad estatal.
- f) La ley se reputa conocida. Nadie puede invocar su ignorancia para dejarla de cumplir.

---

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**. Ob cit. p. 188.



La Suprema Corte de la Nación, ha reconocido que la ley como norma jurídica presenta las características de generalidad, impersonalidad, abstracción y su validez formal. Para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, es necesario no solamente que sea de naturaleza general, abstracta e imperativa y permanente, sino que además, emane del órgano constitucionalmente facultado para legislar, ya que en nuestro sistema de gobierno se ha adoptado el régimen de separación de poderes; se ha otorgado al Poder Legislativo la facultad de legislar, que no puede ser delgado a otros poderes; el Ejecutivo Federal tiene facultades extraordinarias para legislar, en casos graves y excepcionales señalados por la propia ley fundamental, por tanto, la autoridad formal de una disposición es requisito forzoso para que tenga el carácter de ley, así como los demás elementos apuntados, por lo que continuación haremos referencia al procedimiento de creación de la ley, establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

***Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:***

***I. Al Presidente de la República;***

***II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y***

***III. A las Legislaturas de los Estados.***

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.*

**Artículo 72.** *Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

**A.** *Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

**B.** *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.*

**C.** *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.*

*Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.*

**D.** *Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la*

*misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.*

*E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.*

*F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*

*G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.*

*H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*

*I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*

*I. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.*

*Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.*

### **1.3 Tratado Internacional.**

De conformidad a lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, debe entenderse como tal, todo acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

En este sentido, encontramos no solamente a los tratados dentro de esta concepción, sino también a las convenciones, convenios, actas, acuerdos,

arreglos, protocolos, estatutos, declaraciones y reglas, pero para los fines del presente trabajo, englobamos, todas aquellas disposiciones, en el concepto genérico de tratado, tal y como lo establece la jurisprudencia que es del rubro y texto siguiente:

**“TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO.** *Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de tratados, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que es parte el Estado mexicano, por "tratado" se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente formal e independiente de su contenido, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden considerarse como tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades.*<sup>16</sup>

Asimismo, en el derecho positivo mexicano, encontramos lo que se entiende por tratado, la Ley sobre la celebración de tratados, precisa en su artículo segundo lo siguiente:

**“Artículo 2.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno

---

<sup>16</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XVII, marzo 2003, página 561, tesis 2ª. XXVII/2006, registro no. 184562.

o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.”

Cabe mencionar que los tratados, son en nuestro derecho la segunda fuente mas importante en la jerarquía de normas, pues el Ejecutivo Federal es el único facultado para su celebración, en su carácter de jefe de Estado, con aprobación desde luego, del Senado de la República que interviene como representante de las entidades federativas y por medio de su ratificación obliga a sus autoridades; así dichas normas, se encuentran en un segundo plano por debajo de la Constitución Política y por encima de la Leyes Locales y Federales; al tratarse de compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y que comprometen a todas sus autoridades ante la comunidad internacional; por tanto, “un tratado no puede ser modificado por una ley federal, pero eso no significa que la ley contraria a un tratado en vigor sea nula, sino tan sólo que el tratado prevalece sobre ella. Por eso, la inderogabilidad del tratado por la ley es una particular resistencia en cuanto no conlleva, la nulidad automática de la ley posterior contraria al tratado. Los tratados una vez aprobados quedan equiparados a la ley, en lo que se refiere al control de constitucionalidad...”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> TONDOPO, Hernández, Carlos Hugo. **La procedencia del amparo indirecto en materia administrativa.** Editorial Porrúa. México. 2005. p. 475.

Ilustra lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial, en la que se aborda lo relativo a la jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano, respecto de la Constitución, leyes locales y federales:

**“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea*

*competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal."<sup>18</sup>*

Al igual que las leyes los tratados cuentan con un procedimiento específico para su creación en el derecho mexicano, se deben observar las disposiciones previstas en los numerales 89, fracción X y 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, siguiendo las disposiciones relativas a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, se puede establecer las siguientes etapas, en el Derecho Internacional:

**Negociación:** Se trata de las actividades que realizan los funcionarios facultados a favor de los Estados que intervendrán en la celebración de dicho tratado, las cuales consisten básicamente en debatir, discutir, confrontar y aceptar propuestas, relacionadas con el contenido del mismo, así como su estructura y lo relativo a la ventajas e inconvenientes de su aplicación.

**Aprobación del texto:** Es la adopción del contenido y cuerpo del tratado, que como consecuencia de la negociación dio como resultado las

---

<sup>18</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo X, noviembre 1999, página 46, tesis P.LXXVII/99, registro no. 192867.



cláusulas contenidas en un documento, con las obligaciones y derechos de las partes.

**Suscripción o autenticación:** Es propiamente un acto solemne a través del cual las partes que intervienen en la suscripción del tratado, firman todos y cada uno de los compromisos adquiridos, como quedó acordado y aprobado, por las partes contratantes quienes se encuentran parcialmente comprometidas; de dos formas, la primera por una suscripción definitiva, la que adquiere fuerza definitiva desde el momento en que esta se verifica; y por otra la firma *ad referendum* en la cual esta únicamente imprime a tal acuerdo el sello de autenticidad, pero de ninguna manera genera derechos y obligaciones para las partes, sino hasta que estas cumplan con las diversas disposiciones que su derecho nacional exige para su adopción.

**Ratificación y adhesión:** Se trata, en términos generales de un mecanismo mediante el cual las partes participantes expresan su voluntad, misma que se obtiene una vez que haya sido aprobado inicialmente el tratado, y a satisfacción de los requisitos que para su adopción al derecho interno existan; asimismo, pueden haber Estados que sin haber participado en las etapas anteriores para la celebración del tratado, externan su voluntad al adherirse a lo estipulado.

**Registro y publicación:** Se trata de la última etapa, en la que se cumple con el registro ante la Secretaría de la Naciones Unidas, lo que permite su conocimiento ante la comunidad internacional.

Finalmente, los Tratados internacionales, son una fuente de derecho, en el sistema jurídico mexicano, se ubican jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de las Leyes locales y federales; asimismo, deben seguir un procedimiento establecido en la propia Constitución para su validez,

que básicamente consiste en la celebración por parte del Ejecutivo Federal y su aprobación por parte del Senado de la República; se trata de una norma jurídica de carácter general, abstracto, permanente e impersonal.

#### **1.4 Reglamento.**

Es conveniente iniciar por lo que gramaticalmente significa la palabra reglamento, se trata entonces de “un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión esta reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica abajo de la ley.”<sup>19</sup>

En el ámbito jurídico reglamento viene a significar “...un conjunto de normas que regulan la conducta externa humana, de manera general, impersonal, abstracta, obligatoria y coercitiva; se distingue de la ley, en razón de su órgano emisor, toda vez que ordinariamente es dictado por el Poder Ejecutivo...”<sup>20</sup>

Por tanto, los elementos característicos del reglamento sean los de una norma jurídica general, que a diferencia de la ley hasta el momento lo es el órgano facultado para su emisión.

De lo anterior, resulta evidente la existencia de características inherentes al reglamento que lo diferencian de la ley y que le dan su propia especificidad, como norma jurídica, y acto de autoridad, siendo relevante el referir una clasificación de los reglamentos atendiendo a sus elementos teóricos, lo que contribuye a establecer ordenadamente sus rasgos distintivos.

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo primer y segundo curso**. Cuarta edición. Editorial Oxford University Press. México. 2000. p. 305.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**. Ob cit. p. 194.

Entre los requisitos teóricos, encontramos que el reglamento:

- a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- b) Crea normas jurídicas generales.
- c) Debe tener permanencia y vigencia generales.
- d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta.
- e) Aunque es un acto unilateral de autoridad, obliga a la misma.

Se puede derivar, que el “reglamento esta considerado por varios autores como un acto administrativo o sea, es una declaración unilateral de la voluntad emitida por el poder ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales. Por otro lado, se le incluye dentro de la categoría de los actos regla.”<sup>21</sup>

Así contamos con mayores datos para sostener que el reglamento no simplemente es un conjunto de reglas que regulan un determinada actividad gubernamental, como inicialmente se mencionó, sino como norma crea situaciones jurídicas de carácter general en un ámbito determinado de aplicación material, las cuales provienen unilateralmente del ejercicio de las funciones y atribuciones conferidas a un órgano facultado para su emisión, por tratarse de un acto administrativo en sentido formal, distinto a un acto legislativo, no obstante las características similares entre la ley y el reglamento. Por tal motivo, es menester establecer cuando menos algunas de las diferencias entre ambos, con la finalidad de destacar las cualidades del reglamento, como norma jurídica.

Siguiendo al maestro Rafael Martínez Morales enunciaremos, varias diferencias fundamentales entre la ley y el reglamento.

---

<sup>21</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo primer y segundo curso**. Ob cit. p. 309.

- a) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por tanto, hay una distinción de grado.
- b) Consecuencia de lo anterior es que encontremos la reserva de la ley; es decir, ciertas materias, por su trascendencia, sólo serán reguladas por ley y no por reglamento.
- c) La ley, orgánicamente, emana del poder legislativo, en tanto que el reglamento lo emite el ejecutivo.
- d) El procedimiento de creación es distinto, según los órganos que emitan estas disposiciones.
- e) Todo reglamento está vinculado a una ley; no hay reglamento sin ley.
- f) Ningún reglamento puede abrogar o derogar parcial o total a un reglamento.<sup>22</sup>

A continuación mencionaremos una clasificación bastante útil para entender la función reglamentaria, por un lado encontramos “el reglamento emitido de acuerdo con la ley, es el llamado reglamento heterónimo, así denominado por estar sometido a los dictados de la ley expedida por otro poder, cual es el legislativo, circunstancia que impide su libre desarrollo; en cambio, el reglamento emitido en ausencia de la ley, es el conocido como reglamento autónomo, así llamado por no tener su fundamento en la ley, sino directamente en la Constitución; se trata de un reglamento excepcional, que no requiere de una ley que reglamentar; distinto es el caso de reglamento emitido en contra de ley y por tanto ilegal, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, o bien por emitirse en infracción de la ley que pretende reglamentar, ya por exceso o por contradicción, situación anómala que puede llegar a contrariar a la propia Constitución, en cuyo caso se tratará de un reglamento no sólo ilegal, sino anticonstitucional.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 310.

<sup>23</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**. Ob cit. p. 195.

Lo apuntado conlleva señalar que respecto de la facultad reglamentaria existen dos principios rectores, el primero, el de preferencia o primacía de la ley que consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento; el segundo principio es el denominado de reserva de la ley que consiste en que conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley; empero existe una excepción a este último principio que consiste en los reglamentos autónomos, siendo estos los que no derivan o reglamentan una ley, sino derivan directamente de otra de carácter superior, como lo es la Constitución. En el derecho mexicano hay dos casos en los cuales se observa la existencia de tales reglamentos, el primero se sitúa en el cuarto párrafo del artículo 21 de la carta federal que, en su parte relativa, dispone:

*Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

El segundo caso, se encuentra en el quinto párrafo del artículo 27 de la misma Constitución que en lo conducente prevé:

*Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus*

*depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.*

Sin embargo, en la doctrina mexicana hay quienes sostienen la inexistencia de los reglamentos autónomos, en atención a que siempre debe existir un enlace por mínimo que este sea con la ley, pues conciben al reglamento como un acto que hace depender su existencia de la ley, soslayando la existencia de reglamentos que de manera autónoma subsistan y refieran su validez únicamente a la Constitución, como a continuación se muestra.

“...Es necesario aclarar que en el derecho mexicano no puede existir válidamente un reglamento autónomo, pues siempre habrá un engarce mayor o menor a una ley; lo que puede variar es la forma en que se vincule el reglamento con la ley en la cual se sustenta, ya sea en su desarrollo, ejecución o autorización. En ningún caso el presidente de la república, a quien corresponde la facultad reglamentaria (en el nivel local, al gobernador o al jefe de gobierno del Distrito Federal), puede emitir un reglamento que desarrolle directamente la norma prevista en el nivel constitucional; siempre será absolutamente necesaria la presencia de una ley entre el texto constitucional y cualquier disposición de carácter reglamentario.”<sup>24</sup>

En opinión del maestro Ricardo Ojeda Bohórquez, “los reglamentos autónomos cumplen el cometido de todo reglamento, nada mas que tratándose de tales reglamentos el ordenamiento superior que reglamentan no es una ley,

---

<sup>24</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo primer y segundo curso**. Ob cit. p. 308.

sino el artículo de la Constitución que así lo dispone en forma expresa”<sup>25</sup>, punto de vista al cual nos adherimos, pues en los ejemplos mencionados se evidencia que en el marco jurídico vigente se prevé la existencia de los mismos.

Por tanto, es de estimarse que “la facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República e indelegable a cualquier dependencia de la administración pública. Así, se denomina reglamento al producto que deriva de aquella potestad reglamentaria que materializa el ejecutivo federal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.”<sup>26</sup>

Lo anterior, trae consigo la distinción entre la previsión de dicha facultad en la propia Constitución, y que una vez ejercida tal facultad, esta debe subordinarse a la ley en la cual hizo depender su validez; por lo que es indispensable separar por un lado de dónde emana esa facultad y por otro, el acto reglamentario como tal, con mayor claridad el maestro Carlos Hugo Tondopó Hernández lo expresa así:

“Hay que destacar que la propia constitución atribuye al ejecutivo dicha potestad y tiene fundamento directo e inmediato en ella, y como consecuencia no puede concebirse como fruto de una atribución legislativa...sin embargo, aquellos están subordinados a la ley, o aun conjunto de leyes determinadas a cuyo desarrollo y ejecución se provee, sin que puedan excederse en su contenido...a esa clase de reglamentos también se les denomina ejecutivos, por estar íntimamente ligados a una ley, a sus preceptos concretos o aun conjunto de leyes a cuyo desarrollo o ejecución se provee.

---

<sup>25</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales**. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 66.

<sup>26</sup> TONDOPO, Hernández, Carlos Hugo. **La procedencia del amparo indirecto en materia administrativa**. Ob cit. p. 537.

También tenemos reglamentos administrativos, de organización o independientes, que el ejecutivo dicta con la finalidad de regular sus funciones en el ámbito puramente interno de la administración, es decir, que no tienen relación con los gobernados.”<sup>27</sup>

Por último, podemos establecer siguiendo al maestro Jorge Fernández Ruiz, que “el reglamento se caracteriza por ser un producto normativo de índole general, abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo, creado mediante procedimiento diferente al de la ley expedida por el órgano legislativo, derivado de un acto unilateral de autoridad competente, en ejercicio de función materialmente legislativa que le atribuye el orden jurídico vigente; su generalidad contrasta con los actos de autoridad que producen efectos concretos o individuales.”<sup>28</sup>

### **1.5 Circular.**

En relación a las circulares, cabe mencionar que son normas jurídicas que pueden ser de carácter general o particular, no obstante la opinión por algunos doctrinarios que al tratarse de disposiciones generales, pierden su naturaleza y se convierten de hecho en auténticos reglamentos, lo cual como se verá más adelante consideramos no del todo válido.

Así entendemos a las circulares como “...comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores instrucciones, órdenes, avisos o la interrupción de disposiciones legales, en materia fiscal, si pueden generar derecho a favor de

---

<sup>27</sup> Ibidem pp. 537 y 538.

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**. Ob cit. p. 197.



los administrados siempre y cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación...”<sup>29</sup>

Luego, se advierte que las circulares son propiamente comunicaciones dictadas dentro la administración pública, es decir, su impacto es interno, sin que ello signifique que necesariamente sean de carácter particular y concreto, por lo común se refieren a instrucciones o avisos de mandos superiores jerárquicamente a sus inferiores, pero de manera amplia se trata propiamente de un “documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados; dichos documentos, disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios.”<sup>30</sup>

Sirve de apoyo a lo anteriormente expuesto, la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

**“CIRCULARES.** *Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos. Aun en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos solo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los*

---

<sup>29</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales.** Ob cit. pp. 71 y 72.

<sup>30</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo primer y segundo curso.** Ob cit. p. 317.

*actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.”<sup>31</sup>*

La figura mencionada también es conocida como instrucciones de servicio y está considerada como típico acto administrativo interno; sin embargo, la administración pública le ha dado carácter de auténticas decisiones ejecutorias que afectan derechos y obligaciones de los gobernados, y en algunas ocasiones con contenido normativo general, pero, consideramos no estar frente a lo que hemos caracterizado como circulares, sino en otra categoría diferente, siendo lo que conocemos como disposiciones de carácter general; así resulta indispensable establecer los principios que rigen las circulares, de conformidad con la doctrina, que implica una distinción con las demás normas jurídicas, con las que pudiera tener alguna similitud.

“Los principios que rigen las circulares son:

- a) Es un acto administrativo unilateral
- b) Tienen carácter interno
- c) Pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios.  
En este caso, han de ser publicadas
- d) Deben sujetarse a la ley y su reglamento
- e) No deben crear normas legales o reglamentarias
- f) Su fundamento no es la potestad reglamentaria sino la potestad jerárquica”<sup>32</sup>

Entonces, es claro que las circulares, además de ser un acto administrativo, de carácter interno, si trascienden a la esfera de los particulares es indispensable su publicación en el Diario Oficial, ajustándose a parámetros

---

<sup>31</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, séptima época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 139-144 tercera parte, página 195, registro no. 237867.

<sup>32</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo primer y segundo curso**. Ob cit. p. 318.

preestablecidos como lo es la ley y los reglamentos que le dieron origen, sin que ello implique creación normativa, dada su jerarquía y su origen en los funcionarios de mandos superiores que impactan en toda una estructura administrativo.

Por tal motivo “la circular, dado su carácter interno, obliga de manera general o singular a la administración pública, dependiendo de la autoridad que la haya producido; no debe establecer derechos u obligaciones para el particular....No puede derogar o abrogar normas de mayor valor como son el reglamento y la ley.”<sup>33</sup>

### **1.6 Decretos y acuerdos de carácter general.**

En primer término, abordaremos lo relativo a los decretos, que de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, en su primera acepción lo define como:

“Resolución, decisión o determinación del Jefe de Estado, de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicase hoy más especialmente a los de carácter político o gubernativo...”<sup>34</sup>

También el diccionario, refiere otra acepción que se aproximan a lo que jurídicamente pudiera significar la palabra decreto, como a continuación se menciona:

“...Una disposición de carácter legislativo que, sin ser sometida al órgano adecuado, se promulga por el poder ejecutivo, en virtud de

---

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. 21° edición. Editorial Espasa Calpe, S. A. tomo II. España. 1992. p. 669.

alguna excepción circunstancial o permanente, previamente determinada.”<sup>35</sup>

Luego, existe una similitud entre la acepción gramatical y la jurídica de reglamento, pues sin duda, se trata de una determinación adoptada por una autoridad, puede ser esta judicial, administrativa o legislativa; sin embargo, no precisa lo que jurídicamente nos interesa, pues no hace referencia a sus características esenciales, ya que dicha determinación debe reunir determinadas formalidades para lograr su incorporación a la vida jurídica.

Generalmente, en el ámbito jurídico, “decreto, es toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo, de carácter obligatorio, particular, concreto e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones o personas....”<sup>36</sup>

Lo anterior, evidencia la caracterización que la doctrina hace en relación a los decretos, en el sentido de que los mismos, son disposiciones que se contraen a cuestiones particulares y concretas, de ahí que se establezca que la diferencia más importante entre la ley y el decretos, sean los alcances de una y otro, ya que mientras la primera regula situaciones de forma general y en abstracto, el segundo lo hace en concreto y particularizando; también se precisa una distinción de jerarquía, ya que el decreto está supeditado tanto a la ley como al reglamento.

De ahí que en términos generales, “el decreto es una orden emitida por una autoridad dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso en concreto.”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales**. Ob cit. p. 63.

<sup>37</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo primer y segundo curso**. Ob cit. p. 315.

A nuestro parecer es una connotación limitada del concepto materia de estas líneas, toda vez que si bien podemos establecer que un decreto es una resolución o determinación emitida por alguno de los tres poderes, respecto de una situación concreta, no siempre es así, ya que atendiendo a una clasificación doctrinal de los diferentes tipos de decretos existentes en el derecho positivo mexicano, no solo aquellos se refieren a situaciones concretas y particulares, pues también aluden a situaciones generales; al respecto es menester mencionar la siguiente clasificación, para aclarar lo expuesto:

- a) Decretos legislativos;
- b) Decretos delegados;
- c) Decretos administrativos; y,
- d) Decretos judiciales.

El primero, se trata de aquellos que obviamente expide el poder legislativo, ajustándose al procedimiento previsto por el artículo 72 de la Constitución Federal, refiriéndose a una situación particular, como sería el caso del otorgamiento de licencias del ejecutivo, admitir su renuncia, entre otros; el segundo, se trata de un acto dispositivo atribuido al poder Ejecutivo para que provea de modo tan legítimo y eficaz como el mismo legislativo lo haría acerca de una determinada materia, dentro de ciertos límites, como es la facultad en materia de comercio exterior prevista en el artículo 131 de la carta magna; el tercero, se trata de actos emitidos unilateralmente por el Ejecutivo, en uso de su poder de imperio, es decir formalizan la expresión jurídica de la voluntad de aquél en ejercicio de su funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos, tal sería el caso de la revocación de una concesión o una expropiación, situaciones que por su naturaleza, son actos concretos, referidos a situaciones particulares; pero hay decretos con efectos generales y abstractos, dada su naturaleza administrativa y materialmente legislativa, tal es el caso de la creación de una dependencia o la expedición de un reglamento, es

decir, son actos regla; el cuarto, se refiere a las determinaciones de trámite o bien de fondo tomadas en un procedimiento judicial.

Como se apreció, si bien los decretos, son decisiones que aluden generalmente cuestiones de carácter particular y concreto, también aluden a situaciones generales y abstractas, las que podemos encontrar en los tres poderes Legislativo y Judicial, y no exclusivas del Ejecutivo.

Por otra parte, en lo relativo a la palabra acuerdo, semánticamente se refiere a tratar de coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión. También puede significar, resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio; tratado; deliberar y resolver acerca de un determinado planteamiento; sin embargo en el ámbito jurídico llega a entender de diversas maneras, como:

- a) Decisión de un servidor público.
- b) El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios
- c) La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su subordinado.
- d) El instrumento para la creación de organismos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.<sup>38</sup>

En este orden, el término acuerdo administrativo al igual que los decretos, que pueden crear efectos generales y abstractos; o concretos y determinados. En el primer caso se trato de actos regla, esto es, actos materialmente legislativos; y, en el segundo caso, de actos formal y materialmente administrativos.

---

<sup>38</sup> Ibidem. p. 319.

En estricto sentido, “los acuerdos administrativos, implican medidas administrativas y técnicas, según las cuales deben de interpretarse las leyes o reglamentos, o bien, criterios con base en los cuales deben de actuar los órganos subordinados de las autoridades que emiten dichos acuerdos, respecto de ciertas materias; son puramente internos y, por ende, no trascienden a la esfera jurídica de los particulares...”<sup>39</sup>

Es evidente la similitud entre la figura de la circular y acuerdos administrativos, pero estos últimos, se refieren más bien a medidas técnicas o reglas de trabajo, más que propiamente ordenes, es decir, se trata de manuales de organización o funcionamiento.

### **1.7 Abstracción.**

Desde un punto de vista meramente gramatical, la palabra abstraer viene a significar:

“Separar por medio de una operación intelectual las cualidades de un objeto para considerarlas aisladamente o para considerar el mismo objeto en su pura esencia o noción...”<sup>40</sup>

Así la abstracción como característica de la ley consiste que ésta fue elaborada para ser aplicada e impuesta en un número indeterminado e imprevisible de casos concretos; por una primera, segunda o ulteriores aplicaciones, la ley no agota su contenido ni ve disminuida su obligatoriedad; es decir se separa de su objeto que es la realidad social en donde se desenvuelve y aisladamente la norma jurídica no se agota, sino que permanece como un supuesto normativo, que no ve agotado su contenido dada su existencia ideal,

---

<sup>39</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales**. Ob cit. p. 69.

<sup>40</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. Ob cit. p. 14.

lo que permite que en cada caso en concreto se actualice su supuesto y produzca consecuencias jurídicas.

A mayor abundamiento "...la ley fija una situación jurídica para todos los casos que puedan presentarse y llenen determinadas condiciones señaladas de antemano por el legislador. Es una regla expresada en términos abstractos para aplicarse a casos concretos; estos, expedida la ley, podrán o no presentarse, y el mandato legal se observara solo en el primer evento."<sup>41</sup>

Se precisa que la norma jurídica se redacta en términos abstractos en atención a que debe prever diversas hipótesis que en la realidad se presenten, pues de lo contrario, se pensaría en la existencia de normas que previeran supuestos sumamente amplios y nos encontraríamos entonces con ordenamientos verdaderamente extensos.

La abstracción como característica de la norma jurídica, constituye una garantía para los gobernados; contrario a ese término, sería una ley emitida en forma concreta lo que vulneraría lo establecido en el artículo 13 de la Constitución debido a la prohibición de ser juzgado por leyes privativas, sin que ello implique confusión con el concepto generalidad.

Sin embargo "algunos autores reúnen los conceptos de generalidad y abstracción en uno sólo y se refieren –para explicarlos- a la generalidad en el espacio y a la abstracción en el tiempo; la primera es la indeterminación subjetiva (por razón de los destinatarios) y la segunda es la indeterminación de las acciones a las que se aplica la ley (por razón de las conductas)<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. **Derecho Civil**. Ob cit. p. 76.

<sup>42</sup> CARBONELL, Miguel. **Los derechos fundamentales en México**. Editorial Porrúa. México. 2005. p. 242.



Entonces, podemos distinguir que "...la abstracción se referiría no a los sujetos, si no a las acciones, de forma que sería abstracta una ley que no predeterminara los casos a los que se va aplicar..."<sup>43</sup>

La abstracción es una característica de la ley, como norma jurídica que se refiere al establecimiento de situaciones previamente determinadas en las cuales se podrían actualizar diversos supuestos normativos referidos a la conducta humana a través de hechos y acto jurídicos, por ello, su establecimiento en términos generales y comprensivos de diversas situaciones que pudieran presentarse en la realidad, como indeterminación de acciones y una vez realizadas no agotan, ni derogan a la norma misma, es decir, no desaparece de aplicarse a un caso concreto.

Así, la abstracción debe tener en cuenta únicamente su calidad social, su objeto de realización de derecho, con exclusión completa del individuo o persona, sujeto a ese derecho, que aun cuando es el fin de la ley, no debe considerarse dentro de la misma, esto es, en su significación indeterminada solo para aquellos ubicados o que se ubiquen en el supuesto normativo, ilustra lo anterior la siguiente tesis que el rubro y texto siguiente:

**"IMPUESTOS, EQUIDAD DE LOS, Y GENERALIDAD Y ABSTRACCION DE LA LEY QUE LOS PREVIENE. DIFERENCIAS.** *No deben confundirse las garantías de generalidad y abstracción de la ley, con el atributo de equidad que todo impuesto debe satisfacer. La generalidad y abstracción de la ley se refiere a lo indeterminado de antemano de los sujetos de esas normas, en virtud de lo cual sus preceptos sólo pueden aplicarse a los individuos que desde un principio se encuentran comprendidos en la hipótesis normativa y a los que posteriormente se coloquen dentro de la misma situación, mientras que la equidad de los impuestos toma en consideración la capacidad tributaria del obligado. De allí sólo puede deducirse que los impuestos deben ser aplicados a todos los individuos que se encuentran en la situación*

---

<sup>43</sup> Idem.

*jurídica abstracta e impersonal que señala la ley, pero no la inequidad de la misma, por lo que si el quejoso se encuentra comprendido en el supuesto previsto en los preceptos que impugnan, no puede derivarse, de tal situación, la inequidad del impuesto controvertido.”<sup>44</sup>*

## **1.8 Generalidad.**

El término que abordaremos, es el relativo a la generalidad, el cual caracteriza a las normas jurídicas y constituye una garantía individual a favor de los gobernados, pues así lo establece la propia Constitución, como lo abordaremos más adelante; de momento, por generalidad debe entenderse:

“...que es aplicable a todas aquellas personas destinatarias de su supuesto. Generalidad no quiere decir proyección hacia todos los individuos, pues comúnmente sólo unos son a quienes sus efectos van dirigidos. Para medir los alcances de la generalidad de la ley debemos tener en cuenta la materia que ésta regula y determinar con ello quienes son sus destinatarios, a todos lo cuales les será aplicables.”<sup>45</sup>

En este orden, es menester abundar en la precisión apuntada por el maestro Jorge Alfredo Domínguez Martínez, ya que por generalidad debe entenderse la aplicación de la ley a todas aquellas personas que se ubiquen en el supuesto normativo, es decir, aquellas que realicen un hecho o acto jurídico que se adecuen a la descripción normativa y no solamente una destinación genérica, dado que generalidad y universalidad no son lo mismo, ya que esta última tiene que ver con la forma lógica en que está redactado un mandato legislativo; así será universal si se dirige a todos los individuos que pertenezcan

---

<sup>44</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, séptima época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 45 primera parte, página 52, registro no. 233384.

<sup>45</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. **Derecho Civil**. p. 75.

a una determinada clase o que ocupen una determinada posición, utilizándose cuantificadores universales en su redacción; y por su parte, la generalidad tendría que ver con la amplitud abarcativa de las categorías que se eligen para los destinatarios de las normas, robustece lo anterior el siguiente criterio.

**“DERECHO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005).** *Para satisfacer el principio de generalidad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que la ley se aplique a todos los casos que reúnan las condiciones establecidas por ella, basta con que sus disposiciones tengan vigencia indeterminada, se apliquen a todas las personas que se coloquen dentro de la hipótesis que indican, y no estén dirigidas a una persona o grupo de personas individualmente determinado; por ende, los artículos 289 a 292 de la Ley Federal de Derechos, vigentes a partir del 1o. de enero de 2005, al ser normas de vigencia indeterminada que se aplican a todos los propietarios de aeronaves nacionales o extranjeras, que usen, gocen o aprovechen el espacio aéreo mexicano, sin que estén dirigidas a un grupo específico, como sería hipotéticamente una determinada aerolínea, no transgreden el comentado principio de generalidad de las leyes.*”<sup>46</sup>

La generalidad es, por otra parte, una característica constitucional de la ley, que prohíbe las leyes privativas o particulares, ya que por medio de la generalidad de la ley, se asegura la libertad de todas las personas. “Lo contrario de una ley general es una ley singular, también llamada ley de caso único...aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro.”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.7o.A.564 A, tomo XXVII, Mayo 2008. Registro 169696.

<sup>47</sup> CARBONELL, Miguel. **Los derechos fundamentales en México**. Ob cit. p. 245.

Desde luego, las leyes privativas se dirigen a uno o varios sujetos individualmente determinados, y desaparecen después de su aplicación a un caso concreto, como se aprecia en la siguiente tesis:

**“LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES.** *Las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano pierden su vigencia, encontrándose prohibidas por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que atentan contra el principio de igualdad jurídica; mientras que las leyes especiales, aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas, no transgrediendo, por tanto, el citado precepto constitucional.”<sup>48</sup>*

Lo anterior, nos lleva a establecer cuando nos encontramos ante la presencia de una norma de carácter individual y otra de general, por lo que según Kelsen “una norma tiene el carácter individual cuando dicta un comportamiento debido único e individualmente determinado...una norma presenta un carácter general cuando dicta un comportamiento debido determinando en el nivel general; por ejemplo, la norma que establece que todos los ladrones deben ser castigados con la cárcel. El carácter individual o general de una norma no depende de que en la norma en cuestión esté dirigida a un hombre determinado individualmente, a muchos hombres determinados

---

<sup>48</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P./J. 18/98, tomo VII, Marzo 1998, página 7, registro no. 196732.

individualmente o a una categoría de hombres, es decir, a una pluralidad de personas determinadas de manera no individual, sino solamente general....”<sup>49</sup>

En síntesis la generalidad de las leyes es una característica que atiende a la naturaleza de las mismas, toda vez que no hay disposición que así lo prevea, sin embargo en el sistema jurídico encontramos referencias a dicha generalidad, como lo prevé artículo 21 del Código Civil, en el sentido de que “la ignorancia de la leyes no excusa de su cumplimiento”, más adelante precisa las excepciones a la observancia de las leyes, que en cada situación se concretiza, como los son:

- a) El notorio atrasa intelectual;
- b) Apartamiento de las vías de comunicación; o
- c) Su miserable situación económica.

### **1.9 Permanencia.**

El término permanencia gramaticalmente significa “Duración firme, constancia, perseverancia, estabilidad, inmutabilidad; Estancia en un lugar o sitio.”<sup>50</sup>

Lo que se traduce en el ámbito de las características de las normas jurídicas, a su vigencia, sin que esta deje de existir al aplicarse a un caso en concreto, por el contrario, perviva su aplicación en el tiempo.

La circunstancia de que la ley, no sea permanente implica una grave inseguridad jurídica, por que implicaría que su vigencia se acotara a un solo caso, situación prohibida por el artículo 13 Constitucional.

---

<sup>49</sup> HANS, Kelsen. **Teoría General de las Normas**. Ob cit. p. 25.

<sup>50</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. Ob cit. p. 1578.

Podemos establecer una similitud entre permanencia como característica de la ley y vigencia de la misma, si entendemos, por esta última su fuerza obligatoria, en atención a que durante el periodo en que rige sus efectos los supuestos son generales, abstractos y deben ser observados, pues la vigencia bien podría ser de unos instantes, y ello no implicaría que se tratara de una ley de caso único, si su naturaleza es propiamente la de una ley, ya que podría ocurrir que se creara una determinada disposición para un caso en particular y posteriormente una vez aplicada la ley, desaparecería; sin que esto, se confunda con la situación que se presenta en disposiciones de carácter fiscal, toda vez que el Estado cuenta con una política fiscal atendiendo a periodos determinados o ejercicios fiscales, y como consecuencia modifica y deroga varias disposiciones legales, como ilustra a continuación el siguiente criterio judicial:

**“LEYES DE INGRESOS. NO CONSTITUYEN LEYES PRIVATIVAS POR EL HECHO DE QUE SU VIGENCIA SEA DE UN AÑO.** *La vigencia de las normas no es materia de tutela de la garantía contenida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que aquéllas se dirijan a una generalidad de individuos que pueden ubicarse en el supuesto legal. En ese tenor, si la vigencia de un año de la Ley de Ingresos se debe a que la naturaleza de la materia que regula, por mandato constitucional, es también anual, y no así a su aplicación a un caso concreto, por encontrarse dirigida su hipótesis a un número indeterminado de gobernados, se concluye que dicha ley, por su vigencia, no constituye una ley privativa y, por ende, no transgrede el precepto constitucional mencionado.*<sup>51</sup>

Al referirnos al término vigencia, también lo hacemos implícitamente al diverso de temporal, dado que todas las leyes por cuestión de seguridad jurídica deben tener una vigencia temporal, no deben existir leyes perpetuas, de ahí que existan figuras como la derogación o abrogación; resulta conveniente

---

<sup>51</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 1a. CLXXXV/2005, tomo XXIII, Enero 2006, página 729, registro no. 176251.

que las leyes en algún momento determinado dejen de tener vigencia o lo que es lo mismo fuerza obligatoria, ya sea por que las circunstancias que inspiraron al legislador en momento dado han cambiado, por la propia dinámica social existente, o también por que hay preceptos legales que son a todas luces injustos y por tanto, es inevitable su desaparición, debiendo ser sustituidas por otra ley posterior o en su defecto únicamente ser modificadas, esto hace que la ley anterior pierda su vigencia y la nueva adquiera fuerza vinculante.

Generalmente las leyes dada su naturaleza y la característica de permanencia están hechas para regular situaciones futuras, lo que implica que no esta hecha para regir un estado permanente, no así para siempre, es decir que sean perpetuas, esto constituye una garantía contra la arbitrariedad.

Hay autores como el jurista Ricardo Ojeda Bohórquez, que por permanencia como característica de la ley entienden:

“La permanencia de la norma jurídica implica que los derechos que otorga o las obligaciones que impone, no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento”<sup>52</sup>

Entendemos lo anterior, más como una consecuencia de la permanencia y no lo que debe entenderse como tal, aun que desde luego, si la ley se encuentra vigente no tendría por que extinguirse determinados derechos y obligaciones por su solo ejercicio, al existir ya una situación jurídica concreta y aunque la ley dejara de existir dicha situación debe ser respetada en el futuro, pues de lo contrario se estaría ante la presencia de leyes retroactivas aplicada en perjuicio de algún beneficio obtenido con antelación.

---

<sup>52</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales**. Ob cit. p. 54.

## **CAPÍTULO 2**

### **EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES.**

#### **2.1 Procedencia del amparo contra leyes.**

El juicio de amparo es un medio de protección y defensa de los derechos fundamentales, y de la constitución; esto es así, en atención a que por un lado, el amparo actúa como mecanismo de tutela de las garantías individuales y por otra parte, analiza el actuar de la autoridad cuando despliega actos hacia los individuos; es decir, el amparo en este último caso funciona como un medio de control constitucional al sujetar los actos de todas las autoridad a la Constitución, como norma suprema.

Por tal motivo las leyes al constituirse como actos de autoridad, también se encuentran sometidos al principio de supremacía constitucional, debiendo establecerse una concordancia entre estas y la Constitución; resulta indispensable precisar que dentro del término “ley” comprende no sólo los actos provenientes del poder Legislativo; sino también, aquellos actos que sin emanar del órgano facultado para emitir leyes en sentido formal, cuentan con las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, como en la especie son los tratados internacionales, reglamentos, circulares, decretos y acuerdos de carácter general.

Así podemos establecer que las leyes “...al constituirse como actos de autoridad sometidos al principio de supremacía constitucional, aún con las características que les son propias, deben someterse a un medio de control sobre su concordancia con la Norma Suprema. Dentro de nuestro sistema jurídico, por lo que se refiere a la protección de las denominadas garantías individuales constitucionales de los gobernados, se optó por que fueran los



órganos de Poder Judicial Federal los que se encargaran, al igual que con respecto al resto de actos de autoridad, de ejercer control sobre las leyes.”<sup>53</sup>

Una vez precisado que las leyes en sentido amplio, son actos de autoridad y estos se encuentran sujetos al control de la constitucionalidad mediante el juicio de amparo, la Constitución Política de los Estados Unidos, establece la procedencia del juicio de amparo contra leyes, en los preceptos que a continuación serán materia de un sucinto análisis:

“**Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

En este sentido, el artículo mencionado establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se presente con motivo de actos de autoridad y leyes que violen garantías individuales, así como por leyes o actos de las autoridades locales que invadan la competencia de la autoridad federal o viceversa; haciendo hincapié en dos cuestiones fundamentales, la primera tendente a establecer que si bien, el amparo procede contra actos de autoridad y dentro de este concepto se comprende el concepto de ley, ¿Por qué el legislador no estableció que el amparo era procedente contra actos de

---

<sup>53</sup> CARRANCO ZUÑIGA, Joel y Rodrigo Zerón de Quevedo. **Amparo Directo contra leyes.** Editorial Porrúa. México. 2002. p. 34.

autoridad en sentido amplio y optó por diferenciar en leyes y actos de autoridad? ¿Qué las leyes no son también actos de autoridad?; lo anterior, evidencia una cuestión que sobrepasa los fines del presente trabajo, pero de manera breve, podemos establecer que al referirse a los actos de autoridad, entendemos aquellos que no son leyes en los términos expresados en supralíneas; es decir, por exclusión son los demás actos que sin ser normas de carácter general provienen de una autoridad ya sea judicial, administrativa, o legislativa, a los que llamaremos actos en sentido estricto, para diferenciarlos de las leyes, actos en sentido amplio. En segundo lugar, indicar que el precepto legal transcrito, es incompleto, sin hacer referencia al artículo 107 constitucional que precisa las bases a las que se sujetan las controversias que hemos referido, por lo que a continuación se enuncia su contenido:

**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

(...)

*VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecte a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.*

Lo anterior pone de manifiesto en términos generales el procedimiento y las bases a que deberá sujetarse el juicio de amparo contra leyes, indicando ante que autoridad se promueve, su competencia, y su tramitación; sin embargo, los artículos 1° y 114 fracción I de la Ley de Amparo, señalan con toda claridad la procedencia del juicio de amparo contra leyes, como a continuación se aprecia:

**Artículo 10.-** *El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:*

*I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*

*II.- Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;*

*III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.*

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

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

En este sentido, “tratándose del juicio de amparo contra leyes, el primer aspecto que determina la procedencia del juicio depende de la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de las normas impugnadas.”<sup>54</sup>

De manera preeliminar podemos establecer que una norma es autoaplicativa por el solo hecho de entrar en vigor afecta la esfera jurídica del quejoso; son leyes heteroaplicativas las que, además de estar en vigor, requieren de un acto concreto de aplicación para afectar la esfera jurídica de una persona.

A mayor abundamiento, “el perjuicio que legitima al quejoso para acudir al juicio de amparo reclamando la inconstitucionalidad de una norma, puede surgir en dos momentos, el primero se actualiza cuando por su sola entrada en vigor causa un perjuicio; y el segundo, cuando la afectación se ocasiona con motivo de un acto concreto de aplicación, que para efectos de la procedencia de llamado juicio de amparo contra leyes, generalmente deberá ser el primero.”<sup>55</sup>

Así, la posibilidad de cuestionar la inconstitucionalidad de una ley en sentido amplio reside esencialmente en que la persona que acuda en demanda de amparo resienta un perjuicio; es decir, que exista un agravio personal y directo en su esfera jurídica, para entonces hacer procedente la acción de amparo, toda vez que, deberá acreditar durante la tramitación del juicio de amparo su interés jurídico y no basta su solo dicho en el sentido de que se ubica en determinada norma o bien que esta le ocasiona un perjuicio.

---

<sup>54</sup> BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo. **El juicio de amparo contra leyes**. Editorial Ángel editor. México. 2004. p. 45.

<sup>55</sup> ASOCIACIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A. C. **Ley de Amparo comentada**. Editorial Themis S. A. de C. V. México. 2008. p. 114.

Aunado a lo anterior, la circunstancia de que el gobernado alegue que se ubica en determinado supuesto jurídico, para hacer procedente el juicio que se trata, es insuficiente ya que no basta su voluntad, sino que efectivamente se surta alguna de las hipótesis legales; por tanto, el jurista Carlos Hugo Tondopó, explica que “la procedencia del amparo es una construcción lógica que no puede absorber toda la vida jurídica en México... porque no todo acto que el quejoso aduzca le causa molestia puede ventilarse ante éstos, sin antes cumplir con alguno de los principios fundamentales y sujetarse a la catalogación que de los mismos se ha realizado.”<sup>56</sup>, cuestión que se encuentra plasmada en el siguiente criterio judicial:

**PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. NO DEPENDE DE LA VOLUNTAD DEL QUEJOSO, SINO DE QUE SE SURTA ALGUNA DE LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO.** *La circunstancia de que un gobernado funde la procedencia de un juicio de garantías en alguna de las fracciones del artículo 114 de la Ley de Amparo, no significa que sea procedente y, por ende, que el Juez de Distrito deba admitir la demanda para que, una vez sustanciado el juicio respectivo, dicte sentencia que conceda, niegue o sobresea en el mismo, pues del contenido de los artículos 73, último párrafo, 145 y 148 de la ley en consulta, se colige que el órgano de control constitucional está facultado para analizar aun de oficio la procedencia de las demandas de garantías y, en su caso, desecharlas, si encuentra algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, independientemente de la causa de procedencia invocada por el particular. Por tanto, la procedencia del juicio de garantías no depende de la voluntad del gobernado o particular, sino de que se surta alguna de las hipótesis previstas en la Ley de Amparo.*<sup>57</sup>

Conviene mencionar que siguiendo al maestro Ricardo Ojeda Bohórquez, podemos relacionar el concepto de procedencia, con el relativo de acción, dado que en el ámbito procesal viene a introducir la pretensión a la litis constitucional, que en el caso se trata de la inconstitucionalidad de normas de

---

<sup>56</sup> TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo. **La procedencia del amparo indirecto en materia administrativa.** Editorial Porrúa. México. 2002. p. 406-

<sup>57</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, tomo XII, noviembre 2000, página 883, tesis II.3o.C.4.K, registro 190868.

carácter general, sin que lleguen a confundirse, dado que lo procedente implica la posibilidad de no ver obstaculizado el curso normal de una acción, actualizados determinados supuestos, pues de lo contrario la acción se tornaría improcedente; entonces, a continuación mencionaremos los elementos que contiene la acción de amparo contra normas generales:

“a) Un quejoso, quien es la persona física o moral que solicita el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de una norma general que estima violatoria de garantías individuales. El amparo puede promoverse por el quejoso o su representante legal.

b) Una autoridad responsable, la cual es una autoridad creadora de la norma general bien sea federal, estatal, del Distrito Federal o Municipal. (Ejecutivo Federal o Local, Legislaturas Federales o Locales etcétera)

c) El acto reclamado, que es una norma general y el primer acto de aplicación en su caso, que causa agravio personal y directo.

d) La violación de garantías individuales. El amparo contra normas generales procede contra unan (sic) norma general que se estima violatoria de las garantías individuales de una persona, ya sea desde que entra en vigor o bien, a partir del primer acto de aplicación, por estar en contra de los que dispone la norma fundamental.”<sup>58</sup>

Una vez determinado lo anterior, se precisa que “la mayor parte de la doctrina identifica al proceso de amparo en el que el acto reclamado lo constituye la norma de carácter general, esto es el supuesto de procedencia que para el amparo indirecto señala el artículo 114 de la Ley de Amparo, y por tanto al analizar tal figura se limitan a la hipótesis legal de referencia. Pero por otra parte, otro sector de la doctrina, reconoce dentro de las voces de

---

<sup>58</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales**. Editorial Porrúa. México 2001. pp. 95-96.

amparo contra leyes, aquél en su modalidad de directo en el que dentro de los conceptos de violación, se hace valer la inconstitucionalidad de la norma general en que se funda el acto reclamado.”<sup>59</sup>

Entonces, existen dos medios para controvertir una ley de inconstitucionalidad, el primero denominado acción de inconstitucionalidad, al que nos hemos referido en estas breves líneas, mediante el juicio de amparo indirecto; por otra parte, el que se plantea a través del amparo directo, que no se trata propiamente de una acción sino de un recurso, denominado recurso de inconstitucionalidad.

Finalmente, la Ley de Amparo prevé como regla general la procedencia del juicio de garantías como casos de excepción previstos expresamente, aquellas situaciones en que el sistema jurídico prohíbe tramitar y/o resolver un juicio de amparo; a estas últimas situaciones se les conoce como causales de improcedencia y están previstas, fundamentalmente en el artículo 73 de la Ley de Amparo.

## **2.2 Leyes autoaplicativas.**

Es menester que, previo a abordar el estudio de las leyes autoaplicativas, es indispensable tomar en consideración sus antecedentes hasta su actual regulación jurídica, sobre todo las opiniones doctrinales que surgieron para explicar dicha figura.

En este sentido, José María Lozano y Ignacio L. Vallarta, destacados juristas del siglo XIX de nuestro país, sostenían la improcedencia del amparo contra leyes en los casos en que estas no fueran aplicadas por un acto de

---

<sup>59</sup> CARRANCO ZUÑIGA, Joel y Rodrigo Zerón de Quevedo. **Amparo Directo contra leyes**. Ob cit. pp. 35 y 36.

autoridad, toda vez que el emitir un sentencia que protegiera al ofendido contra un norma de este tipo, resultaría derogatorio de un acto legislativo.

A mayor abundamiento exponían que, no obstante la notoria inconstitucionalidad de una ley, no se podía excusar o dispensar a alguien de su cumplimiento, puesto que de ser así, se pediría ante los tribunales lo que ellos no pueden conceder, ya que el juicio de amparo, debe limitarse a amparar y proteger al quejoso respecto del caso especial que verse la controversia sin hacer ninguna declaración general respecto de ley o acto reclamado, de ahí que resultara improcedente la acción de amparo y la imposibilidad de pedir la derogación de una determinada ley; por tanto, la doctrina estableció unánimemente, que no bastaba que esta fuera inconstitucional, sino que se requería de su aplicación a un caso real, ya que con su sola expedición a nadie causaba agravio u ofensa alguno, se trataba de letra muerta.

Sin embargo, dicha postura se calificó como inconcebible toda vez que como lo señala el maestro Ignacio Burgoa, evidenció varios errores “...En efecto, el hecho de que la jurisdicción declare, en un caso particular, con exclusión de otros, que una ley, en sí misma, viola garantías individuales o produce una alteración al régimen federal, no significa la derogación de dicha ley, puesto que este acto nunca es, por esencia, concreto, particular, individual, sino que se define como aquel que deja sin efecto, sin valor, sin obligatoriedad jurídica general y abstracta una disposición legal, acto que, por tanto, también es materialmente legislativo, al igual que la ley que implica su materia.”<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Cuadragésima primera edición. Editorial Porrúa. México. 2006. p. 217.



Lo anterior, muestra las incongruencias que exponían los autores primigenios del juicio de amparo, ya que confundían dos conceptos totalmente distintos, como los son la inaplicabilidad de una ley a un caso concreto, en atención a una sentencia de amparo que amparó a un determinado quejoso con exclusión de los demás afectados, que no optaron por impugnar la ley; y por otra parte, el concepto de derogación o abrogación que solo compete al órgano del Estado investido con esa facultad.

Así también, Rabasa, sostenía en síntesis lo opuesto a los autores mencionados, en el sentido de hacer procedente la acción de amparo contra las disposiciones legales en si mismas, ampliando de manera considerable la procedencia del amparo contra normas generales, sin hacer consideración alguna, respecto del agravio personal, directo y concreto.

En efecto, el atender a las consecuencias del acto, es decir a los efectos que produce se esta cada vez más cerca de establecer un criterio que facilite la comprensión de las leyes autoaplicativas, así Ignacio Burgo Orihuela; señalaba que:

“... en consideración a la forma de realización de los efectos de una ley en las esferas en que va a operar, se puede decir que éstos se producen mediata o inmediatamente, a partir de la vigencia constitucional de la disposición legal.”<sup>61</sup>

De esta manera, continúa explicando lo que debe entenderse cuando las disposiciones de una ley se producen de manera inmediata, es decir, las denominadas leyes autoaplicativas, al referir que:

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 220.

“...existen leyes que no necesitan de una aplicación posterior para producir sus efectos en las situaciones para las que están destinadas a operar, sino que su sola promulgación ya implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de personas por ellas previstas, a las cuales afecta, por tal motivo, inmediatamente. Estas disposiciones legales, que no requieren para la causación de sus efectos jurídicos ningún acto aplicativo, concreto y posterior, denominan auto-aplicativas, por tener en sí mismas su aplicación práctica, por engendrar, por el solo hecho de su expedición constitucional, la consiguiente afectación en las esferas, hipótesis y casos en ellas comprendidas.”<sup>62</sup>

En este orden, es como el distinguido jurista Ignacio Burgoa entiende a las leyes autoaplicativas, ya que relaciona el concepto de agravio personal y directo con la procedencia del amparo contra normas generales; esto es, que si una disposición normativa comienza a regir y no causa agravio alguno, el juicio resulta improcedente, y probablemente sea necesario la ejecución de un acto que sí afecte la esfera del gobernado; sin embargo, hay situaciones en las que el juicio resulta procedente, en atención a que efectivamente ocasiona un agravio, dada su obligatoriedad de sus preceptos dirigidos a los destinatarios de la norma ubicados en su supuesto.

La jurisprudencia estableció diversas características para determinar cuando se está en presencia de una ley o porción normativa de naturaleza autoaplicativa, de ahí podemos destacar como principales tres supuestos los cuales enunciamos de la siguiente manera:

---

<sup>62</sup> Ibidem, p. 221.

a) Que con su simple entrada en vigor, cree, modifique o extinga una situación concreta de derecho, o genere una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer;

b) Que esa nueva situación jurídica u obligación creada por la sola vigencia de la norma, vincule a personas determinadas por circunstancias concretas que las definen de manera clara, es decir, a individuos innominados, pero identificados por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran; y

c) Siempre que el cumplimiento de esa obligación, o la sujeción a esa condición jurídica no esté condicionada por la realización de acto alguno de individualización de la norma, sino que sea bastante que el gobernado reúna las condiciones, circunstancias y posiciones de los individuos a los que la norma vincula.

En este sentido, orienta lo anterior, los siguientes criterios sostenidos por los órganos jurisdiccionales encargados de la interpretación del derecho:

**LEYES AUTOAPLICATIVAS. REGLAS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN, CON BASE EN EL MOMENTO EN QUE SURGE EL AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO, CUANDO SE EJERCE CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.** *Es práctica común definir a las leyes autoaplicativas como aquellas que por su sola expedición o vigencia, ocasionan un perjuicio a los gobernados; sin embargo, conviene también establecer que como caracteres que sirven para reconocer cuándo una ley, o incluso una porción normativa, es de naturaleza autoaplicativa, se encuentran los siguientes: que con su simple entrada en vigor, cree, modifique o extinga una situación concreta de derecho, o genere una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer; que esa nueva situación jurídica u obligación creada por la sola vigencia de la norma, vincule a personas determinadas por circunstancias concretas que las definen de manera clara, es decir, a individuos innominados, pero identificados por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran; y siempre que el cumplimiento de esa obligación, o la sujeción a esa condición jurídica no esté condicionada por la*

*realización de acto alguno de individualización de la norma, sino que sea bastante que el gobernado reúna las condiciones, circunstancias y posición de los individuos a los que la norma vincula. De ello se sigue que el perjuicio de una norma que reúna tales caracteres, surge desde su vigencia, porque constriñe a someterse a determinada condición jurídica o a cumplir determinada obligación; por ello, es válido sostener que es precisamente esa sujeción a las condiciones u obligaciones generadas por la ley, la que ocasiona perjuicio a los gobernados y da lugar al agravio personal y directo. Por tanto, para que se acredite que una persona tiene interés jurídico para impugnar una norma, será suficiente que demuestre que reúne las condiciones, circunstancias y posición de los individuos a los que la norma vincula, para que se surta plenamente, incluso cuando la reclamación se suscite con motivo del primer acto de aplicación, en términos implícitos del segundo párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que de un análisis detenido de sus antecedentes legislativos se desprende que la intención del legislador al establecer dicha porción normativa, fue dar oportunidad al gobernado de defenderse contra una ley que lo vincula a hacer, no hacer, dejar de hacer o estarse a cierta condición jurídica, no sólo desde su entrada en vigor, sino durante todo el tiempo que se encuentre vigente, incluso sin necesidad de un acto específico de aplicación. Por ello, es válido sostener que de ninguna manera el establecimiento de esa segunda oportunidad tuvo como fin limitar el ejercicio de la acción de amparo contra leyes autoaplicativas, ni modificar la naturaleza de las leyes de esa índole, con el objeto de que en la técnica del amparo en que se combatan con motivo del primer acto de aplicación, se sigan las reglas del amparo contra leyes heteroaplicativas, en que se exige la demostración de que el acto de aplicación ocasiona agravio personal y directo, para tener por acreditado el interés jurídico de quien promueve el juicio; por el contrario, en el caso de las leyes autoaplicativas, la demostración de ese acto es útil para determinar la oportunidad de la demanda, pero sólo en el caso de que ya hubiere concluido el plazo de la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo, pues tampoco fue intención del legislador sujetar el ejercicio de la acción al plazo genérico de quince días contados a partir del primer acto de aplicación de la ley, cuando todavía no concluye el plazo de treinta días para la interposición de la demanda de amparo a partir de la fecha en que la ley, sin necesidad de acto de aplicación alguno, generó un agravio personal y directo a la quejosa.<sup>63</sup>*

---

<sup>63</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia

**LEYES AUTOAPLICATIVAS. LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS, REÚNE LOS CARACTERES DE LAS.** *Una norma será autoaplicativa, cuando al cobrar vigencia, cree, modifique o extinga una situación concreta de derecho, o genere una obligación de hacer, de no hacer o de dejar de hacer, siempre que esa nueva situación jurídica u obligación creada por la sola vigencia de la norma, vincule a personas determinadas por circunstancias concretas que las definen de manera clara, es decir, a individuos innominados, pero identificados por las condiciones, circunstancias y posición en que se encuentran; y siempre que el cumplimiento de esa obligación, o la sujeción a esa condición jurídica, no esté condicionada por la realización de acto alguno de individualización de la norma, sino que sea bastante que el gobernado reúna las condiciones, circunstancias y posiciones de los individuos a los que la norma vincula. De ello se sigue que el perjuicio de una norma que reúna tales caracteres, surge formalmente desde su vigencia, porque desde entonces constriñe a quienes reúnan las condiciones que en la misma se describen a someterse a determinada condición jurídica o a cumplir determinada obligación, y es precisamente esa sujeción a las condiciones u obligaciones generadas por la ley, la que ocasiona perjuicio a los gobernados y da lugar al agravio personal y directo. Ahora bien, conforme al artículo 1o. de la Ley de Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en vigor desde el primero de enero de mil novecientos ochenta y uno, están obligadas al pago del impuesto establecido en esa ley, las personas físicas y las morales, tenedoras o usuarias de los vehículos sujetos a registro en los términos de la Ley del Registro Federal de Vehículos; y además, se precisa que el contribuyente deberá pagar el impuesto por año calendario, durante los dos primeros meses ante las oficinas autorizadas; por tanto, es inconcuso que esa disposición es autoaplicativa, porque generó con su sola vigencia una nueva condición jurídica: se causará un impuesto por la tenencia o uso de vehículos; además, se establece la sujeción a una obligación de hacer: pagar el impuesto dentro de los dos primeros meses de cada año calendario; y también, porque precisa que quienes están sujetos a esa nueva condición jurídica y obligados al pago del nuevo impuesto en esas condiciones, serán las personas físicas y las morales, tenedoras o usuarias de los vehículos sujetos a registro en los términos de la Ley del*

*Registro Federal de Vehículos; y, por último, porque fuera de las anteriores circunstancias, el nacimiento de la condición generadora del impuesto y de la obligación tributaria, no queda sujeta a condición de individualización o aplicación alguna: bastará con que sea tenedor o usuario de un vehículo sujeto a registro, para que se cause el impuesto y, por ende, esté obligado a su pago en los dos primeros meses del año calendario; ahora bien, es cierto que dicha norma autoaplicativa ha sido reformada en diversas ocasiones, sin embargo, las modificaciones que a la misma se han hecho no inciden en las circunstancias que recién se destacaron, pues sólo se circunscribieron a establecer que los sujetos causantes del impuesto serán las personas tenedoras o usuarias de los vehículos descritos en la propia ley (ya no sujetos a registro); y que el impuesto se pagará por estas personas, dentro de los primeros tres meses del año calendario (en lugar de los dos primeros meses); sin que se modificara en algo la ausencia de condición de individualización. Por consecuencia, para efectos de la procedencia del juicio de amparo debe considerarse que dicha ley es de carácter autoaplicativo.<sup>64</sup>*

También el maestro Horacio Aguilar al explicar la opinión del jurista Mariano Azuela, respecto a como entender lo relativo a las leyes autoaplicativas, basándose en el concepto de individualización incondicional de la ley y el perjuicio, lo expresa en los siguientes términos:

“...la individualización incondicional diciendo que si desde la promulgación de la ley resulta que existe un perjuicio para una persona, procede se ataque dicha ley por vía de amparo. En cambio, si la ley no es de individualización incondicionada, los perjuicios que de ella pueden derivarse son simplemente problemas y el amparo es sin duda improcedente...existe perjuicio con el sólo hecho de que le ley imponga al individuo una obligación de inmediato cumplimiento, o por la circunstancia de que lo sujete desde luego a una prohibición...”<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, tomo XX, noviembre 2004, página 2359, tesis IV.2o.A.98 A, registro 180327.

<sup>65</sup> AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio. **El amparo contra leyes**. Segunda edición. Editorial Trillas. México. 2004. p 139 y 140.

Semejante criterio, es retomado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer la distinción de las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, basada en el concepto de individualización incondicionada, que es 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 razón de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho; la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que puede revestir el carácter administrativo o jurisdiccional, o emanar de la voluntad del propio individuo de un hecho jurídico; luego si las condiciones de la ley nacen con ella misma, se está en presencia de una ley autoaplicativa o también llamada de individualización incondicionada; ilustra lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial.

**LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.** *Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando*

*las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.<sup>66</sup>*

En torno a la definición y características de las llamadas leyes “autoaplicativas”, actualmente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado de manera unánime, en su jurisprudencia, el concepto “individualización incondicionada” de las leyes, que resulta de gran importancia para poder diferenciarlas de las denominadas heteroaplicativas, y que son las más comunes en el sistema jurídico mexicano.

En efecto, las leyes de individualización incondicionada o autoaplicativas son aquellas contra las que procede el juicio de amparo desde su entrada en vigor, por la simple razón de que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan jurídicamente al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, por cuanto a que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho desde ese instante, lo cual significa que sus efectos vinculativos no están sujetos a condición alguna. La condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización y pueda consistir en la expedición de un reglamento, o bien, en actos administrativos o jurisdiccionales concretos de aplicación de la norma, e incluso comprende el acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico ajeno a la voluntad humana, que los sitúan dentro de la hipótesis legal.

---

<sup>66</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo IV, julio 1997, página 5, tesis P./J. 55/1997, registro 198200.



### 2.3 Leyes heteroaplicativas.

Juristas del siglo XIX, como Lozano y Vallarta, sostenía la procedencia del amparo contra leyes, siempre y cuando estas fueran aplicadas a un caso en particular, como se ha mencionado en el apartado anterior, resultaba improcedente el amparo contra disposición legal alguna, ya que la sola expedición de la ley a nadie perjudicaba, se necesitaba desde luego de un acto de autoridad, para que esta fuera impugnada en amparo, y así se pudiera estudiar su inconstitucionalidad.

En este sentido, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, al respecto refiere que:

“Es comúnmente conocida la opinión de Lozano, sustentada por el mismo Vallarta en las distintas ocasiones en que se ventilaba el problema ante la Suprema Corte, en el sentido de que el amparo era improcedente contra leyes en sí mismas consideradas, como meros actos del Poder Legislativo, puesto que para provocar tal procedencia siempre requería la comisión de un acto de autoridad en el que se aplicaran, de lo que se concluía que el amparo contra leyes, en los términos del artículo 101 de la Constitución de 57 (103 de la vigente), debía reputarse, en cuanto a su procedencia, como medio jurídico de impugnación, sólo de los actos aplicativos y no de las disposiciones legales en cuanto tales.”<sup>67</sup>

Lo anterior, pone de manifiesto la procedencia del amparo contra leyes heteroaplicativas que hasta el momento sigue vigente, siendo indispensable

---

<sup>67</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 216.

entender su significado, pues de manera expresa no se encuentra definición alguna en la Ley de Amparo, de ahí que sea la doctrina la que de alguna manera ha venido a establecer lo que debe entenderse por leyes heteroaplicativas.

En este orden, hay autores como Luis Bazdresch, que al tratar el tema de la procedencia del amparo contra leyes, refiere lo siguiente:

“... mientras una persona no está comprendida en determinado precepto legal, ese precepto no afecta su interés jurídico, pero cuando por cualquiera circunstancia posterior dicha persona queda incluida en los términos del precepto, si éste es autoaplicativo, tiene acción de garantías para reclamarlo inmediatamente, y si no lo es, entonces su acción de garantías nacerá cuando alguna autoridad se lo aplique directamente en cualquier forma; por esta razón no son improcedentes las reclamaciones de leyes que tiene largo tiempo en vigor y aun son de frecuente aplicación, pero que los quejosos plantean cuando a ellos se les aplica por primera vez.”<sup>68</sup>

Por tanto, podemos encontrar elementos que nos ayudan a diferenciar entre las leyes autoaplicativas y las heteroaplicativas, pues éstas últimas, se refieren a la aplicación de un acto de autoridad, y entonces nace la acción de amparo, más adelante en su libro del juicio de amparo, precisa como han de ser los actos de aplicación de una ley, los que pueden ser de dos maneras a saber o porque la autoridad competente le exija que cumpla lo que la ley ordena, o porque esa misma autoridad le imponga una sanción por no haber cumplido con la oportunidad debida.

---

<sup>68</sup> BAZDRESCH, Luis. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 89.

Lo apuntado por el referido autor, nos proporciona una visión general del tema, sin embargo, para adentrarnos al mismo, es menester abundar en otras opiniones doctrinales y jurisprudenciales, aunado a que recientemente los criterios de los Tribunales han establecido los supuestos en los que se realiza un acto de aplicación de una ley, y éste no se lleva a cabo únicamente por una autoridad, sino también por particulares, como más adelante se expondrá.

Así, hay autores como Alejandro A. Saldaña Magallanes, que al intentar definir las leyes heteroaplicativas, de una manera comprensiva, menciona lo siguiente:

“Las leyes heteroaplicativas serán aquellas disposiciones que necesitan de un acto de aplicación, con el cual se irrige los intereses del afectado, causándole y materializándose así un agravio personal y directo, en tal tesitura al combatirse una disposición por su aplicación, de no ser ésta real, es decir si se impugna una supuesta o aparente aplicación de una ley, el juicio de amparo resultará improcedente.”<sup>69</sup>

Este doctrinario, hace hincapié en que el acto le ocasione un perjuicio al afectado, y como consecuencia una materialización en su esfera jurídica, con lo cual resentirá un agravio personal y directo, lo que verifica que se trata de una ley heteroaplicativa, verbigracia el hecho de que la autoridad cite determinados preceptos legales, para fundamentar determinado acto, es insuficiente para acudir en demanda de amparo, alegando la aplicación de una determinada ley, y en todo caso el peticionario de garantías habrá de acreditar que efectivamente se actualizaron y concretizaron los supuestos

---

<sup>69</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. **Manual Práctico sobre el juicio de amparo y amparo contra leyes fiscales**. Editorial ISEF. México. 2008. p. 278.

contenidos en los supuestos legales reclamados, y en este caso si afectaría su interés jurídico, al ocasionarle un agravio personal y directo como hemos mencionado; por lo que el concepto de interés jurídico y el principio de agravio personal y directo, se encuentran estrechamente vinculados con tema de las leyes heteroaplicativas.

Por su parte, el magistrado Joel Carranco Zúñiga, sostiene en una exposición detallada de las leyes heteroaplicativas, lo que debe entenderse como tales, apartándose de la afectación que pudiera sufrir el gobernado, obviamente sin desatenderlo, insistiendo en el momento en que se pudiera resentir el aludido perjuicio, lo que refiere en los siguientes términos:

“Tanto la doctrina como la jurisprudencia han creado una nomenclatura específica para clasificar a las leyes atendiendo al momento en que pueden causar perjuicio a los gobernados...las leyes heteroaplicativas tiene la particularidad de que se necesita la realización de una condición para que logre afectar al gobernado; esta condición puede ser un acto de autoridad, del propio particular o un acontecimiento ajeno a la voluntad de éstos que cree el escenario adecuado para que alcance su fuerza obligatoria hacia determinado sujeto.”<sup>70</sup>

Al referirse a la realización de la condición para que afecte la esfera jurídica del gobernado, se pueden establecer tres supuestos:

- a) Por parte de la autoridad del Estado y que por disposición de la ley es la encargada de su aplicación.

---

<sup>70</sup> CARRANCO ZUÑIGA, Joel (coordinador y autor). **El juicio de amparo en materia administrativa**. Editorial Porrúa. México. 2008. p 63.

- b) Por la actuación del propio quejoso o agraviado y por exigencia de la ley se coloca por sí mismo en los supuestos previstos en la norma.
- c) Por parte de un particular en su carácter de tercero que actúa por mandato de la ley.<sup>71</sup>

Esto, muestra “que ante los supuestos b y c, no existe propiamente acto de autoridad, siendo el particular el que se autoaplica la disposición que se impugna de inconstitucional o un tercero que actúa como auxiliar del Estado y que realiza la aplicación de la disposición de referencia. Lo anterior es en razón de que la oportunidad para acudir a juicio de amparo contra los actos de ejecución de una ley no se centra en que sea la autoridad la que haya aplicado la norma que lesiona los intereses del quejoso, sino en la intervención que pudiera tener para hacerse cumplir.”

Como se mencionó, y contrario al criterio sostenido por el jurista Luis Bazdresch, los particulares pueden actualizar un supuesto legal y como consecuencia encontrarse legitimados para solicitar el amparo, pues no importa si la autoridad aplicó la ley para ser procedente, sino en la intervención que ésta tenga o llegase a tener para hacer cumplir la disposición impugnada, similar criterio es el sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial cuyo rubro y texto se transcribe:

**“AMPARO CONTRA LEYES HETEROAPLICATIVAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES EJECUTORAS NO HUBIEREN APLICADO LA NORMA COMBATIDA, NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA INTERPUESTA EN CONTRA DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN QUE SE LES IMPUTEN. *Para***

---

<sup>71</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. **Manual Práctico sobre el juicio de amparo y amparo contra leyes fiscales.** Ob cit. p. 278.

*efectos de la procedencia del juicio de amparo contra normas heteroaplicativas, el gobernado debe impugnar su primer acto concreto de aplicación, el cual, de acuerdo con diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede tener origen, por regla general, en tres formas: Por la actuación de la autoridad que por disposición de la ley es la encargada de su aplicación; por la actuación del propio agraviado que por exigencia de la ley se coloca por sí mismo en los supuestos previstos en la norma; y, por parte de un particular en su carácter de tercero que actúa por mandato de la ley. Luego, si bien es cierto que cuando el quejoso se autoaplica una disposición que a la postre reclamará por inconstitucional o cuando es un tercero auxiliar de la administración pública el que realiza la aplicación de una norma en perjuicio del gobernado que la considera inconstitucional, no hay actos de las autoridades encargadas de la ejecución de ésta que hayan requerido su cumplimiento, esa circunstancia no implica que exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda de amparo interpuesta en contra de los actos de ejecución que se imputen a dichas autoridades, toda vez que la posibilidad de reclamar los actos de ejecución de una ley no se finca en el hecho de que haya sido la autoridad la que hubiere aplicado la disposición de que se trate en perjuicio del quejoso, sino en la intervención que hubiere tenido o pudiera tener para hacer cumplir la disposición que se estima inconstitucional, lo cual puede advertirse de las pruebas y de los informes que al efecto se rindan en el procedimiento respectivo. Estimar lo contrario implicaría dejar al promovente en estado de indefensión, en tanto que a priori se le priva de la oportunidad de allegar los elementos de convicción que justifiquen la ejecución que lleva a cabo la autoridad ejecutora de la ley impugnada, por el solo hecho de no haber sido la que realizó el acto de aplicación del precepto reclamado.<sup>72</sup>*

Por otra parte, hay quienes critican la denominación de las voces autoaplicativas y heteroaplicativa, exponiendo argumentos que consideramos atinentes, al explicar el significado de los prefijos auto y hetero, lo que en nada muestran el verdadero alcance de las leyes heteroaplicativas que hasta el momento hemos tratado de exponer, y resulta más adecuado referirse al

---

<sup>72</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XVI, diciembre 2002, página 235, tesis 2a./J. 128/2002, registro 185450.

de “leyes incondicionadas y condicionadas, en este sentido el maestro Joel Carranco Zúñiga, expone lo siguiente:

“Resultan poco afortunadas las voces ‘autoaplicativas’ y ‘heteroaplicativas’ para identificar a las leyes de acuerdo con el momento en que se individualizan a la persona, si atendemos a los prefijos auto y hetero no resienten el examen de la congruencia sobre lo que en realidad denotan... las que requieren de un acto concreto de aplicación no tiene sentido sostener que son distintas (hetero) a algo respecto de la ley. La condición en su individualización como lo sostuvo la Suprema Corte puede ser útil para encontrar un término acorde a la esencia y efectuar la distinción, por lo que denominarlas...’leyes condicionadas, si es necesario la realización de alguna condición, como un acto de autoridad, del propio particular, acontecimiento o evento jurídico, es decir, sería una opción para superar la terminología empleada.”<sup>73</sup>

Así, sostener la diferencia entre una ley heteroaplicativa o autoaplicativa, descansa en el concepto de individualización incondicionada o condicionada, resulta, de mayor rigor y por su puesto técnicamente es apto para denominar a una ley en esos términos, al respecto el máximo Tribunal ha sostenido el criterio que a continuación se muestra.

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*

---

<sup>73</sup> CARRANCO ZUÑIGA, Joel (coordinador y autor). **El juicio de amparo en materia administrativa**. Ob cit. p 63.

*de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.<sup>74</sup>*

Por último, la oportunidad para impugnar la inconstitucionalidad de una ley heteroaplicativa o de individualización condicionada, se encuentra previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo que establece como plazo el genérico de quince días.

#### **2.4 Efectos y alcances de las sentencias en el amparo contra normas de carácter general.**

Previo a establecer los alcances y efectos de las sentencias de amparo contra normas generales, es necesario establecer que se entiende por

---

<sup>74</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo VI, julio 1997, página 5, tesis P./J. 55/97, registro 198200.



sentencia y cuáles son los sentidos que en materia de amparo pueden adoptar y por último sus efectos en general y cuando el acto reclamado lo es una norma general, toda vez que, se cuentan con ciertas particularidades.

Por su parte, el distinguido jurista Ignacio Burgoa Orihuela, refiere que el “contenido de una sentencia de está constituido por la forma o manera como en ellas se dice el derecho, acto que resulta de una apreciación del conjunto procesal, estableciendo las relaciones jurídicas entre sus diversos elementos y actos. En el juicio de amparo el contenido de la sentencia es triple: o bien se decreta en ella el sobreseimiento, se concede la protección de la Justicia Federal, o se niega el amparo.”<sup>75</sup>

En el caso, nos interesan aquellas sentencias que conceden el amparo y protección al quejoso, toda vez que “...resuelven la controversia constitucional planteada; haciendo hincapié que las sentencias que conceden el amparo son las únicas que tienen efectos restitutorios; ya que tienen por objeto restituir al quejoso en el pleno goce la garantía constitucional violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, si el acto es de carácter positivo, y si es de carácter negativo, el efecto será que las responsables actúen de acuerdo a lo ordenado por la garantía constitucional respectiva...”<sup>76</sup>

Así, el artículo 80 de la Ley de Amparo, establece el objeto de la sentencias que concedan el amparo y protección al quejoso, haciendo distinción si el acto es de carácter positivo o negativo, ya que depende del carácter del acto, el efecto será o bien de restituir al quejoso en la situación que guardaba antes de cometida la violación o en su defecto, obligar a la

---

<sup>75</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo**. Octava edición. Editorial Porrúa. p. 399.

<sup>76</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México**. Editorial Porrúa. México. 2009. p. 422.

autoridad responsable a actuar en el sentido de respetar la garantía ante la que ha sido omisa en cumplir lo que ella ordena, para precisar lo mencionado, transcribimos el precepto legal en comentario.

**“Artículo 80.-** La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.”

Ahora, conviene abordar lo concerniente al principio de relatividad de las sentencias en el juicio de amparo, toda vez que éstas, en atención a lo establecido en la Constitución, deben ocuparse de las partes contendientes en el juicio, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, dicho principio también es conocido como la fórmula Otero.

Es decir una resolución que ampare a determinado individuo, deberá hacerlo respecto del caso sobre el que verse la controversia, ya que impide declarar de manera general que una ley o un acto de autoridad sean contrarios a la Constitución, es decir, tal resolución únicamente será tal que sus efectos sean meramente particulares juzgando únicamente el conflicto planteado y surtiendo efectos respecto de quien solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal.

Al efecto, se transcribe el artículo 107 fracción II, que establece el aludido principio.

El aludido principio ha sufrido diversas críticas dada la evolución del juicio de amparo, pues hay quienes señalan que los efectos tratándose del amparo contra normas general, debe ser general ya que, no deben subsistir normas contrarias a la Constitución, y como el efecto de una norma es general, abstracto y permanente, insisten en establecer que el mismo efecto debe tener la sentencia protectora que determine la inconstitucionalidad de una ley; sin embargo, hasta el momento, en el sistema jurídico mexicano no es posible esa circunstancia.

Entonces, en el derecho positivo y vigente que rige el juicio de amparo, se encuentra vedada la posibilidad de los efectos generales de las sentencias, en este sentido, lo que se busca es que la Justicia de la Unión Ampare y proteja al quejoso, mediante una declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición de la norma jurídica impugnada, a fin de restituirlo del atentado cometido o para detener el que se intente, y hasta contra la propia ley, sin decretar nada en general, sino sólo respecto del caso reclamado.

Tal es la finalidad del juicio de amparo, señala el maestro Ricardo Ojeda Bohórquez, que "...traducida en los efectos que produce el fallo en dicho procedimiento constitucional, donde todo queda circunscrito al caso materia del juicio, sin tener aplicación o validez para otros iguales o análogos."<sup>77</sup>

Insistiendo en este punto, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, asevera que gracias al principio de relatividad de las sentencias de amparo y en

---

<sup>77</sup> OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales**. Ob cit. p. 101.

congruencia con el diverso de instancia de parte agraviada han sido escudo protector de los tribunales para "...declarar, dentro de la vía de amparo, la inconstitucionalidad de las leyes, puesto que a virtud de él, las sentencias respectivas contraen su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción por parte del quejoso, relevándose únicamente a éste del cumplimiento de la ley reclamada, la cual conserva su fuerza normativa frente a los que no la hayan impugnado, toda vez que tales sentencias no entrañan su derogación o abrogación."<sup>78</sup>

Conviene al respecto, exponer lo que algunos teóricos llaman excepciones a los efectos de las sentencias de amparo, sin embargo, consideramos, que dicha denominación, no es del todo correcta, tampoco expresa con claridad lo que realmente acontece, así preferimos llamarle atenuantes de ese principio, ya que éste opera prácticamente sin limitación alguna, en el juicio de amparo, dado que sólo las partes en el juicio de están obligadas por la resolución que se tome, siendo los únicos casos en que esto no acontece de esa manera; es el relativo a la obligación de las autoridades que con motivo de sus funciones deban realizar un acto necesario para cumplir con la ejecutoria de amparo, independientemente de que hayan sido parte en el juicio o no, lo que también se amplía en el caso de que en amparo indirecto se haya declarado inconstitucional una ley pues entonces ninguna autoridad deberá aplicarla al quejoso en el futuro, aun cuando no haya intervenido en el juicio de amparo.

Es menester abordar los efectos de la sentencia de amparo, lo cual haremos respecto de diversos enfoques, es decir, por cuanto hace a la ley, respecto de los actos de aplicación; de las partes; y respecto de los terceros;

---

<sup>78</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 277.

y así tener una visión amplia que tiene un fallo protector y su amplitud, en el sistema jurídico mexicano actual.

Respecto de la ley, “al ser reclamadas expresamente, en la sentencia puede declararse expresamente su inconstitucionalidad, con la consecuencia de que la ley contra la que se conceda la protección federal no puede ser aplicada al quejoso y ello comprende tanto la anulación de la aplicación que hubiera dado motivo al juicio de garantías así como cualquier aplicación futura de la misma ley, por lo que la parte quejosa no está obligada a promover el amparo contra nuevos actos de aplicación...”<sup>79</sup> pues los efectos de esta sentencia serán los de amparar al quejoso no solo respecto de la ley que haya sido impugnada, sino también, en cuanto a su aplicación futura, ya que si en el juicio se determina no amparar al quejoso y que la ley es constitucional, no se podría combatir esa ley, y únicamente se pediría amparo contra actos futuros por vicios propios, por tanto, el principio de relatividad de las sentencias de amparo, no debe entenderse en el sentido de que el amparo que se otorgue protegerá solamente al quejoso de la aplicación que de la ley se haga.

También, debe estimarse que cuando una autoridad aplica una ley que ha sido considerada inconstitucional en un juicio de amparo ésta, incurre en la repetición del acto reclamado siempre y cuando haya actuado de mala fe.

Ahora, abordaremos los efectos de la sentencia, respecto de los actos de aplicación, que se extienden en vía de consecuencia al acto de aplicación de una ley, así la autoridad responsable deja sin efectos el acto reclamado y se logra restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, y por tanto, la protección federal afecta a todos los actos que sin haber sido introducidos a la litis constitucional, son consecuencia directa e inmediata del

---

<sup>79</sup> BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo. **El juicio de amparo contra leyes**. Ob cit. p. 126.

acto de aplicación declarado inconstitucional, sin que sea obstáculo que en la ejecutoria respectiva se haga la interpretación o sentido que debe darse a las facultades de apreciación de las autoridades responsables.

En cuanto a las partes, ya que es obligatoria la sentencia que defina la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, pues resulta obligatoria para las partes lo resuelto, resultando improcedente su estudio futuro, ya que de ninguna manera, se podría plantear un juicio de amparo contra una ley o acto que haya sido materia de un juicio anterior.

En lo atinente a los terceros, toda vez que si bien, la sentencia protectora de amparo vincula a las partes que hayan intervenido en el juicio, como ya se expuso con anterioridad, hay atenuaciones al principio de relatividad de las sentencias de amparo, como es el caso del cumplimiento de las sentencias de amparo, que corresponde a todas aquellas autoridades que por disposición de la ley tengan una intervención en el cumplimiento de la ejecutoria, sirve de apoyo la siguiente tesis cuyo rubro y texto a continuación se precisa:

## **2.5 Causas de inconstitucionalidad de una ley.**

Al emprender el estudio de las causas por las cuales se considera que una ley es inconstitucional, se debe partir por explicar, aunque sea de manera breve el principio de supremacía constitucional, el que viene a significar que todos los actos de autoridad, estén de acuerdo a lo establecido en la Constitución, es decir, que sean su fundamento y referencia, en todo momento, que no se aparten de su texto, ni de su interpretación, ya que la Constitución se erige como la norma suprema del todo el ordenamiento jurídico base en la que descansa el poder estatal y derivan todos los poderes y normas.

Así la Constitución, es el ordenamiento supremo del que derivan todos los actos de autoridad entre ellos las leyes, y todo lo podemos reducir en apotegma que establece que por encima de la constitución nada ni nadie, por debajo de la constitución todos y todo.

En este sentido, podemos establecer que todos los actos de las autoridades gozan de una presunción iuris tantum de constitucionalidad, salvo prueba, lo que de alguna manera se advierte de lo que establece el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

**Artículo 128.** *Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*

Por lo anterior, el doctor en derecho Luciano Silva Ramírez, sostiene que el artículo mencionado “está creando la obligación para el gobernante de actuar conforme al marco jurídico que le delimita la Constitución y las leyes que de ella emanen, inclusive antes de asumir el cargo, y cuando lo ejerza no puede actuar más allá de lo que dicha norma le permite; sin embargo, a menudo oliva esta responsabilidad, no considera que es un servidor público, al que el pueblo le deposita su confianza para que lleve por derroteros adecuados su destino y empiece a abusar del poder; empero, ahí está la ley suprema como producto de la soberanía nacional, de la voluntad del pueblo, dando las bases para que el gobernante la acate y cumpla en sus términos; y es precisamente el Poder Judicial de la Federación, el poder garante de nuestra Constitución en su función de control de la constitucionalidad

mediante el juicio de amparo protegiendo garantías individuales conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales, mediante el juicio de amparo....”<sup>80</sup>

Al respecto, consideramos exponer que una ley puede adolecer de defectos, lo que se explica al advertir tres tipos de irregularidades a saber:

- a) Cuando la elaboración o aprobación de la ley o decreto no se realiza de conformidad con las normas que regulan su producción.
- b) Cuando una ley o decreto no obstante haber sido elaborados o aprobados siguiendo todas las formalidades que marca la ley, son en sí mismo infundados o contrarios a algún texto constitucional, y
- c) Cuando una ley o defecto han sido elaborados y aprobados formalmente en términos correctos, pero la voluntad de los miembros del cuerpo legislativo fue objeto de algún vicio del consentimiento, como error, dolo o violencia.

Siguiendo, con la presente exposición se sostiene que la inconstitucionalidad de una ley, surge al momento de existir una contravención cuando su contenido es contrario a una disposición de carácter constitucional “...En efecto, si a la entidad legislativa le fuere permitido jurídicamente expedir normas legales ad limitum, sin ceñirse para ello a una regla suprema, se incidiría en el despotismo parlamentario más absoluto, el cual, sin freno, sin restricciones, podría eliminar el régimen constitucional. La pureza y la intangibilidad de la Constitución deben estar a salvo de todos los actos atentatorios de todas las autoridades del Estado, bien sean ejecutivas o administrativas, judiciales o legislativas y el medio encargado de hacerlas efectivas debe proceder contra todos ellos.”<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México.** Ob cit. p. 13.

<sup>81</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo.** Ob cit. p. 213.



En este orden de ideas, "...al combatirse vía control constitucional una ley o disposición general alegando su inconstitucionalidad, implicaría su confrontación con la norma suprema, lo que implica argumentos lógicos jurídicos tendientes a demostrar o hacer ver la contrariedad entre dichos ordenamientos, bajo la rigurosidad de elaborar el concepto de violación respectivo en un verdadero silogismo; premisa mayor (los conceptos constitucionales que se estiman infringidos); premisa menor (los actos reclamados); y conclusión (la contrariedad entre ambas premisas)."<sup>82</sup>

Por lo anterior, para establecer que nos encontramos frente a una ley inconstitucional, es menester analizar su contenido en confrontación con los principios establecidos en la Constitución, lo que se realiza a través de los conceptos de violación que el quejoso vierta en su demanda de amparo, lo que en un primer momento debe hacerse mediante un análisis lógico jurídico tendente a demostrar la violación cometida bajo la estructura de un silogismo; sin embargo, esta situación ha venido a ser menos rígida, bastando que se exprese la causa de pedir, confrontando el texto legal con la constitución, excepción hecha de leyes declaradas inconstitucionales por la Corte, o cuando se esté en presencia de actos inconstitucionales en si mismos.

Entonces, podemos establecer que "El judicial es el único competente para revisar los actos ajenos a la luz de la constitucionalidad; este órgano puede hacer funcionar el principio de la supremacía constitucional frente a todas las autoridades, tanto las que legislan como las que ejecutan. La propia Constitución ha rodeado a esa defensa constitucional de una serie de precauciones:

1. Que exista una violación constitucional.

---

<sup>82</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. Manual **Práctico sobre el juicio de amparo y amparo contra leyes** fiscales. Ob cit. p. .

2. La querrela del perjudicado.
3. La oportunidad al presentarla.
4. La observancia de los requisitos de forma.<sup>83</sup>

Lo anterior, nos permite arribar a la conclusión de que todas la autoridades deben ajustar sus actos a la constitución, los actos de las autoridades tienen la presunción de ser constitucionales y tal presunción debe ser destruida por una resolución judicial.

---

<sup>83</sup> AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio. **El amparo contra leyes**. Ob cit 33.

## CAPÍTULO 3

### EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

#### 3.1 Concepto.

Han sido varios los conceptos que respecto del juicio de amparo de amparo indirecto se han formulado, lo relevante es buscar las coincidencias que faciliten la obtención de un concepto que realmente describa el objeto de que se trata.

Por lo anterior en términos generales, se conceptúa al juicio de amparo como “el medio de defensa que se otorga al ciudadano cuando las garantías individuales como derechos fundamentales que se consignan en nuestra Constitución Política se transgreden.”<sup>84</sup> Luego, dicho juicio se erige como un medio de defensa a favor de los titulares de las garantías individuales contra actos que los afecten de manera personal y directa.

En otro orden, hay quienes conciben al juicio de amparo como un sistema de control que consiste en solicitar a un determinado órgano su intervención para que obligue a la autoridad a actuar de conformidad con el texto constitucional, por ello, otra forma de conceptuar al juicio de amparo, es la siguiente:

“...el juicio de amparo es un sistema de control, que se ejercita ante un órgano jurisdiccional vía de acción y que procede por violaciones cometidas por parte de una autoridad, mediante leyes o acto que lesionan derechos fundamentales o esferas de competencia

---

<sup>84</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Editorial Porrúa. México. 2006. p. 1.

estadales o federales, impartiendo su protección al caso en concreto...»<sup>85</sup>

El autor Arturo González que proporciona la definición mencionada entiende al juicio de amparo como un sistema de control que se puede estudiar separadamente el objeto, el órgano, las formas y los efectos del control de constitucionalidad.

Así, el objeto del juicio de amparo, son las leyes o acto de la autoridad que violen garantías individuales, que invadan o restrinjan la soberanía de los estados o estos que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal; el órgano, son los tribunales de la federación quienes resolverán las controversias que al efecto se susciten; la forma, que funciona como vía de acción y como vía de excepción; y los efectos que son los de nulificar el acto reclamado, y de restituir al agraviado en la situación que existía antes de que se cometiera la violación, con la limitaciones propias del principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Por su parte, juristas como Héctor Fix Zamudio, sostienen que en la actualidad el juicio de amparo cuenta con una estructura jurídica compleja que comprende varios instrumentos procesales; por ende, considera al juicio de amparo mexicano “como una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar específica, que a su vez determina una serie de aspectos peculiares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo... puede utilizarse para la tutela de la libertad personal; para combatir las leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de sentencias judiciales; para reclamar los actos y resoluciones de la

---

<sup>85</sup> GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. **El juicio de amparo**. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 2004. pp. 29 y 30.

administración activa, y finalmente, para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.”<sup>86</sup>

De lo anterior observamos, distintos enfoques en relación a un mismo objeto, así hay quienes refieren que el juicio de amparo es un medio de defensa, destacando su aspecto protector de derechos fundamentales y garantías individuales; por otra parte, sobresale como control de la constitucionalidad de los actos de autoridad y su conformidad a lo establecido en la propia Constitución; y como una estructura jurídica compleja al coexistir bajo una aparente unidad de diversos instrumentos de tutela de derechos, después de realizar un análisis comparativo con otros sistemas jurídicos que los regulan de manera autónoma.

Sin embargo, dichos conceptos coinciden en sostener que dada una violación a las garantías individuales de un determinado sujeto es posible solicitar la intervención de la Justicia para lograr la protección deseada y restablecer el orden quebrantado con el acto de autoridad que desde luego, ha sido contrario al régimen constitucional.

Una vez establecido lo anterior, se suele escuchar a los profesores de amparo manifestar que el verdadero juicio de amparo, lo es el indirecto, porque es en donde se da la verdadera lucha entre los particulares y el Estado, en oposición a las peculiaridades del amparo directo, ya que si bien en ambos tipos de amparo se establecen autoridades responsables a las que se les atribuyen los actos reclamados de que se duelen los peticionarios de garantías, lo cierto es que, en el amparo directo se analiza la legalidad de una resolución y su conformidad con la Constitución, y en el juicio de amparo indirecto, en razón a su procedencia se está en aptitud de analizar una diversidad de actos que

---

<sup>86</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el derecho de amparo**. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2003. pp. 18 y 19.

podieran afectar de manera inmediata la vida, la propiedad, las posesiones y una serie de derechos fundamentales y protegidos por la norma suprema.

Ahora, es pertinente establecer lo que se entiende por juicio de amparo indirecto, que desde una visión basada en la idea de los contrarios, se entiende que “el amparo indirecto es el que se promueve ante los jueces de Distrito y no directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Se diferencia del amparo directo en que éste se promueve ante la Corte o ante los Tribunales Colegiados de Circuito. El amparo indirecto, en una segunda instancia, puede llegar al conocimiento de la Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, a través de la interposición del recurso de revisión.”<sup>87</sup>

La anterior definición, señala que el juicio de amparo indirecto, es todo aquel que no es directo, ya que el primero se promueve ante un Juez de Distrito y no ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados, es decir, el amparo indirecto consta de dos instancias, ya que su conocimiento en primer lugar se llevará a cabo por el Juez y posteriormente y de manera mediata o indirecta ante la Corte o bien los Tribunales Colegiados, y en oposición, si quien conoce de manera directa del asunto es la superioridad, entonces, estamos ante un juicio de amparo directo, ante la inmediatez del conocimiento por parte del tribunal que resolverá la controversia.

Por su parte, el jurista Ignacio Burgoa, de manera similar, pero haciendo una reflexión al respecto sostiene que:

“En la práctica el juicio de amparo que se inicia ante un Juez de Distrito se le suele llamar ‘amparo indirecto’ ¿Por qué se le atribuye

---

<sup>87</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 696.

tal denominación? ¿Es acaso correcto el mencionado apelativo? El concepto de 'indirecto' o 'mediato' se determina en razón de la idea contraria...El llamado 'amparo indirecto' es, pues, lo opuesto al denominado 'amparo directo'...por tal motivo, siendo la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito los que, en sus respectivos casos, dictan la última o única palabra en materia de amparo en general, se colige que los juicios de amparo que se inician ante y se resuelven por un Juez de Distrito, llegan por conducto de éste, al conocimiento de dichos órganos judiciales, al través del recurso de revisión que se interponga en contra de sus resoluciones, es decir, indirecta o mediatamente.”<sup>88</sup>

Por tanto, no es simplemente referir que es juicio de amparo indirecto es aquel que no sea directo, lo es, en tanto el conocimiento de la cuestión planteada se hace de manera indirecta siendo necesaria la apertura de una segunda instancia ante la superioridad, conociendo en primera instancia un Juez de Distrito.

En otro sentido, y en una visión que comprenda la materia del juicio de amparo indirecto se establece que “...es el juicio constitucional que procede contra normas generales, actos administrativos, y determinaciones de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, que no sean sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, que no trasciendan al resultado del fallo, no definitivas, de imposible reparación. Dicho amparo es indirecto, ya que quien lo resuelve en definitiva será el tribunal de alzada. La Suprema Corte o el Tribunal Colegiado de Circuito según su competencia; y es denominado de doble instancia porque las sentencias que pronuncian los jueces de distrito y los

---

<sup>88</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Cuadragésima primera edición. Editorial Porrúa. México. 2006. pp. 629 y 630.

tribunales unitarios de circuito admiten, son combatibles mediante el recurso de revisión, lo que abre una segunda instancia.”<sup>89</sup>

Puntualizado que el juicio de amparo indirecto, se denomina así, toda vez que su conocimiento por parte de la superioridad es mediata, ya que se insta ante el Juez de Distrito para que de primera fuente conozca y resuelva el asunto; por lo que ante su resolución se puede recurrir dando lugar a la segunda instancia, en la que se determinará lo conducente en relación a la litis planteada.

Finalmente, hay autores que identifican al juicio de amparo indirecto como bi-instancial y al juicio de amparo directo como uni-instancial, dado que, el primero, cuenta con dos instancias y el segundo al tener un conocimiento inmediato es de resolverse en una instancia; sin embargo, esa idea, no es del todo correcta, ya que tratándose de las resoluciones que en materia de amparo directo dicten los Tribunales Colegiados de Circuito y éstas decidan sobre la inconstitucionalidad de una norma de carácter general o bien, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, procederá el recurso de revisión, dando a una segunda instancia.

### **3.2 Procedencia.**

Como se estableció en el capítulo anterior, los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén la procedencia genérica del juicio de amparo, en lo referente al juicio de amparo indirecto, su procedencia se encuentra prevista en la fracción VII del numeral 107 del ordenamiento supremo, que establece lo siguiente:

---

<sup>89</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de Amparo en México**. Editorial Porrúa. México. 2008. p. 318.



**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

(...)

**VII.** El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

Además, la doctrina coincide en señalar que “una regla muy general para determinar la procedencia del amparo indirecto sería la de señalar la procedencia de este juicio cuando se trate de actos reclamados que no sean sentencias definitivas o laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa en el procedimiento o en la sentencia misma, dentro de la materia penal, administrativa, civil y laboral.”<sup>90</sup>

Entonces, los actos a que se ha hecho referencia y que no constituyen sentencias definitivas, ni resoluciones que pongan fin al juicio se encuentran previstos en el catálogo de actos descritos en el artículo 114 de la Ley de Amparo, el cual establece la procedencia del juicio de amparo indirecto, el que se pedirá generalmente, ante un Juez de Distrito; por tanto, a continuación se enuncian las siguientes hipótesis:

---

<sup>90</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 696.

La primera hipótesis, señala que el juicio de amparo indirecto, procede contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.

Se entiende que los ordenamientos que se precisan, comparten las características de generalidad, abstracción y permanencia, por lo que se puede decir válidamente, que dicho amparo procede contra normas de carácter general, y por ende, no es del todo correcto denominarlo amparo contra leyes, toda vez que se prevén otras normas con las mismas particularidades que las leyes, como los tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general; sin perjuicio de su naturaleza, sea autoaplicativa o heteroaplicativa.

En este sentido "...toda disposición general, materialmente legislativa, aunque sea formalmente administrativa, que pueda ser autoaplicativa, es susceptible de combatirse en amparo indirecto, desde su entrada en vigor; o con motivo del primer acto de aplicación."<sup>91</sup>

Por otra parte, la fracción II, del artículo 114 de la ley de la materia, precisa la procedencia del amparo, contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En primer término, si entendemos, por tribunal un órgano del Estado que ejerce función jurisdiccional desde el punto de vista material, es decir aplica la norma jurídica a unas situaciones concretas que se hallan en antagonismo, en

---

<sup>91</sup> Ibidem p. 699.

una controversia, luego, todos aquellos actos que no sean de tribunales o no revistan esas particulares, son los provenientes de las autoridades administrativas. “Por tanto, si la autoridad responsable no es un tribunal, por no tener a su cargo el desempeño de la función jurisdiccional desde el punto de vista material, es procedente el amparo indirecto.”<sup>92</sup>

Asimismo, en estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento que se siga en forma de juicio, el amparo se promoverá contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

Otra hipótesis de procedencia es la prevista en la fracción III, del aludido numeral, que señala, que se pedirá amparo, ante el Juez de Distrito, contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

En este caso, se sitúan los actos que provienen de tribunales, pero ejecutados fuera del juicio o posteriores a su culminación, tal es el caso, de las medidas cautelares, las diligencias de jurisdicción voluntaria o los paraprocesales, que no son parte de un juicio, ya que éste comienza con la presentación de la demanda y concluye con el dictado de la sentencia, siendo el propósito del legislador “...conceptuar como juicio, para los efectos de amparo, el procedimiento contencioso que concluye con la sentencia definitiva.”<sup>93</sup>

También, si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento

---

<sup>92</sup> Ibidem p. 700.

<sup>93</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 365.

respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében; sin embargo, "...la persona ajena al procedimiento de remate no tiene la obligación de promover el juicio de amparo indirecto contra la resolución definitiva recaída en el mismo que apruebe o desapruébe el remate, sino directamente contra cualquier acto que lo afecte."<sup>94</sup>

En otro orden, cuando se trate de actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, también será procedente la vía indirecta, para que se estudie su respectiva inconstitucionalidad.

Ha resultado un tanto difícil unificar un criterio que determine lo que debe entenderse o cuando se está en presencia de un acto de imposible reparación, ya que la jurisprudencia ha sido imprecisa, y deja al arbitrio de los juzgadores de amparo, señalar en cada caso en particular, si el acto que reclama el peticionario de amparo, es o no de imposible reparación; por su parte, la doctrina sostiene que esos actos se denominan así "...precisamente porque ya no van a trascender al resultado de la sentencia, laudo o resolución que sin ser sentencia definitiva o laudo, sin decidir el asunto en lo principal ponga fin al juicio, no se ocupará de ellos la sentencia de fondo que se dicte en el juicio respectivo."<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Ibidem p. 636.

<sup>95</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de Amparo en México**. Ob cit. p. 371.

La fracción, V, del artículo 114 de la Ley de Amparo, señala la procedencia del juicio de amparo indirecto, contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.

En este caso, conviene establecer quienes son personas extrañas a un juicio, pues serán éstas quienes una vez que sufran algún perjuicio en su esfera de derechos, con motivo de un acto de autoridad ejecutado dentro o fuera de un juicio en trámite, optaran por acudir al juicio de amparo.

Puntualizado lo anterior, son personas extrañas “quienes no han sido parte en el juicio, o que habiéndolo sido no fueron emplazadas al mismo. Sería antijurídico e inequitativo que si es ajeno al juicio, si no fue parte del mismo, o no fue emplazado a dicho juicio, el agraviado tenga la obligación de agotar los recursos o medios de defensa que concede la ley que rige el acto.”<sup>96</sup>

A continuación, la ley de la materia establece, la procedencia del llamado amparo soberanía, el cual se endereza contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de dicha ley, es decir, por leyes y actos de autoridad provenientes de la autoridad federal que invadan o restrinjan la soberanía de los estado, y por leyes o actos de las entidades federativas que invadan la esfera de la autoridad federal.

Cabe precisar que en el amparo soberanía, el acto que se reclame en el juicio, deberá provenir de una invasión en las esferas de competencias, tanto de la autoridad federal como local, competencias que de conformidad con la Constitución se encuentran delimitadas, previamente establecidas y que una autoridad al invadir o realizar funciones que no le corresponden o que

---

<sup>96</sup> Ibidem p. 375.

pertenezcan a otra autoridad vulnere o viole garantías individuales, entonces, se estará en aptitud de acudir al juicio de garantías.

Se insiste que quien deberá acudir en demanda será el gobernado ya que es el que resiente el daño en su esfera de derechos o la autoridad en defensa de sus derechos patrimoniales, pero “de ninguna manera procederá el amparo indirecto que promoviera una autoridad federal contra una autoridad estatal por invasión de su esfera de competencia, ya que el amparo sólo puede interponerlo quien tenga el carácter de gobernado. Por tanto, tampoco procederá el amparo indirecto que promoviera una autoridad federal contra una autoridad estatal por invasión de su esfera de competencia, ya que el amparo sólo puede interponerlo quien tenga el carácter de gobernado.”<sup>97</sup>

Entonces si no existe violación de garantías individuales y lo que existe es un conflicto competencial entre los diversos niveles de autoridades, se deberá estar a lo establecido en el artículo 105 Constitucional.

Por último, se prevé la procedencia del amparo indirecto, contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, debiéndose observar en cada asunto en particular, si la ley que rige el acto establece un medio de impugnación, verbigracia, el artículo 133 del Código Federal de Procedimiento Penales en cuanto a la determinación de la autoridad investigadora en determinar el no ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que se hubieren denunciado como delitos, en cuyo caso se deberá notificar a la víctima, denunciante o querellante, para que dentro de un término de quince días manifieste su inconformidad en relación a dicha determinación; en cuyo caso deberá verificarse si es necesario o no agotar dicho recurso.

---

<sup>97</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 703.

### 3.3 Requisitos de la demanda.

Previo a señalar los requisitos que debe contener toda demanda de amparo, se debe establecer su concepto, toda vez que, desde nuestro punto de vista la demanda constituye el principio y origen de todo proceso, que viene a mover la maquinaria judicial y eventualmente desemboca en una sentencia que dirima lo planteado por las partes; así hay autores que sostienen que la demanda de amparo es:

“...el planteamiento realizado por el agraviado en el que se precisan formalidades establecidas y se le pide a los órganos del Poder Judicial Federal que lo ampare y proteja contra actos de autoridad que lesionen sus garantías individuales, y una vez presentado se da principio a un proceso judicial, al que deberá una vez agotadas sus etapas, recaer una resolución. Por ello se dice que la demanda es el acto que inicia en la práctica el juicio o la relación jurídica procesal.”<sup>98</sup>

Entonces, la demanda viene a significar un planteamiento de las pretensiones de la parte quejosa que en el juicio de amparo se traduce en la solicitud por parte del gobernado a los Tribunales Federales del amparo y protección, en contra de algún acto de autoridad que haya violado sus garantías individuales.

Por otra parte, hay opiniones como la proveniente del distinguido jurista Carlos Arellano García, que consideramos de mayor amplitud, ya que señala otros elementos que la caracterizan, lo que esboza de la siguiente manera:

---

<sup>98</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 104.

“... es el acto procesal del quejoso en virtud del cual ejercita la acción de amparo para solicitar la protección de la Justicia Federal, al estimar que uno o varios actos reclamados, de una o varias autoridades responsables, violan sus garantías individuales o sus derechos derivados de la distribución competencial entre Federación y Estados.”<sup>99</sup>

Por tanto, destacamos que si bien la demanda, es un planteamiento, lo cierto es que se trata de un acto procesal, de todos el más importante, porque da inicio al proceso, luego, a través de ese acto se introduce al juicio la acción de amparo, al solicitar la protección de la Justicia Federal, la que se origina de la violación a las garantías individuales por actos de autoridad o derivado de la invasión de las esferas competenciales entre la Federación y las Entidades Federativas.

Ahora, como ha quedado establecido, la presentación de la demanda da origen al juicio y como formalidad fundamental, exige que el juicio de amparo sea tramitado por escrito, siendo ésta la regla general, cabe precisar dos excepciones, la primera relativa a que dicha demanda puede realizarse mediante comparecencia siempre y cuando el acto que se reclame se trate de los que importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por artículo 22 de la Constitución General, en este caso, la autoridad correspondiente levantará al efecto un acta, donde se establecerá el acto reclamado, la autoridad que lo hubiere ordenado, el lugar donde se encuentre el agraviado y el agente que ejecute dicho acto, tal y como lo establece el artículo 117 de la ley de la materia.

---

<sup>99</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 704.



Otra excepción, es la contenida en los artículos 118 y 119 de la Ley de Amparo, que prevén la presentación de la demanda vía telegráfica, cuando los actos que se reclamen sean de los que han quedado mencionados en párrafos que anteceden, pero deberá contener los requisitos previstos en el artículo 116 de la misma ley, la que se formulará de esa manera, siempre que el acto tenga algún inconveniente con la justicia local, es decir, cuando se trata de la solicitud de amparo a través de la conocida justicia auxiliar.

Por lo anterior, una vez establecidos diversos tópicos referentes a la demanda de amparo, y que sirven como preámbulo al tema en estudio, conviene abordar los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo, sin los cuales, no se admitiría y en ese caso se tendría que prevenir al quejoso para que subsane dicha omisión o aclare alguna irregularidad, y será hasta ese momento se estará en aptitud de desechar o admitir la demanda.

Así el primer requisito que establece el artículo en comento, es el relativo al nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre, requisito que según Ricardo de la Luz Félix Tapia “es lógico, además de ser necesario, ya que es menester quién está promoviendo y con qué calidad jurídica, y por lo que al hace al domicilio del quejoso, también tiene importancia extrema, porque de esta forma podrán practicarse diversas diligencias de notificación personal, tales como alguna aclaración que despeje alguna duda del juez, o bien la notificación de la resolución.”<sup>100</sup>

En este sentido, más que lógico lo relativo al domicilio, es un requisito indispensable para la persona que promueve amparo, ya que de alguna manera éste significa el espacio físico donde tendrá proyección la actividad procesal, es decir, el lugar donde se le comunicarán las determinaciones que se adopten en el juicio que se tramite.

---

<sup>100</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 109.

El aludido requisito, es por demás claro, ya que siempre el quejoso será una persona física o moral, pública o privada y como tal debe tener un nombre, o según sea el caso, razón o denominación social; de igual manera para quien promueva en su nombre; así como, una residencia que será el espacio físico en el que se reciban notificaciones y demás citaciones que tengan lugar en el juicio.

El segundo de los requisitos que la ley exige para la demanda de amparo, es el atinente al nombre y domicilio del tercero perjudicado, en este caso, el maestro Ignacio Burgoa, precisa al respecto que el quejoso debe señalar “si existe o no existe dicho sujeto procesal, pues en caso negativo, si omite la declaración correspondiente, la demanda de garantía se ordenara aclarar por el Juez de Distrito”<sup>101</sup>

En este caso, la obligación de manifestar el nombre del tercero perjudicado es un tanto relativa, ya que se tendrá dicha obligación, siempre y cuando el tercero perjudicado exista, lo que dependerá de la materia de que se trate el juicio respectivo, desde luego, atendiendo a lo lineamientos establecidos en el artículo 5° de la ley de la materia; en caso de no existir tal tercero, el quejoso deberá manifestar es la inexistencia de esa parte procesal.

A mayor abundamiento el Doctor Luciano Silva Ramírez, señala que:

“...la jurisprudencia considera como tercero perjudicado a aquel que tiene intereses contrarios al quejoso; luego entonces con ese carácter; al igual que las autoridades responsables, defenderá la constitucionalidad del acto reclamado; recordando que no en todos los casos existe éste, verbigracia en la materia penal; por lo

---

<sup>101</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 647.

anterior, el quejoso tiene la obligación de señalar a dicho tercero y su domicilio en este apartado de la demanda.”<sup>102</sup>

En lo referente al domicilio del tercero perjudicado, una vez establecida su existencia, debe precisarse el lugar en el cual podrá ser llamado a juicio ya que con “este dato el juez de Distrito podrá ordenar el emplazamiento del sujeto que fue beneficiado por la autoridad responsable, al momento de emitir o ejecutar el acto que sea reclamado en el amparo y cuando el quejoso no indique tales aspectos en la demanda, el juez lo requerirá para que exprese dichos datos, con ello no se deja en estado de indefensión al tercero perjudicado, que es la contraparte verdadera del quejoso, pues defiende un interés personal mayúsculo, al sujeto que comparezca al amparo en calidad de autoridad responsable.”<sup>103</sup>

Al respecto, al colmarse el requisito relativo al domicilio del tercero perjudicado se estará en aptitud de emplazarlo a juicio, ya que es sin duda parte fundamental en el juicio, pues tiene un papel antagónico al quejoso, como se indicó es su contraparte, la subsistencia del acto reclamado le beneficia.

Ahora, en lo tocante al tercer requisito consistente en señalar a la autoridad o autoridades responsables, es una obligación para la parte quejosa, ya que abarca no solo precisar la autoridad que emitió, promulgó, publicó, ordenó o bien, ejecutó el acto reclamado, sino también establecer su denominación correcta, y su incumplimiento ocasiona que la autoridad que haya sido mencionada, ante ese descuido se tenga como no señalada en el juicio y este se siga únicamente por cuanto hace a las restantes autoridades, ya que la suplencia de la queja no opera tratándose de la denominación de las autoridades responsables; en este sentido el maestro Ignacio Burgo, refiere:

---

<sup>102</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de Amparo en México**. Ob cit. p. 382.

<sup>103</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 109.

“...el quejoso debe especificar con claridad a dichas autoridades, designándolas con su denominación correcta y evitando el señalamiento genérico de la unidad burocrática a la que se atribuyan los actos reclamados, pues debe indicar los órganos especiales que la integren y de los que provengan los referidos actos...”

Además se debe señalar todas y cada una de las autoridades que participaron en el acto reclamado, evitando hacer designaciones genéricas, sin que sea necesario realizar igual número de demandas para igual número de autoridades; asimismo, hay quienes sostienen que se deben diferenciar entre autoridades ordenadoras y autoridades ejecutorias, lo que a nuestro parecer, no es del todo correcto, ya que si bien el peticionario de amparo, les asigna una determinada categoría a las responsables, lo cierto es que, no basta su sola afirmación para determinar si una autoridad tiene o no ese carácter, sino se debe atender a su naturaleza.

Por otra parte, el siguiente requisito consiste en señalar el acto reclamado, que se trata de un hecho, sea una acción u omisión proveniente de manera voluntaria de la autoridad y que afecta en la esfera jurídica de las personas; así “... como el primer elemento deber existir una autoridad, esto es una persona con las grandes facultades decisorias o mejor dicho, ejecutorias, de quien proceda la manifestación de la voluntad, dada a conocer por una decisión. O una ejecución material o ambas conjuntamente, que se traduzca en una actuación positiva, es decir, en un hacer, o negativa, en un no hacer o abstención, y que, por último, afecte situaciones jurídicas de hecho.”<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Idem.

En este sentido, el término acto se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de autoridad, no obstante las nuevas tendencias que amplían sus significados y que podrían no situar a un determinado acto dentro de la actividad Estatal; sin embargo, en nuestra opinión todo acto debe provenir de una autoridad ya sea de manera directa o indirecta, por ejemplo a través de un particular y no por ello deja de ser materia del juicio de amparo, por tanto, no deja de tener vigencia la siguiente definición que proporciona Arturo González Cosío, en la que acto reclamado constituye:

“...aquella actividad realizada por el Poder Público en ejercicio de sus potestades estatales; supone la distinción entre gobernante y particular o gobernado y requiere, para ser verdaderamente un acto de autoridad, participar de lo que se llama orden público y haber sido dictado en términos de soberanía. Debe producir, además un perjuicio o agravio al particular...”

Así, acto de autoridad es una actividad desplegada por quien ostenta el poder público, es decir, ya sea por sí o a través de otro, para hacer uso del imperio con la finalidad de imponer sus decisiones aún en contra de la voluntad del gobernado, lesionando con esto sus garantías individuales establecidas en la Constitución.

Por otra parte, la Ley de Amparo en su artículo 116 fracción V, señala otro requisito que debe contener la demanda de amparo, el cual consiste en los preceptos constitucionales violados; así como, los conceptos de violación.

Respecto de los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, es necesario que se establezca los preceptos correspondientes, para que el juez de Distrito determine si efectivamente se cometió dicha violación, cabe mencionar que las garantías

individuales no se encuentran contenidas únicamente en el capítulo relativo de la Constitución, si no en todo el ordenamiento supremo y hay quienes sostienen que también en diversos instrumentos internacionales.

Asimismo, los conceptos de violación, son los razonamientos expresados tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del acto de autoridad, dada su actualización, es decir, que el acto de autoridad contraviene el texto constitucional al existir un agravio en la esfera jurídica de una determinada persona, luego los conceptos de violación “es una especie de silogismo, ya que consta de una premisa mayor, constituida por la garantía constitucional, una premisa menor que está comprendida por el acto de autoridad que desconoce o conculca la garantía del gobernado y por una conclusión dada en el sentido de indicar por qué motivo el acto reclamado debe ser notificado por la Justicia de la Unión al momento de resolver el juicio de amparo...”, por su parte, la jurisprudencia no ha utilizado este sistema riguroso del silogismo, sino que ha dado mayor amplitud al agraviado para expresar los conceptos de violación que estime necesarios, basta con que precise la causa de pedir, y por ende, existe mayor libertad para expresar lo que a su derecho convenga.

Por último, el requisito previsto en la fracción VI del artículo 116 de la Ley de Amparo, si el amparo se promueve de conformidad en la fracción II del artículo 1° de la ley de la materia se deberá precisar la facultad reservada a los estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

#### **3.4 Partes en el juicio de amparo indirecto.**

El amparo, se erige como un verdadero juicio, en el cual se integra por sujetos procesales que interactúan entre si, instando ante un órgano del Estado, para obtener una sentencia que componga el conflicto puesto a su consideración, en este caso, dicha controversia se suscita con motivo de actos de autoridad por la violación a garantías individuales, y en su oportunidad se determinará su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El destacado jurista Carlos Arellano García, entiende por parte en el juicio de amparo a “la persona física o moral que, en relación con el desempeño de la función jurisdiccional, recibirá la dicción del derecho, respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos de autoridad estatal impugnados.”<sup>105</sup>

La Ley de amparo en su artículo 5° señala cuales son las partes que intervienen en el juicio de amparo, en su orden menciona al agraviado, las autoridades responsables, el tercero perjudicado y el Ministerio Público, por lo que sólo quienes tengan ese carácter, podrán realizar válidamente todo tipo de actos en defensa de sus respectivos intereses.

Así, el quejoso o agraviado como la ley de la materia lo refiere, es el que acude ante el órgano jurisdiccional para plantear su conflicto y obtener la protección de la Justicia Federal, éste es quien resiente en su esfera jurídica algún daño al haber sido violadas sus garantías individuales por parte de la autoridad estatal, por ello hay autores que de alguna manera sostienen que, se es quejoso, en tanto se resiente un perjuicio ocasionado por un determinado acto de autoridad.

---

<sup>105</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 464.

“La calidad de quejoso se la da el perjuicio del acto reclamado, es decir, aquel que resienta el perjuicio del acto reclamado tiene el carácter de quejoso.”<sup>106</sup>

Este sujeto procesal, puede ser una persona física o moral; dentro de las personas físicas se encuentran los menores de edad y en las personas morales se ubican las derecho privado, público y social, las de derecho privado, podemos incluir a las asociaciones y sociedades, las de derecho social, a los sindicatos, ejidatarios y comuneros entre otros y dentro de las personas morales de derecho público a los organismos del Estado.

Entonces “...puede ser quejoso o agraviado toda persona física o moral de derecho privado, social y excepcionalmente de derecho público que va en defensa de sus intereses estrictamente patrimoniales, que resiente un daño, un perjuicio de manera directa, personal por la ley o acto de autoridad...”<sup>107</sup> como se señaló el concepto de quejoso es amplio en cuanto a los sujetos que comprende, sin que se confunda en ocasiones al quejoso con el promovente en el amparo, ya que se puede acudir al amparo a través de la figura de la representación, y por consiguiente se puede solicitar la protección de la Justicia Federal e instar ante el órgano jurisdiccional a nombre y representación de otra persona y no por esa circunstancia los efectos del amparo alcanzarán a quien promovió, sino a quien perjudica el acto reclamado y efectivamente acuda al juicio en defensa de ese derecho lesionado.

Hay conceptos de quejoso o agraviado como el que a continuación se menciona y que hace hincapié en la legitimación que tiene para acudir al amparo:

---

<sup>106</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 47.

<sup>107</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de Amparo en México**. Ob cit. p. 251.



“El quejoso o agraviado es la persona física o moral que ejercita la acción de amparo para reclamar un acto o ley de la autoridad estatal, por presunta violación de garantías individuales o de distribución competencial entre Federación y Estados de la República.”<sup>108</sup>

Otra parte en el juicio de amparo, es la autoridad responsable la que según el artículo 11 de la Ley de Amparo, es la que dicta, promulga, publica, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; sin embargo, dicha definición es incompleta y no viene a aclarar realmente su significado, ya que en el transcurso del tiempo ha tenido un contenido diverso, pues dada la evolución el juicio de garantías se ha visto la necesidad de su adecuación a la realidad imperante; esto es así, en razón de que no siempre la autoridad se identifica con el ente estatal y en particular con la autoridad que esta dotada de imperio para hacer valer sus determinaciones aún en contra de la voluntad de sus destinatarios, pero las hace prevalecer de manera indirecta, o por conducto de quien si está revestido de esa fuerza pública.

En principio, desde el punto de vista de su significación gramatical, “la autoridad responsable debe ser una persona revestida de poder para el dictado de leyes, para la aplicación de las mismas o para administrar justicia y que está obligada a responder de alguna cosa o por alguna persona.”<sup>109</sup> Situación que coincide con el concepto tradicional de autoridad responsable, la que se identifica con aquellas personas que disponen de fuerza pública en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, para obrar como individuos que ejerzan actos públicos, pues basta con que la autoridad niegue disponer de fuerza pública para no considerarla como responsable en el juicio de amparo.

---

<sup>108</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 466.

<sup>109</sup> Ibidem p. 477.

Por ello, la autoridad responsable en el amparo es el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a quien el quejoso le atribuye el acto o la ley reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales o del sistema de distribución entre Federación y Estados, de ahí, podemos precisar que será el quejoso quien atribuya a las autoridades los actos que reclama, pero no basta su sola afirmación de que una determinada autoridad tiene el carácter de responsable, sino que debe atenderse a los informes justificados que se rindan en el juicio respectivo, del cual se adviertan los fundamentos y causas que dieron origen al acto de que se duele el peticionario de amparo.

Un avance significativo en el concepto tradicional autoridad, fue la inclusión de los organismos descentralizados, los que anteriormente no tenían ese carácter, por lo que autores como Arturo González Cosío, sostenía que la autoridad responsable es, “todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público con carácter soberano puede ser considerado como autoridad responsable; incluyendo a algunos organismos descentralizados, cuando actúa externamente por disposición de la ley y por medio de autoridades estatales que ejecutan actos no por propia decisión sino por decisión del organismo descentralizado, de acuerdo con la ley correspondiente.”<sup>110</sup> Esto era así, ya que se dudaba si los organismos descentralizados tuvieran el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, al actuar y ejecutar actos que lesionaran a los gobernados, lo hacían por conducto de otra autoridad, entonces, sí tenían ese carácter.

Otra cuestión, que debe tenerse en cuenta, es la relativa a determinar quien será la autoridad responsable, si el órgano del Estado o el funcionario que emite el acto; por lo que, sostener que es el funcionario como persona que desempeña un determinado cargo público, es inexacto, ya que la autoridad

---

<sup>110</sup> GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 59.

responsable lo será el órgano estatal, representado por un funcionario quien sea que fuere, pues no es la persona en si misma la autoridad, así se puede abundar que si un funcionario se separa de su cargo, no por ello deja de ser autoridad responsable, pero si podrá incurrir en responsabilidad ocasionada con su motivo de su actuación, por lo que se puede decir, que como autoridad responsable, se “atribuye dicho carácter a aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.”<sup>111</sup>

En una visión más amplia, “las autoridades demandadas son aquéllas a las que se les imputan los actos violatorios de la esfera jurídica de los particulares, y se califican como ‘responsables’ por la fracción II del citado artículo 5° de la Ley de Amparo, debiendo considerarse como tales no sólo a las que ejecutan, sino también a las que ordenan los actos y disposiciones generales que se reclaman.”<sup>112</sup>

En la actualidad ha sido superado el concepto tradicional de autoridad y de que el ente paraestatal puede hacer exigible su resolución al particular mediante el uso indirecto de la fuerza pública, pidiéndola a otras autoridades que disponen de esta fuerza.

Por otra parte, el tercero perjudicado es el sujeto procesal antagónico de la parte quejosa, ya que defiende un interés ajeno, distinto y contrario, no es que defienda la inconstitucionalidad de un acto o que tenga un interés similar a la autoridad responsable, sino que la subsistencia del acto le beneficia y ante esa circunstancia, solicita se niegue al quejoso la protección de la Justicia Federal o bien, se sobresea en el juicio.

---

<sup>111</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el derecho de amparo**. Ob cit. p. 55.

<sup>112</sup> Ibidem p. 53.

El tercero perjudicado, viene a establecer y plantear sus propias pretensiones, realiza alegatos y ofrece pruebas tendentes a defender el acto que le beneficia, así se considera que es un “sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo.”<sup>113</sup>

En este mismo sentido el maestro Carlos Arellano García, señala que el tercero perjudicado “es la persona física o moral a quien, en su carácter de parte, la ley o la jurisprudencia, le permiten contradecir las pretensiones del quejoso en el juicio de amparo.”<sup>114</sup>

Luego, al interactuar en el juicio de garantías, la participación del tercero perjudicado se vuelve, si se podría llamar así, más activa que la propia autoridad responsable, ya que ésta última, en ocasiones solo se limita a rendir el informe justificado y remitir las constancias en las que baso su determinación, que el agraviado tilda de inconstitucional, ya en la práctica se ve esta situación de manera reiterada, sin que en ocasiones haga usos de los diversos recursos que la ley le concede, ofrezca pruebas de su intención y en general haga valer los demás instrumentos procesales establecidos.

El tercero perjudicado se convierte en un sujeto procesal con mayor intervención, sobretodo en aquellos casos en los que verdaderamente, es contraparte del quejoso en el juicio natural, pues la materia y objeto de las controversias son distintos, se defienden dos cosas diversas, por un lado, en el juicio natural se ventila un asunto donde se confrontan intereses meramente particulares, sea pecuniarios o morales; en el juicio constitucional, la materia lo

---

<sup>113</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 343.

<sup>114</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 483.

constituye el acto reclamado proveniente de una autoridad que lesiona los derechos del peticionario de amparo, y ese mismo acto le genera al tercero perjudicado una situación benéfica, en este sentido el doctor Héctor Fix-Zamudio, refiere lo siguiente, respecto del tercero perjudicado, la autoridad responsable y su participación el juicio de amparo:

“...aquel que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado o resolución reclamadas, ya que lo benefician...es en realidad la contraparte del reclamante de amparo, pues sólo de manera artificial el legislador ha hecho figurar al juez o tribunal que dictó la resolución impugnada como autoridad demandada, cuando en realidad carece de este carácter, ya que su actuación se reduce a enviar los autos al proceso respectivo, y en casos excepcionales, a formular un informe justificado.”<sup>115</sup>

En efecto, la figura del tercero perjudicado se puede establecer cuando menos legalmente en tres supuestos a saber e interviene en el juicio de amparo como:

- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;
- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden

---

<sup>115</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el derecho de amparo**. Ob cit. pp. 56-57.

penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

Por otra parte, el Ministerio Público interviene con ese carácter en el juicio de amparo, toda vez que vela por el cumplimiento del orden constitucional, que los preceptos constitucionales se cumplan y no se violen garantías individuales, esa es la verdadera función del ministerio público como parte procesal, dicha función comienza desde que se le da la intervención respectiva en el momento en que se dicta el auto admisorio de la demanda de amparo; sin embargo, hay quienes sostienen que dicha intervención se circunscribe hasta que se le da vista a la representación social en el momento para que vierta su pedimento.

“...en realidad el Ministerio Público interviene en el juicio de amparo como parte para realizar su pedimento al momento en que le dan vista en el juzgado o tribunal al que se encuentra adscrito, y su intervención es en el sentido de que se conceda o niegue el amparo y protección de la justicia federal.”<sup>116</sup>

Reconocido su carácter en el juicio de amparo, el Ministerio Público, como cualquier otro sujeto procesal puede intervenir y realizar diversos actos tendentes a la protección del orden constitucional, pues “...con tal carácter debe y tiene la obligación de hacer promociones, rendir pruebas, alegatos, interponer los incidentes y los recursos que contempla dicha ley; inclusive, la Ley de

---

<sup>116</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 53.

Amparo le da amplias facultades en el juicio, además de las señaladas en la fracción IV del artículo 5, como se desprende, entre otros, de los artículos 113 párrafo primero y 157, respecto de cuidar que las sentencias de amparo se cumplan cabalmente y que no se archiven los expedientes; agilizar los amparos que versen sobre leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, y actos de imposible reparación.”<sup>117</sup>

En síntesis, la intervención concreta que tiene el Ministerio Público Federal en los juicios de amparo se basa precisamente en velar por el interés público.

### **3.5 Tramitación.**

La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en su artículo 107 fracción VII, menciona la tramitación del juicio de amparo indirecto, de manera breve, de la siguiente forma:

“El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.”

---

<sup>117</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de Amparo en México**. Ob cit. p. 255.

Entonces, según el ordenamiento supremo establece que la tramitación del juicio de amparo se reduce al informe de autoridad, a la audiencia la que comprende la recepción de pruebas, los alegatos que se formulen y la sentencia que al efecto se dicte; sin embargo, la ley reglamentaria por obvias razones amplia los preceptos constitucionales e impone una serie de formalidades a seguir para la tramitación del juicio constitucional, fases que a continuación mencionaremos, aunque sea de manera breve.

Como se observó, en supralíneas, la demanda de amparo constituye un acto procesal a través del cual el quejoso plantea la litis constitucional, ante el órgano jurisdiccional con la finalidad de obtener la protección de la Justicia de la Unión.

Por lo anterior, una vez presentada la demanda de garantías, el juez de Distrito examinará ante todo, el escrito de demanda; y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano, sin suspender el acto reclamado.

Así, la doctrina, refiere que “en este auto de desechamiento, el juez va ejercer la facultad que tiene para declarar la inadmisibilidad de la demanda de garantías; dicha situación se presenta cuando en la demanda existen vicios de improcedencia de la acción constitucional y dicho auto debe estar debidamente fundado y motivado y contra él procede el recurso de revisión.”<sup>118</sup>

Enseguida, si el juez de Distrito, notara alguna irregularidad en el escrito de referencia, el quejoso hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de la ley de la materia; si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiese exhibido las copias que señala el artículo 120 del aludido ordenamiento, el Juez prevendrá al promovente para

---

<sup>118</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 171.



que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias que faltaren, esto en el término de tres días, expresando las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente las subsane.

Si el peticionario de amparo no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias dentro del término indicado, se tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado sólo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso y respecto de los demás actos, el juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente.

Si el juez, no encontrare motivos de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercer perjudicado, si lo hubiere; se señalará fecha para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de treinta días, y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta ley.

El acuerdo que al efecto se dicta es el admisorio de la demanda, “se dicta si el quejoso redacta debidamente la demanda, colmando los extremos del artículo 116 de la Ley de Amparo; si acompañó las copias de la demanda para todas las partes en el amparo; o bien, si el juez dictó auto de prevención aclaratorio de la demanda, éste fue desahogado en tiempo y forma oportuna y satisfactoriamente.”<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de Amparo en México**. Ob cit. p. 387.

La demanda de amparo se viene a integrar con los escritos aclaratorios de la misma constituyendo una unidad indivisible.

Posteriormente, una vez aceptada la demanda de amparo y rendido el informe justificado, en el auto admisorio se señala fecha para la audiencia constitucional, en donde se reciben las pruebas y alegatos, para finalmente dictarse sentencia.

Previo a la celebración de la audiencia constitucional, las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el Juez podrá ampliar hasta por otros cinco días, si el caso lo amerita; las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, se diferirá o suspenderá la audiencia. Si la autoridad responsable no rinde su informe se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

El jurista Ignacio Burgoa, entiende que el “informe justificado es el documento en el cual la autoridad responsable esgrime la defensa de su actuación impugnada por el quejoso, abogando por la declaración de constitucionalidad de los actos reclamados y por la negación de la protección federal al actor o por el sobreseimiento del juicio de amparo, lo cual constituye la contraprestación que opone al agraviado.”<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 659.

La omisión por parte de la autoridad responsable en rendir su informe justificado, da lugar a tener por cierto los actos que se reclaman, sin que ello implique la procedencia del juicio de amparo, pues se precisa que cuando el acto no se inconstitucional en si mismo y sea necesario obtener pruebas y datos que así lo acrediten, entonces el quejoso deberá allegar los medios de convicción idóneos con los que se evidencie esa inconstitucionalidad, así “la contumacia o rebeldía de la autoridad responsable, al no rendir informe, no da lugar a que se tengan por admitidos todos los hechos de la demanda, ni a que se admita la procedencia del amparo, o su resolución favorable. Solamente da lugar a una presunción juris tantum en el sentido de que es cierto el acto reclamado.”<sup>121</sup>

En los casos en que el quejoso impugne la aplicación de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, o en aquellos otros a que se refiere el artículo 37, la substanciación del juicio de amparo se sujetará a las disposiciones precedentes, excepto en lo relativo al término para la rendición del informe con justificación, el cual se reducirá a tres días improrrogables, y a la celebración de la audiencia, la que se señalará dentro de diez días contados desde el siguiente al de la admisión de la demanda.

En el juicio de amparo son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el juez haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

---

<sup>121</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 720.

Tratándose, de la prueba testimonial o pericial, se deberán anunciar cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el día del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo al efecto copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos; la misma circunstancia opera respecto de la inspección ocular.

Además, la audiencia constitucional; así como la recepción de pruebas, serán públicas; por lo que abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

Cabe señalar, que los estudiosos del derecho de amparo, coinciden en señalar que “la audiencia constitucional en nuestro juicio de garantías es un acto procesal, un momento que tiene lugar dentro del procedimiento, en el cual se ofrecen desahogan las pruebas aducidas por las partes (oralidad), se formulan por éstas los alegatos en apoyo de sus respectivas pretensiones, y se dicta el fallo correspondiente por el órgano de control que resuelve el juicio de amparo en el fondo, que soluciona la cuestión constitucional suscitada o que decreta el sobreseimiento del mismo.”<sup>122</sup>

Por lo que hace a la etapa del dictado de la sentencia debe indicarse que “la ley sostiene que se hará en la misma audiencia constitucional, pero en realidad en pocas ocasiones se cumple con esa disposición en el mismo día en que verifica dicha diligencia, sin embargo, por una ficción jurídica se ha llegado a considerar que la audiencia termina hasta que se dicta la resolución.”<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Ob cit. p. 667.

<sup>123</sup> FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 174.

## CAPÍTULO 4

### REFORMAS PARA LA REGULACIÓN DE LOS EFECTOS MIXTOS EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES EN MATERIA FISCAL.

#### 4.1 Problemática del amparo contra normas generales en materia fiscal.

Es sabido que el distinguido jurista del siglo XIX, Manuel Crescencio Rejón introdujo en la Constitución Yucateca de 1841 la institución del juicio de amparo, dicho personaje formó parte con Mariano Otero de la Comisión de Constitución del Congreso que formuló el Acta de Reformas de 1847, éste último jurista, formuló un voto particular y ese proyecto con algunas modificaciones quedó plasmado en los artículos 22, 23, 24 y 25 del Acta mencionada.

Las ideas de Mariano Otero se establecieron fundamentalmente en los artículos referidos, principalmente destaca el artículo 25 del Acta de Reformas que decía: *Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.*

Tal disposición constituye el origen y pieza fundamental del juicio de amparo hasta nuestros días, a ese principio que establece que los tribunales se limitarán a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer declaración general por cuanto hace a la ley o al acto que

motivare dicha controversia, se le conoce como la fórmula Otero, la cual se encontraba presente en las proposiciones que realizó Manuel Crescencio Rejón para la Constitución Yucateca de 1840; sin embargo, como se dijo lo propuesto por Otero, no se limitó a establecer ese principio, sino que diseñó un sistema de control de la Constitución paralelo al juicio de amparo, contenido en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas.

En efecto, “de la misma Acta de Reformas que contiene otro sistema para el control de la constitucionalidad, adicional al amparo contra leyes, encaminado precisamente a anular, es decir, a declarar invalidas e insubsistentes las leyes de los Estados o del Congreso General que fueran inconstitucionales. Este proceso, respecto del cual Otero también expuso sus motivos para proponerlo, intervendrían los tres Poderes de la Unión, con una conclusión valiente y drástica por parte del proponente: anular las leyes inconstitucionales. ¿Qué suerte corrió este segundo sistema propuesto por Otero y aprobado en el Acta de Reformas de 1847? Sencillamente el Constituyente de 1857 lo desechó por las consideraciones que se contienen en el correspondiente Dictamen de la Comisión de Constitución y que se centraba en considerar que tal sistema era contrario a los principios federales.”<sup>124</sup>

Luego, esto conlleva a señalar que Mariano Otero, no solo estableció el principio de relatividad en los juicios de amparo, sino que diseñó un sistema de control de la constitucionalidad mixto, es decir, tanto político como judicial, “al primero, llevado a cabo por órganos políticos, no dudó en dotarlo de efectos generales, y al segundo, realizado por los tribunales federales, le asignó, únicamente, efectos particulares ¿La causa? Creo que es evidente: el control político de la constitucionalidad era ejercido por órganos políticos

---

<sup>124</sup> ESTRADA SÁMANO, Rafael. **Resolución judicial erga omnes y reformas a la ley de amparo**, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México. 2003. Número 16. pp. 7 y 8.

mediante un procedimiento en el cual se presentaba consideraciones estrictamente políticas (de oportunidad), mientras que el control judicial de la constitucionalidad era llevado a cabo por órganos estrictamente jurisdiccionales a través de un proceso judicial, al que le recaía una sentencia, misma que, como todas las demás sentencias, sólo producía sus efectos sobre las partes de dicho proceso.”<sup>125</sup>

De ahí se puede establecer que Otero, al formular el sistema de control de la constitucionalidad por órgano político, encaminado a anular y dejar insubsistentes las leyes de los Estados o del Congreso General que fueran contrarias a la Constitución, al efecto intervendrían los tres poderes, es decir, en primer lugar el aludido jurista propuso un sistema que dejara insubsistentes con efectos generales una norma jurídica y solo después, consecuente con el otro sistema paralelo al anterior, a través del cual se impugnan leyes, creó otro proceso, en el que las sentencias que se dicten los Tribunales, tendrán una fuerza limitada y restringida, que versará sobre el caso en concreto, de tal forma que si la declaratoria de anulabilidad de una ley, se la encomienda al Congreso, mediante un procedimiento bastante cuidadoso; por ende, le prohíbe a la justicia Federal, que haga esa declaración general respecto de la inconstitucionalidad de una ley o acto, y se deberá en su caso, amparar y proteger al quejoso en particular.

Por lo anterior, no es del todo obvio que el jurista decimonónico haya dotado al juicio de amparo de efectos particulares, pues la institución del amparo reviste la forma de un proceso judicial, es decir, de un juicio. Así de esta manera a los juicios les recaen sentencias, el amparo es un juicio y, entonces, le recae una sentencia, en este sentido, pareciera, que no es novedoso tal principio y enunció algo que rige para cualquier controversia

---

<sup>125</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia**, en revista del Instituto de la Judicatura Federal. México.2002. Número. XI. pp. 28 y 29.

seguida en forma de juicio; la sentencia solo tiene efectos interpartes; de ahí que después de haber diseñado al Congreso de facultades para derogar leyes, le impidió al Poder Judicial proceder en idénticos términos.

Sin embargo, por cuestiones que no abordaremos en este trabajo, en atención a que se extendería de los parámetros propuestos, subsistió únicamente lo establecido en el artículo 25 del Acta de Reformas, lo que actualmente conocemos como el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

La fórmula Otero, trascendió y se instauró en las constituciones de 1857 y desde luego, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917, establece lo siguiente:

***Artículo 107.*** *Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*

*(...)*

***II.*** *La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

En palabras más o menos parecidas la Ley de Amparo, reitera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, de esta manera:

***Artículo 76.-*** *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las*



*personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

Estos son los preceptos que aluden a los efectos particulares, en concreto, se observa que en “la Ley de Amparo, la frase ‘que lo hubiesen solicitado’ ausente en el texto constitucional, es pieza clave en la intelección del principio de relatividad de la sentencia. Ello es así, porque los efectos de la resolución de amparo exclusivamente a quien lo promovió.”<sup>126</sup>

La llamada fórmula Otero, dicen algunos destacado autores, que no es otra cosa que la reafirmación del carácter universal de las sentencias, en el sentido de que la determinación que llegará a dictarse afectará sólo a las partes que instaron ante el órgano jurisdiccional, por ende, ningún individuo que se encuentre en idénticas situaciones puede esperar que le alcancen los efectos de esa sentencia “ya que, como cualquier otro acto jurídico, la sentencia sólo afecta a las partes que intervinieron en el proceso del que deriva ésta; no obstante, la cosa juzgada, precisamente como cualquier otro acto jurídico, existe y es válida frente a todos, incluso los que no intervinieron en el proceso. Esto significa que los efectos inmediatos y directos de la cosa juzgada (o sentencia) debe ser respetados por todos los demás individuos.”<sup>127</sup>

Así, la referida fórmula trasladada a otros procedimientos, como el laboral y el penal, gozan de los mismos efectos que los que prevalecen en el juicio de amparo, verbigracia, si en un centro de trabajo son despedidos varios trabajadores y enderezan su demanda unos cuantos, posteriormente la autoridad laborar al emitir el laudo correspondiente, resuelve que la

---

<sup>126</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. **Juicio de Amparo**. Editorial Porrúa. México. p. 173.

<sup>127</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia**. Ob cit. p. 25.

terminación de la relación laboral, fue injustificada; luego, dicho fallo beneficiará únicamente aquellos que acudieron en demanda ante los tribunales del trabajo, no así, para quienes no presentaron demanda alguna. En un proceso de carácter penal, se dicta un auto de formal prisión en contra de tres sujetos que cometieron un delito en coparticipación, contra esa determinación sólo uno de esos individuos se inconforma e interpone recurso respectivo, en la alzada, se estima que le asiste la razón al recurrente; por lo que la sentencia de segundo grado no abarcará a los coprocesados que fueron omisos en recurrir la resolución que les afectaba y tendrá efectos para quién sí la impugnó.

Este principio fundamental del juicio de amparo, rige en la actualidad para todos los actos provenientes del ente estatal, tales como los actos administrativos, judiciales y legislativos, en efecto, el jurista Juventino V. Castro, al reflexionar respecto la distinta naturaleza de este tipo actos, refiere que:

“Tanto el acto administrativo como el judicial contemplan un situación jurídica concreta –referida a una persona, a un grupo de personas, o a una sociedad con personalidad jurídica propia-, que la autoridad administrativa o la judicial analiza para aplicar al caso la norma legal que a su juicio lo rige, o bien –en lo referente a la autoridad administrativa-, para que ésta en cumplimiento de su función pública resuelva a un sin instancia de parte.”<sup>128</sup>

Situación que resulta congruente, ya que si los efectos del juicio de amparo, son particulares; los actos administrativos y judiciales se contraen a un caso particular y concreto, contexto, que resulta contradictorio, respecto de

---

<sup>128</sup> CASTRO, Juventino V. **Hacia el amparo evolucionado**. Sexta edición. Editorial Porrúa. México. p. 15.

actos provenientes del legislativo, pues el aludido jurista expresa esta cuestión en los siguientes términos:

“En cambio, el acto legislativo es de una naturaleza totalmente distinta. La ley o norma general que expida la legislatura es de naturaleza general, impersonal y abstracta. Crea disposiciones jurídicas obligatorias para todas aquellas personas que estén dentro de la hipótesis de la norma expedida, y que puede ser autoaplicativa, en cuyo caso produce perjuicios de inmediato a toda persona que caiga en sus enunciados, o que en el futuro le sea, concretamente aplicada por una autoridad administrativa o judicial.”<sup>129</sup>

El autor concluye indicando que no es posible admitir el principio de relatividad de las sentencias de amparo que rige a los actos administrativos y judiciales, pueda extenderse a los actos legislativos; es, ésta la situación que prevalece en el juicio de amparo, precisando que no sólo los actos legislativos gozan de esas características de generalidad, abstracción e impersonalidad, sino también otros actos que provienen del Ejecutivo y del Poder Judicial, tales, como los tratados Internacionales, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de carácter general.

Lo anterior, puede quedar expresado en estos términos “cuando se revisa la constitucionalidad de una norma general, en particular de una ley, a través del mecanismo protector de la constitucionalidad conocido como amparo contra leyes, y se decide la existencia de un conflicto entre la norma inferior y la superior, en virtud del principio de supremacía constitucional, el juez de amparo declara la inconstitucionalidad de la norma inferior o secundaria; sin embargo, en virtud del principio de relatividad de la sentencia,

---

<sup>129</sup> Ibidem p. 15 y 16.

tal declaración surte sus efectos exclusivamente respecto de quien promovió el juicio constitucional; esto significa que el principio de supremacía constitucional únicamente se guarda, se atiende o se honra de manera parcial, puesto que la ley declarada inconstitucional continúa siendo aplicada a todos a aquellos que no la impugnen...la inconstitucionalidad de la ley pasa de ser una tesis aislada a constituir una verdadera jurisprudencia, los efectos de tal consolidación de la opinión de los tribunales son limitados también: la ley inconstitucional continúa siendo aplicada, a pesar de su declarada oposición a la constitución”<sup>130</sup>

Ahora, conviene señalar que “...toda sentencia judicial, o más concretamente, de amparo, reviste dos aspectos, o pretende alcanzar dos finalidades: a) resolver el caso que se presenta, y b) fijar el sentido o significado de las leyes y de la constitución...la finalidad directa de la mencionada sentencia se alcanza: resolver, en concreto, el caso que se presenta, sin hacer generalizaciones. La finalidad indirecta... se alcanza cuando el juzgador fija el sentido de los textos normativos analizados (interpreta) en la parte considerativa de la misma sentencia; por definición estas consideraciones sobre el significado de las normas no pueden tener efectos particulares, sino generales; es más, propiamente no tendrían efecto alguno sino existiera una regla que obligara a los futuros jueces a tomar en cuenta el significado señalado.”<sup>131</sup>

En efecto, se sostiene por la jurisprudencia; así como, por diversos tratadistas que la fórmula Otero, es aplicable a la parte resolutive de la sentencia, no así, respecto de la parte considerativa de la misma, esto es así, ya que en la parte resolutive de cualquier sentencia, se plasma la decisión en sentido estricto y en materia de amparo no se hará declaración general

---

<sup>130</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia.** Ob cit. p. 41.

<sup>131</sup> Ibidem. p. 37.

respecto de la ley o acto que generaron la controversia, limitándose a amparar al quejoso que lo hubiere solicitado, se trata de alguna prohibición, no abarca las consideraciones que llevaron al juzgador para declarar que una ley es inconstitucional, pues sus efectos son generales.

No obstante que el tribunal se encuentra impedido y por tanto el acto reclamado esté dirigido a un número indefinido de sujetos no podrá exceder su potestad a un gobernado a ajeno a la litis constitucional. “Esto no es completamente asimilado debido a que los criterios jurisprudenciales sustentados ofrecen la apariencia de ser generales...la tesis lleva una carga de generalidad, con independencia de que tenga origen en una sentencia que protegió exclusivamente al promovente del juicio, esto es, en el cuerpo de la tesis como tal, hay una declaratoria general.”<sup>132</sup>

Lo anterior ayuda a distinguir entre la fórmula Otero y la obligatoriedad de la jurisprudencia federal derivada del juicio de amparo, no obstante la jurisprudencia es obligatoria para el propio tribunal que la dicta; así como, los tribunales y juzgados de menor jerarquía, tal interpretación de las normas no tiene efectos vinculantes erga omnes. Así una jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de una ley, no evitará que la ley se siga aplicando, en nuestro país la regla del precedente únicamente vincula a los juzgadores, nunca a otras autoridades o los ciudadanos en general.

Desde luego, que las consideraciones vertidas en las sentencias y que son los argumentos o justificaciones que se esgrimen para sustentar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, tienen ese mismo efecto y después de un procedimiento específico constituyen jurisprudencia, y en términos generales criterios de interpretación jurídica de la norma, los que obligan únicamente a los encargados de la impartición de justicia, es decir, a

---

<sup>132</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 17.

los órganos jurisdiccionales, como se puede observar de lo dispuesto por la Ley de Amparo.

**Artículo 192.-** *La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.*

*Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.*

*También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.*

**Artículo 193.-** *La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.*

*Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en*

*contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.*

Esa falta de obligatoriedad general de la jurisprudencia federal mexicana origina dos situaciones, por una parte ruptura del principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley e incremento desmedido de los juicios de amparo que tiene que resolver el poder judicial federal.

Ahora, dicha situación rige para los juicios de amparo contra normas generales, en atención al principio que se ha venido exponiendo; sin embargo, en materias como la fiscal, en donde el tema económico reviste una notoria trascendencia, ya que constituye la obtención del Estado de una parte considerable de sus ingresos que serán necesarios para sufragar las necesidades existentes, lo que a nuestro parecer riñe de alguna manera, con las garantías constitucionales de proporcionalidad y equidad consagradas a favor de los gobernados; así como, la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público.

Así, se puede sostener que como se ha mencionado el objeto del juicio de amparo, según el artículo 80 de la ley de la materia, será si los actos son de carácter positivo, restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía violada, y si los actos son negativos, obligar la autoridad a actuar en el sentido de respetar la garantía violada; estos efectos, trasladados a la materia fiscal, vienen a significar según jurisprudencia de la Corte en devolver al contribuyente las cantidades enteradas con motivo del pago de impuesto que haya sido declarado inconstitucional, considerar dicha situación a un nivel masivo, como una declaratoria general de una ley que prevea un impuesto inconstitucional, compromete la función del Estado al afectar la fuente de sus

ingresos, pues implicaría devolver a los contribuyentes que promovieron amparo y obtuvieron una resolución favorable, las cantidades pagadas.

Recientemente, en la Cámara de Diputados, se realizó un proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la mencionada adición tiene por objeto dotar al juicio de amparo de efectos generales, cuando se impugne la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal, siempre que tales amparos se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten, debiendo ajustarse lo que llegué a establecer en ese sentido la ley de la materia.

Lo anterior, será materia de análisis de líneas posteriores, ya que en atención a las consideraciones expuestas, resulta necesario replantear el principio de relatividad de las sentencias de amparo, y adecuar el juicio de garantías a las necesidades y realidad imperantes, para entonces, poder sostener que el amparo, se trata en realidad de un verdadero control de la constitucionalidad y medio de protección de garantías individuales o derechos fundamentales.

#### **4.2 La garantía individual de proporcionalidad y equidad en materia tributaria, en relación con la obligación de contribuir al gasto público.**

El artículo 31 de la Constitución establece las obligaciones de los mexicanos, entre ellas la de contribuir al gasto público; sin embargo, esta cuestión debe realizarse de manera proporcional y equitativa, como lo dispongan la ley, al efecto se transcribe dicho precepto.

*Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:*



(...)

*I. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Ahora, del precepto constitucional en cita, se pueden derivar tres principios fundamentales que rigen la materia de contribuciones a saber, el principio de legalidad, equidad y proporcionalidad, los que son indispensables y que constituyen verdaderas garantías individuales para los gobernados, y así el Estado lleve a cabo la recaudación de los impuestos correspondientes y necesarios para sufragar sus actividades.

Sin embargo, la protección a las garantías de equidad y proporcionalidad era nula, en efecto, la primera tesis en este sentido fue dictada por el ministro Ignacio Luis Vallarta en 1879. En dicha tesis, “Vallarta estableció que el amparo en materia tributaria era improcedente, alegando que la forma de inconformarse contra los impuestos se debía de expresar el momento en que los ciudadanos votaran por los legisladores. Este criterio permaneció hasta 1925 cuando el ministro Urbina permitió la procedencia del amparo en contra de impuestos. En 1962 la Suprema Corte de Justicia estableció que los principios de proporcionalidad y equidad tributaria también deberían de considerarse garantías individuales, lo que provocó que se aumentara el número de amparos en esta materia, sin que la Corte pudiera unificar sus criterios respecto de los principios de proporcionalidad y equidad.”<sup>133</sup>

El principio de legalidad tributaria alude a que los impuestos deben estar previstos en un dispositivo legal, es decir, que los elementos esenciales de las

---

<sup>133</sup> <http://centrodeinvestigacionesfldm.blogspot.com>; consultado el nueve de enero de 2010.

contribuciones como la base, tasa, tarifa entre otros, se encuentren previstos en una disposición legal, debiendo ésta norma ser de carácter formal como material, lo que viene a significar que deberá provenir de un órgano facultado para la creación de normas generales, abstractas e impersonales.

Al abordar lo relativo al principio de equidad que debe prevalecer en materia tributaria, debemos atender que el individuo se desenvuelve en una sociedad la que como tal, se encuentra compuesta por varios miembros, los que conviven e interactúan entre sí, dichos elementos o partes que conforman el todo, no son del todo homogéneas, por el contrario, la sociedad se integra de una pluralidad de individuos que ocupan diferentes posiciones y cuentan con situaciones diferentes, no obstante estar inmersos en una unidad, pero diversificados cuantitativamente.

Entonces la realidad social presenta un panorama "...constituido por diferentes situaciones de distinta índole, el Derecho y específicamente su expresión, que es la ley, no deben ni pueden regular con criterio único esas diversas situaciones."<sup>134</sup>

Así, la equidad significa, igualdad, lo que se traduce en igualdad, entendida esta última, como igualdad jurídica, como un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que en materia tributaria implica que se contribuya al gasto público, atendiendo a que en la sociedad se encuentran diferencias económicas que hacen posicionar a sus miembros en diferentes estatutos, por lo que la ley debe de prever de manera abstracta situaciones diversas, por lo que aquellos sujetos que tengan una situación jurídico-económica similar o idéntica, deben tener las mismas obligaciones y derechos, para contribuir al gasto público, de manera proporcional a su capacidad contributiva.

---

<sup>134</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional**. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México. 2009. p. 121.

En un estudio realizado por el Genaro David Góngora Pimental, en su libro denominado “La lucha por el amparo fiscal”, analiza desde una perspectiva histórica la evolución de la jurisprudencia en materia fiscal, específicamente en cuanto a los principios de equidad y proporcionalidad, por tanto, en cuanto al concepto de equidad refiere que ha sufrido bastantes cambios en cuanto a su interpretación judicial; sin embargo, recientemente se han establecido criterios demasiado complejos y que sirven de guía para los juzgadores, como lo muestra el siguiente criterio.

**EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** *Los criterios generales para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten en que: 1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima (objetiva y constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido; y, 4) de actualizarse esas tres condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ende, el examen de constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tributaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás.*<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XXV, marzo 2007, página 334, tesis 2a./J.31/2007, registro 173029.

Por ello refiere, el autor mencionado que "...se determina que el principio de equidad tributaria precisa la valoración de diversas condiciones de manera escalonada y por ende, en caso del incumplimiento de cualquiera de éstas se acredita la inconstitucionalidad de la norma impugnada. Como se advierte el estudio hace un esfuerzo por robustecer diversos elementos del principio de equidad tributaria ya que al establecer instrumentos de objetividad basados en la Constitución, ello instituye un vínculo más razonable entre el trabajo del legislador que permite establecer diferencias entre individuos y grupos ubicados en una situación comparable. Asimismo, se propone que es este principio se analice de manera escalonada con el propósito de en su caso precisar el problema que provocó la inconstitucionalidad, y con ello evitar el estudio innecesario de otros elementos.<sup>136</sup>

La doctrina entiende a la equidad como "el trato a los iguales en idénticas condiciones, es decir, si las normas impositivas reúnen las condiciones de abstracción y de generalidad."<sup>137</sup>

Siguiendo con las ideas, hasta aquí expuestas, si la ley prevé un trato diferente para diversos sujetos en atención a su posición económica, pero idéntica entre los que se ubiquen en un supuesto igual, así la proporcionalidad se relaciona con la capacidad contributiva de los sujetos que se encuentren en tal situación; lo que se puede entender si consideramos que todos los individuos que se encuentren en una misma situación deben contribuir al gasto pública, pero, no todos deben hacer las mismas aportaciones, pues se debe atender a su capacidad contributiva.

---

<sup>136</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. **La lucha por el amparo fiscal**. Editorial Porrúa. México. 2007. p. 267.

<sup>137</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. **Derecho Fiscal I**. Tercera edición. Editorial Iure editores. México. 2004. p. 101.

La capacidad contributiva tiene que ver con la “capacidad económica es la aptitud de una persona para solventar sus necesidades, ya sea por el patrimonio que posea, los productos que reciba o las rentas que obtenga. Las personas que tienen capacidad económica pueden soportar la incidencia impositiva y, por tanto, cuentan con capacidad contributiva, es decir, la posibilidad de pagar contribuciones que representen para los contribuyentes el mínimo de sacrificio factible.”<sup>138</sup>

Por su parte, la jurisprudencia ha establecido varios criterios de interpretación del principio de proporcionalidad; sin embargo, los mismos se encuentran dotados de un alto grado de complejidad, a continuación se menciona tesis, cuyo rubro y texto es el siguiente:

**PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.** *El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea*

---

<sup>138</sup> Ibidem p. 97.

*en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.*<sup>139</sup>

En una concepción más simple, el profesor Hugo Carrasco Iriarte, señala que la “proporcionalidad se entiende el aspecto económico de la imposición, que toda persona contribuya al gasto pública, conforme a su capacidad tributaria.”<sup>140</sup>

Por otra parte, el gasto público se conceptualiza doctrinalmente, como “aquellos que se erogan para satisfacer las funciones y servicios públicos. Por consiguiente, tienen dicho carácter todos los gastos que prevé el Presupuestos de Egresos de la Federación o de las entidades federativas destinados al funcionamiento de las instituciones públicas y a la operatividad de los servicios públicos de cualquier índole, independientemente de que éstos se presten por los órganos del Estado propiamente dichos o por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal o de que las erogaciones respectivas tengan un fin general o específico pero siempre en beneficio colectivo.”<sup>141</sup>

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, que abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, proporciona lo que debe entenderse por gasto público, de la siguiente manera:

---

<sup>139</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XVII, mayo 2003, página 144, tesis P./J. 10/2003, registro 184291.

<sup>140</sup> Ibidem p. 100.

<sup>141</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional**. Ob cit. p. 125.

**Artículo 4.-** *El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:*

*I. El Poder Legislativo;*

*II. El Poder Judicial;*

*III. Los entes autónomos;*

*IV. Los tribunales administrativos;*

*V. La Procuraduría General de la República;*

*VI. La Presidencia de la República;*

*VII. Las dependencias, y*

*VIII. Las entidades.*

El gasto, así entendido como las erogaciones que realiza el Estado para sufragar sus necesidades, lo que viene a significar que dicho ente estatal obtiene recursos principalmente de las contribuciones que obtiene por pago de impuestos, pero como se mencionó estos deben estar previstos en la ley, y deben cumplir con el requisito de ser proporcionales y equitativos, en caso contrario, se pueden tildar de inconstitucionales.

#### **4.3 Efectos generales, particulares y mixtos de las sentencias de amparo contra normas generales en materia fiscal.**

Previo a abordar el tema en cuestión, conviene precisar que los efectos que en materia de amparo, tienen las sentencias que se dictan, son particulares, como ha quedado señalado en párrafos que anteceden; así, podemos identificar los efectos particulares con la fórmula Otero, la que tiene su fundamento constitucional en el artículo 107 fracción II, y legal en el artículo 76 de la Ley de Amparo, pues esos efectos consisten en que sólo se

ocuparan o vinculan a las partes contendientes en proceso constitucional respectivo.

Tratándose de la impugnación de normas generales, en la actualidad prevalece la aludida fórmula, como lo sostiene el doctor Ignacio Burgoa Orihuela:

“... el principio de relatividad, en puntual congruencia con el de iniciativa del agraviado, ha sido el escudo protector de la potestad que tienen los tribunales federales para declarar, dentro de la vía de amparo, la inconstitucionalidad de las leyes, puesto que a virtud de él, las sentencias respectivas contraen su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción por parte del quejoso, relevándose únicamente a éste del cumplimiento de la ley reclamada, la cual conserva su fuerza normativa frente a los que no la hayan impugnado, toda vez que tales sentencias no entrañan su derogación o abrogación.”<sup>142</sup>

Este efecto, no es otro ni tiene variación alguna, se trate de la impugnación de actos administrativos, legislativos y judiciales, no obstante no compartir la misma naturaleza, de esta manera, no deja de insistirse que, si en un juicio de amparo se analiza una ley y ésta es declarada inconstitucional, no implica que tal disposición quede fuera del marco legal, es decir, que se derogue o abrogue, sino únicamente deja de aplicarse a quién la Justicia de la Unión ampare y proteja, por tanto, la ley que fue declarada inconstitucional “sólo deja de aplicar al quejoso que obtuvo el amparo; al grueso de la población que encuadre en el supuesto jurídico normativo de esa ley se le seguirá aplicando, bien se porque no la impugnó en amparo, o bien

---

<sup>142</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Cuadragésima Primera edición. Editorial Porrúa. México. 2006. p. 277.



si lo hicieron éste les fue negado o sobreseído, ya que la misma no pierde su vigencia, ni su fuerza materia.”<sup>143</sup>

De alguna manera, podríamos pensar que si un número considerable de individuos al impugnar una disposición vía juicio de amparo, obtiene una sentencia favorable, la norma inconstitucional, perderá paulatinamente su fuerza material y en un momento, dada la gran cantidad de amparos concedidos haría prácticamente las veces de una derogación o abrogación; sin embargo, pensar en esos términos, no es del todo lógico o razonable, ya que hay normas que son generales, abstractas e impersonales, ello implica que por su propia naturaleza, prevean escenarios indeterminados y que los dispositivos puedan aplicarse a un número indefinido de individuos y situaciones que eventualmente pudieran presentarse; aunado a que la facultada de derogación y abrogación de las leyes, corresponder al órgano legislativo.

Se insiste, en que el efecto de que la sentencia de amparo versará respecto de la controversia planteada y las partes contendientes, estos son los efectos particulares, a que nos hemos referido y también tratándose de la impugnación de normas generales los efectos no tendrían que ser diferentes, sin que sea válido considerar que la disposición ha quedado fuera del marco jurídico vigente al existir una declaratoria de inconstitucionalidad, incluso, no es obvio ni ocioso, considerar que los efectos dados a una determinada sentencia de amparo, puedan invocarse para impugnar de inconstitucional el acto reclamado en diverso juicio, estimar lo contrario, es atentar contra el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

---

<sup>143</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México**. Editorial Porrúa. México. 2008. p. 241.

Esta circunstancia, nos hace reflexionar el atraso en que el juicio de garantías se ha colocado, pues no produce beneficio alguno, la circunstancia de promover diversos juicios de amparo contra una norma que a todas luces resulta inconstitucional, ni menos el que se emitan tantas resoluciones de amparo, para igual número de sujetos que la hayan impugnado, en atención a lo establecido en la fórmula Otero.

Por lo anterior, el doctor Luciano Silva Ramírez, refiere que “resulta absurdo que ordenamientos generales declarados inconstitucionales por la jurisprudencia de la Corte, se sigan aplicando a sus destinatarios; además, que éstos tengan que presentar demanda de amparo para obtener una mera declaración judicial respecto de una ley que ya es inconstitucional; implicando ello gastos, esfuerzos, tanto para los quejosos, las partes, como para el Estado mismo...”<sup>144</sup>

Ahora, es menester mencionar que en el texto actual de la Ley de Amparo, no se regulan los efectos mixtos, ni mucho menos, los efectos generales, lo anterior, constituye una mera expectativa de su regulación, y lo que se hay en su mayoría son concepciones puramente doctrinales.

Sin embargo, no resulta extraño, para el derecho mexicano, la regulación de los efectos generales de las sentencias de amparo, como un mero ejemplo de esto, se puede mencionar lo contenido en los artículos 22, 23 y 24 del Acta de Reformas de 1847, que siguiendo al investigador Carlos Báez Silva, refiere que:

“El artículo 22 señalaba que toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la

---

<sup>144</sup> Ibidem p. 242.

Cámara de senadores. Esto se completaba con lo que disponía el siguiente artículo: si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó por seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán á la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas...<sup>145</sup>

Lo anterior, más que un antecedente del juicio de amparo, es un antecedente de la acción de inconstitucionalidad al establecer un conflicto entre una norma secundaria y la Constitución, con la consecuencia de su nulidad, bajo efectos generales, idénticos al acto que le dio origen a la controversia.

En efecto, en el derecho mexicano positivo y vigente, se observan tales efectos, que de manera concreta, se aprecian en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

**Artículo 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

**IV.** *Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales*

---

<sup>145</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia.** Ob cit. p. 27.

*o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.*

Al abordar los efectos generales o también conocidos como erga omnes, el jurista Héctor Fix-Zamudio, expone de manera breve los dos sistemas de control de la constitucionalidad; el primero, denominado americano; el segundo, austriaco; en los siguientes términos:

“...este sistema americano de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes podemos caracterizarlo, de forma abstracta, como la facultad atribuida a los jueces para declarar en un proceso concreto la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que sean contrarias a la Constitución y con efectos sólo para las partes que hayan intervenido en la controversia...Un aspecto muy importante consiste en los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley, y que se traduce en la desaplicación de la propia ley en ese caso concreto, ya que el fallo únicamente afecta a las partes en la controversia en la cual se planteó o surgió la inconstitucionalidad...podemos caracterizar el sistema que hemos denominado austriaco como la atribución a un órgano especializado, llamado Corte o Tribunal Constitucional (y cuya naturaleza sigue siendo debatida) para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, que no pueden ser conocidas por jueces ordinarios, por lo que deben plantearse siempre en la vía principal o vía de acción, por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional, en la inteligencia de que el fallo del citado tribunal

especializado que declara la inconstitucionalidad tiene efectos generales (erga omnes), es decir, implica la ineficacia de la ley respectiva a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad.”<sup>146</sup>

Lo que atrae nuestra atención es por supuesto, el sistema austriaco de control de la constitucionalidad, ya que el órgano encargado de estudiar cuestiones esencialmente constitucionales, es un tribunal especializado, en donde las resoluciones que se emitan, tienen efectos generales, que deja sin efectos a una disposición normativa contraria al texto constitucional.

En otras palabras, el aspecto que resulta trascendente son los efectos que venimos haciendo alusión, es decir, los efectos de la sentencia que declarada la inconstitucionalidad de la ley y que se traducen en la ineficacia de la ley respectiva a partir del momento en que se publica la determinación de inconstitucionalidad.

Otros efectos generales, no siempre comienzan a surtir sus efectos a partir de su publicación, sino que estos se retrotraen al momento en que la ley fue promulgada, pues hay “declaratorias de nulidad... no sólo establecen la nulidad de la ley misma, sino que retrotraen los efectos de dicha nulidad al momento de su promulgación (ex tunc), debiéndose por lo tanto nulificar –de ser posible- todos los actos de aplicación de ella, a pesar de que la declaratoria sea posterior... también... puede ordenar al poder legislativo que no vuelva a dictar otra ley con el mismo contenido de la que fue declarada nula.”<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el derecho de amparo**. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2003. pp. 206 y 207.

<sup>147</sup> CASTRO, Juventino V. **Hacia el amparo evolucionado**. Ob cit. pp. 16 y 17.

Cabe precisar lo que se entiende por efectos ex tunc, significa desde el origen, una nulidad de esta naturaleza, se retrotrae al día en que se concluyó un contrato, se dictó la resolución impugnada o entró en vigor una norma de carácter general o una ley.

Los efectos ex nunc, significa en adelante, la rescisión de un contrato a partir de que se pronuncia, la nulidad de una resolución general o de una ley, a partir de que se declara.

No siempre los efectos generales provienen de una determinación propiamente dicha, sino que también se deducen de todo un sistema, como por ejemplo, el jurista Héctor Fix-Zamudio, refiere que “en los Estados Unidos, es más aparente que real el principio de los efectos particulares del fallo que declara la inconstitucionalidad, si tomamos en cuenta la regla del llamado stare decisis, que puede traducirse como ‘obligatoriedad de los precedentes’, que significa que todo fallo judicial es obligatorio, aun siendo aislado, para todos los jueces de la misma categoría y a los inferiores y fundamentalmente, el prestigio moral de la Corte Suprema federal, cuyos fallos de inconstitucionalidad son cumplimentados por todas las autoridades y particulares, de modo que prácticamente tienen efectos de carácter general.”<sup>148</sup>

En efecto, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, erga omnes, tal declaración implicaría la derogación o la abrogación de ésta, situación que se asemeja a la facultad del órgano legislativo.

Por otra parte, los efectos mixtos no encuentran regulación en la Ley de Amparo, dispositivo legal, prevé únicamente efectos particulares para las

---

<sup>148</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el derecho de amparo**. Ob cit. p. 209.

sentencias que se dicten con motivo de la instauración de un determinado juicio.

También hemos hecho mención a los efectos generales, que se alcanzarían al establecer un criterio definido respecto de la interpretación y solución de un conflicto que tenga como materia la inconstitucionalidad de una norma de carácter general.

Los efectos mixtos, se pueden visualizar desde la siguiente óptica, a nuestro parecer sería, la combinación de los sistemas de control constitucional, el americano y el austriaco, ya que los estudiosos de la materia indican que no es del todo posible encontrar en la práctica un sistema puro que exista como tal, podemos hablar del predominio de una característica, y entonces, obtener un sistema mixto de control de la constitucionalidad.

También, podíamos llegar a estimar que determinadas sentencias tengan efectos generales o bien se obtenga una jurisprudencia que tenga esos efectos; de igual manera subsistan las sentencias con efectos particulares, ahí encontramos los efectos mixtos, ya se plantea la existencia de procedimientos en los cuales las determinaciones que se adopten, tengan efectos entre las partes y otro en el cual esos efectos sean de carácter general, el objeto de esas controversias es un campo amplio para la investigación.

De igual manera, se plantea que una sentencia al dictarse pueda tener efectos generales y particulares a la vez, es decir, tenga efectos mixtos, para las partes que intervenga en el proceso.

Sea cual fuera la posición que se adopte, los efectos mixtos a nuestro modo de visualizar el esquema de amparo, consistirán en la subsistencia de la fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad, en un sistema de control constitucional mixto, a mayor abundamiento, los efectos mixtos se pueden aceptar, si consideramos que la jurisprudencia, es decir, la reiteración de los criterios de interpretación de la ley, adoptados por los juzgadores al resolver casos concretos, es la que declara con efectos generales que una norma es inconstitucional, cuestión diferente de la sentencia de amparo al resolver un caso concreto siempre tendrá efectos entre las partes, como cualquier procedimiento que siga, por su naturaleza y carácter universal los fallos tendrán ese sentido.

#### **4.4 Ventajas e inconvenientes de la aplicación del principio de relatividad y la declaratoria general en el amparo contra normas generales.**

Aquí es menester abordar las cuestiones que se plantean por separado, ya que la diversidad propuesta es múltiple; en primer lugar estableceremos las ventajas e inconvenientes del principio de relatividad, enseguida, las ventajas e inconvenientes en la declaratoria general en el amparo contra normas generales.

Las ventajas que se ven al principio de relatividad de las sentencias de amparo, son las mismas que se esgrimieron para su inclusión desde la Constitución Yucateca de 1840, y subsisten en la actualidad, pese a no corresponder la realidad imperante en el país de esos tiempos con el actual, y lo que sostenía Otero era erigir al poder judicial de la federación como protector de todos los habitantes de la república en el goce de sus derechos constitucionales contra los atentados del ejecutivo y del legislativo; y se “pretendió evitar un choque de voluntades entre el gobierno federal y los



gobiernos locales... así la prohibición de que los tribunales federales, al emitir una sentencia en un juicio de amparo, hiciesen alguna declaratoria general respecto de la ley o el acto que lo motivare, era razonable y lógica dentro de todo el sistema de garantías, pero carece de sentido en la Constitución de 1857 así como en la de 1917...”<sup>149</sup>

En un interesante estudio realizado por Rafael Estrada Sámano, al analizar las opiniones doctrinales a favor y en contra de la fórmula Otero, refiere que “en una primera etapa, que ocupa prácticamente un siglo, la doctrina ha sido generalmente obsecuente con la Fórmula Otero, en tanto que a partir de mediados del siglo XX, los autores comenzaron a criticarla e impugnarla, ante las limitaciones e insuficiencias que implica para la defensa real y eficaz de la constitucionalidad.”<sup>150</sup>

Además, el autor mencionado alude a una recopilación realizada por el abogado y barrista Jesús Ángel Moreno, por lo que siguiendo a dichos autores, en síntesis se puede decir que juristas como José María Lozano, Fernando Vega, Ramón Rodríguez, José María del Castillo Velasco, Eduardo Ruiz, Ramón León Orantes, Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa, Carlos Arrellano García, Luis Bazdrech, Arturo González Cosío y Humberto Briseño Sierra, solo por mencionar algunos, tenían opiniones a favor del principio de relatividad, algunos, los menos se abstienen de realizar comentario alguno y únicamente la aceptan sin discusión o cuestionamiento alguno.

Ejemplo de estas opiniones es la que sostenía José María Lozano, quién “estimo que la Fórmula Otero era fundamental para la subsistencia del amparo como institución y, respecto del amparo contra leyes, afirmó que el

---

<sup>149</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia.** Ob cit. p. 31.

<sup>150</sup> ESTRADA SÁMANO, Rafael. **Resolución judicial erga omnes y reformas a la ley de amparo.** Ob cit. p. 9.

Tribunal puede calificar como anticonstitucional la ley, pero que en la parte resolutoria el fallo debe limitarse a declarar que la Justicia de la Unión amparo y protege solamente a la quejosa, es decir, que los efectos del fallo se limitan a la persona o personas que hayan litigado y sólo aprovecha a ellas.”<sup>151</sup>

Así, de las opiniones de juristas decimonónicos se observa la idea generalizada de que las sentencias de amparo no podían establecer una declaratoria general respecto de la ley o el acto que motivare la controversia, sin que haya sido refutada o discrepada, aunque ya con posterioridad, la doctrina fue criticando la fórmula Otero; sin embargo, en épocas recientes autores como Carlos Arellano García, defienden y vierten todo tipo de argumentos a favor del principio de relatividad, sobresaltan sus bondades al mencionar que con dicho principio se evita la pugna de entre el poder judicial y otros poderes; también si los jueces de amparo resuelven tales controversias podrían convertirse en verdaderos legisladores y argumenta la nostalgia que existiría al poner en peligro tan ingente institución del derecho mexicano.

De lo anterior, se aprecia la persistencia de las justificaciones que sirvieron de base para el juicio de amparo y que perviven hasta épocas recientes, estas opiniones exaltan los beneficios de la fórmula Otero, que oscilan desde cuestiones eminentemente teóricas, como es evitar la pugna entre poderes, hasta defender los sentimientos nacionalistas que inspiraron el alcance del principio de relatividad que rige en amparo.

Hay voces autorizadas de doctrina, que discrepan y opinan que la fórmula Otero, en el amparo contra leyes es un contrasentido, tal es el caso de Antonio Carrillo Flores, el que opina lo siguiente:

---

<sup>151</sup> Idem.

“En cuanto a las leyes, dejan de aplicarse a quien obtuvo sentencia favorable pero no al resto de la comunidad, lo cual es sin duda monstruoso, y sin otra explicación, repito, que el deficiente conocimiento que Tocqueville tenía del sistema anglosajón, en el que la sentencia hace la ley. Dada la diversidad de tradiciones y la novedad en México del control judicial de la constitucionalidad, la respuesta sencilla debió ser que la legislatura correspondiente derogase la norma inconstitucional o que se promoviera la Reforma de la Ley Suprema. Reconozco, sin embargo, que esta idea jamás ha formado parte de la teoría del amparo...”<sup>152</sup>

En este sentido, podemos encontrar autores que sus opiniones van desde una atenuación de la fórmula Otero, hasta repensar y plantear una nueva alternativa, tal es el caso de doctrinarios como Alfonso Noriega Cantú, Juventino V. Castro, Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, entre otros.

Argumentos en contra de los que sostiene que la fórmula Otero debe subsistir, pues de lo contrario, ocasionaría un conflicto entre poderes, sostiene que la función del poder judicial de la federación, es la vigilancia en el cumplimiento de las normas constitucionales, el único apto para interpretar esas disposiciones, determinar en cada caso cuando una ley se aparta del texto constitucional, y en defensa de ese régimen, anule la expedición de esa ley inconstitucional, y no es que el poder judicial esté por encima de los demás poderes, sino que es la Constitución la que debe prevalecer, sobre los demás poderes a los que creó.

De igual manera, entre las desventajas que representa la fórmula Otero, es que genera un desequilibrio entre quien sí impugna una disposición

---

<sup>152</sup> Ibidem p. 13.

que considera inconstitucional, respecto de quien no lo hace, se evidencia una desigualdad ante la ley, pues no obstante que un precepto haya sido declarado contrario a la Constitución, se sigue aplicando para el resto de los que no impugnaron la ley, por ello, no le falta razón a Juventino V. Castro, al sostener que “no hay amparo contra leyes inconstitucionales, sólo hay amparo contra la aplicación de esas leyes a un caso concreto, planteado por un individuo que fue lo suficientemente vigilante para exigirlo a la justicia federal.”<sup>153</sup>

Razones como la anterior, resultan del todo acertadas, y así, podemos encontrar quienes incluso abundan en el tema económico y el aspecto intelectual de los gobernados al mantener la postura, que sólo abogados expertos con honorarios altísimos, que solo empresas grandes pueden costear, están en aptitud de impugnar vía juicio de amparo, una disposición que estimen inconstitucional y obtener un fallo, que los ampare y los proteja contra la aplicación de ese dispositivo; sin embargo, más allá de que la promoción y oportunidad de acudir en demanda de amparo, sea un tema de habilidad y de recursos económicos, genera un problema de desigualdad, quizá también tenga sus orígenes en cuestiones de carácter eminentemente social y económico, y provoca un inadecuado o nulo acceso a la justicia, teniendo como consecuencia una ineficaz defensa de las garantías de los gobernados o derechos fundamentales que deben prevalecer en materia fiscal.

En este sentido, el investigador Carlos Baez Silva, refiere que “también el principio de igualdad de los gobernados ante la ley sufre deterioro. Por supuesto que los efectos de la sentencia que se dicte en un juicio de amparo contra leyes deben recaer solamente en las partes que hubiesen intervenido en tal proceso; sin embargo, como ya ha quedado señalado, las

---

<sup>153</sup> CASTRO, Juventino V. **Hacia el amparo evolucionado**. Ob cit. p. 30.

consideraciones que los juzgadores llevan a cabo para decidir su fallo, esas que constituyen lo que los angloamericanos llaman, la ratio decidendi, es decir, la razón de la decisión, esas consideraciones tiene pretensión de generalidad, puesto que a la postre constituye lo que conocemos como tesis aislada y, tras su reiteración en cuatro ocasiones, como jurisprudencia, es decir, como la interpretación de la ley judicialmente adoptada.”<sup>154</sup>

Por lo anterior, no sólo se presenta un problema de desigualdad en la aplicación de la ley inconstitucional, sino que se genera una ineficacia de los derechos del gobernado, puesto que, no obstante estar consagrados constitucionalmente, éstos se ven conculcados por una ley secundaria en tanto el individuo no inicie un juicio de amparo, sea por cuestiones de carácter económico, de habilidad u otras, que generan una pobreza y desigualdad jurídica.

Por otra parte, en el libro Ensayos sobre el derecho de amparo, del ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio, realiza un interesante estudio respecto de las ventajas e inconvenientes de la declaratoria general de inconstitucionalidad, el que en apretada síntesis trataremos de seguir, comenzando por exponer los inconvenientes que presenta la aludida declaratoria.

Los inconvenientes que presenta dicha declaratoria, se identifica mas o menos con las ventajas que representa la subsistencia de la fórmula Otero, por tanto, el distinguido jurista al citar a Carl Smith, refiere que la doctrina alemana “ha manifestado el temor de que las facultades otorgadas a los

---

<sup>154</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia.** Ob cit. p. 43.

jueces constitucionales pudieran llevar hacia un gobierno judicial o inclusive hacia una dictadura de jueces...”<sup>155</sup>

También, al referirse a un estudio dirigido por Robert R. Browie y Carl J. Friedrich, agrupa los inconvenientes de la declaratoria general de inconstitucional en tres grupos a saber:

“a) Los tribunales se verían envueltos en los procesos políticos, con el riesgo de perder el respeto popular y el abandono de la verdadera función judicial.

b) Se debilita y se diluye la responsabilidad de los órganos legislativos en la formulación de leyes.

c) Los propios tribunales se ven privados del beneficio de la experiencia y del pleno desarrollo de los hechos para imponer validez a la legislación”<sup>156</sup>

Estos son, en términos amplios las justificaciones que se exponen en contra de la declaratoria general de inconstitucionalidad de una ley, así las críticas a estos son pues los beneficios que se obtienen, aunado a que en nuestra realidad nacional y en concreto en materia fiscal, como lo refiere el magistrado Joel Carranco Zúñiga:

“Es pertinente reflexionar cuál sería la dimensión en la abolición de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo, puesto que por su propia naturaleza los actos que se reclaman a través de este medio son tan variados en contenido como en materias. Sería imposible adaptarlo a todos los casos, la prolijidad de actos de autoridades administrativas y judiciales evidencian dificultades

---

<sup>155</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el derecho de amparo**. Ob cit. p. 211.

<sup>156</sup> Ibidem p. 213.

en aplicar un efecto general de un criterio jurisprudencial. En este aspecto no hay voces que pretendan someter a este tipo de actos efectos generales en la sentencia de amparo.”<sup>157</sup>

Sin embargo, en nuestra tradición jurídica, desde que se admitió la promoción del amparo fiscal, es quien gana un amparo tiene derecho a la devolución de las cantidades que pagó, derivadas del cumplimiento de la ley inconstitucional. “Esto, que es muy favorable para quien obtuvo el amparo, ha sido, en términos generales, desfavorable para la justicia en general, porque la mayor oposición a que las sentencias de amparo tengan efectos generales, es el argumento de que, en materia fiscal, podríamos, los jueces, al declarar la inconstitucionalidad de una ley, afectar gravemente el funcionamiento del Estado de mexicano, al disminuir el presupuesto del gasto programado.”<sup>158</sup>

Los argumentos a favor de la declaratoria general de inconstitucionalidad, son en principio los que contradicen las justificaciones expuestas en su contra, así se ha llegado a sostener que los órganos jurisdiccionales se ven cada vez inmersos en cuestiones políticas e incluso se podría establecer que un tribunal que decide la inconstitucionalidad de una norma, la determinación que se pronuncia tendrá un carácter político y jurídico.

Se estima que los tribunales realizan una función eminentemente técnica, en la cual se realiza una valoración axiológica de todo el orden secundario, basado en la interpretación de la Constitución, esta cuestión se ha profundizado, sobre todo, por la participación de los tribunales en la solución de conflictos electorales y en su necesaria intervención, dada la

---

<sup>157</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. **Juicio de Amparo**. Ob cit. p. 178.

<sup>158</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx); consultada el 27 de enero de dos mil diez, extracto de la conferencia sobre el Sistema de Justicia Constitucional Mexicano, dictada por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el once de mayo de dos mil nueve, en la Maestría en Defensa Nacional, Antiguo Colegio Militar.

compleja abstracción de los postulados constitucionales, aunado a la confusión y tergiversación del concepto de política, por el autor a que hemos venido siguiendo refiere:

“... la intervención de los tribunales en la delicada función de proteger las disposiciones constitucionales contra las extralimitaciones de cualquier autoridad, incluyendo las legislativas, no ha producido conflictos políticos que se vaticinaban, sino todo lo contrario: se ha establecido una corriente de comprensión entre los órganos legislativos y los judiciales, debido a la eminente técnica y delicadamente equilibradora de los segundo.”<sup>159</sup>

En segundo lugar, se esgrime como argumento a favor de la declaratoria general de inconstitucionalidad, la intervención del poder judicial y específicamente de tribunales constitucionales en la revisión de tareas fundamentales del parlamento, que ha modificado sus funciones, con el consecuente abandonado la concepción clásica de los órganos legislativo; actualmente, se ha visto el debilitamiento de los parlamentos y la fuerza que ha adquirido el ejecutivo, aunado a la gran cantidad de leyes que tiene que aprobar y expedir el legislativo, el poder judicial recobra fuerza al estudiar con mayor técnica y dentro del orden constitucional las normas promulgadas.

En efecto, “... es el Ejecutivo el que ha estado ganando terreno constantemente al Parlamento, y se ha hecho necesario el fortalecimiento de jueces especializados en control constitucional para restablecer el equilibrio entre los órganos de poder.”<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **Ensayos sobre el derecho de amparo**. Ob cit. p. 214.

<sup>160</sup> Ibidem p 217.



Además, contrario a las objeciones existentes, en el sentido de no permitir que se obtengan ventajas prácticas, con motivo de la aplicación de una ley, y la consecuente determinación de si es constitucional o no; al respecto podemos decir, que en cuanto al análisis de una disposición, esta se puede realizar ex ante y ex post, es decir, antes de que la ley sea aplicada o bien, ya una vez concretizada en un acto judicial o administrativo.

En este sentido, se obtienen una serie de ventajas al aplicarse o pretenderse aplicar una determinada norma, pues la función jurisdiccional se enriquece de la experiencia y vierte argumentos basados en la realidad, para justificar sus determinaciones.

En contra de los anterior, se ha dicho que los tribunales, pueden excederse en realizar declaratorias generales afectando gravemente la función del Estado, en materia fiscal, imaginamos que por tratarse de una parte significativa, por la que el ente estatal obtiene sus ingresos, recobra trascendencia el tener cautela al resolver cuestiones de constitucionalidad; sin embargo, hay objeciones que parecen del todo razonables, como por ejemplo, el hecho, de que la declaratoria general de inconstitucionalidad, sería un alternativa de solución del problema, más no la única y sólo podría utilizarse como último medio, previo a armonizar las disposiciones logrando un interpretación de las disposiciones impugnadas con la constitución, de ahí que se hable de la declaratoria general de inconstitucionalidad y la interpretación conforme, como un binomio que viene a ser directriz y contrapeso de la función jurisdiccional en materia constitucional, en donde debe predominar la interpretación técnica, sobre las cuestiones políticas o de oportunidad.

Así, refiere el jurista Héctor Fix-Zamudio que “si examinamos el resultado de la actividad de los tribunales constitucionales, podemos llegar a

una conclusión tranquilizadora, ya que todos ellos parten del principio fundamental de la interpretación constitucional de toda norma legislativa se presume constitucional y debe apreciarse de tal manera que pueda concordarse con la carta fundamental, y sólo en el supuesto de que no pueda lograrse una armonización, debe declararse inconstitucional.”<sup>161</sup>

“... Se beneficiará, principalmente, a todos aquellos contribuyentes que por diversas razones –esencialmente de índole económico- año con año se ven imposibilitados para acudir ante los tribunales federales para reclamar la inconstitucionalidad de leyes fiscales, debido a que cualquier sentencia que dictara la Suprema Corte en un amparo fiscal, tendría efectos generales o erga omnes y beneficiaría a todos los contribuyentes por igual hayan o no solicitado el amparo...”<sup>162</sup>

En un aspecto que tiene que ver con cuestiones de carácter económico, que es resulta benéfica la inclusión de la declaratoria general de inconstitucionalidad, dado que “... una vez declarada la incongruencia entre una norma jurídica secundaria y la Constitución, mediante el mecanismo previsto para tal efecto, la cantidad de demandas de amparo en contra de esa norma se reducirán, lo que reduciría a su vez el costo que el sistema judicial debe asumir el trámite de asuntos que tiene un origen común: la inconstitucionalidad de una norma jurídica...”<sup>163</sup>

#### **4.5 Reformas y adiciones al artículo 107, Fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la inclusión de los**

---

<sup>161</sup> Ibidem p. 218.

<sup>162</sup> <http://www.revistanotarios.com>; consultado el nueve de enero de dos mil diez.

<sup>163</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia.** Ob cit. p. 46.

## **efectos mixtos en las sentencias de amparo contra normas generales en materia fiscal.**

Las leyes entrañan una fuerza obligatoria de mayor magnitud que cualquier acto de autoridad, el número de destinatarios a observarla es elevado en comparación con el resto de las expresiones de poder, en lo relativo al amparo contra leyes radica la inconformidad de que una vez demostrada su inconstitucionalidad por un tribunal, se evidencia una facultad reducida al decretar con efectos generales la inconstitucionalidad de una norma.

“Destacan sobre todo las leyes tributarias, como por ejemplo la del impuesto sobre la renta, impuesto al activo, o la del impuesto de tenencia o uso de vehículos, en que una vez que la Suprema Corte de Justicia define que algún precepto no satisface los requisitos constitucionales ante la probable e incontenible ola de amparos para combatir la norma, pronto se advierte la reacción del ejecutivo y legislativo federal para subsanar la irregularidad detectada. En estos, casos está presente una clara intención de no permitir que los contribuyentes sigan siendo beneficiados, vía juicio de amparo, de los errores constitucionales cometidos.”<sup>164</sup>

La fórmula Otero no se opone a la declaración general de inconstitucionalidad de una norma general resultado de un proceso de creación de jurisprudencia por reiteración derivado de juicios de amparo contra leyes en revisión. “La declaración general de inconstitucionalidad de una norma general resultado de un proceso de creación de jurisprudencia por reiteración derivado de juicios de amparo contra leyes en revisión, subsanaría insuficiencias de la jurisprudencia federal tales como la administración de inconstitucionalidad, lo que genera la ruptura del principio de igualdad de los

---

<sup>164</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Juicio de Amparo. Ob cit. p. 180.

ciudadanos frente ante la ley, un deficiente e inequitativo acceso a la justicia por parte de los gobernados y un exceso en la carga de trabajo de los tribunales federales.”<sup>165</sup>

Una opción que contempla, los efectos mixtos en el juicio de amparo es la que hace subsistir la fórmula Otero, para todos para todas las materias excepto la que tenga que ver con la impugnación de leyes, así en “... el amparo subsiste la fórmula Otero, excepto en el amparo contra leyes y en la declaratoria de interpretación conforme, en los que dicha fórmula se elimina a través de la declaración correspondiente que debe hacer la Suprema Corte en una actuación distinta a las tres ejecutorias que integraron jurisprudencia.”<sup>166</sup>

Otros estudiosos del tema, se limitan a sostener que se trata únicamente de dotar a la jurisprudencia de efectos generales, evidenciando que no se trata de una novedad, sino que “... no es otra cosa que la inclusión en el ordenamiento federal mexicano de las declaraciones generales de inconstitucionalidad y de interpretación conforme, como resultado de la creación de jurisprudencia por reiteración mediante juicios de amparo indirecto contra leyes en revisión.”<sup>167</sup>

Una solución menos drástica al problema, es que el juicio de amparo queda intocado, fundamentalmente la fórmula Otero, incluyendo en la Ley de Amparo una queja que resuelva si una autoridad aplicó un precepto legal inconstitucional declarado así por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que “cuando un cuerpo legal, en alguno o algunos de sus preceptos,

---

<sup>165</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia.** Ob cit. p. 49.

<sup>166</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. **La fórmula Otero en el proyecto de una nueva Ley de Amparo;** en revista del Instituto de la Judicatura Federal. México. 2001. Número 8. p. 170.

<sup>167</sup> BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia.** Ob cit. p. 18.

haya sido reputado como inconstitucional jurisprudencialmente, la persona física o moral a la que las autoridades pretendan aplicarlo, puede pedir a las mismas que suspendan su aplicación; y que en caso de que la autoridad, a la cual se haya elevado tal petición, insista en aplicar el precepto o preceptos legales tildados de inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte, reiterando el acto de aplicación respectivo, el afectado puede acudir en queja ante el Juez de Distrito que corresponda, para que éste, decida sobre la cuestión de si deben o no aplicarse dichos ordenamientos, en atención al vicio de inconstitucionalidad declarado por la Corte.”<sup>168</sup>

Sin embargo, el autor también da otras opciones, en el sentido de que “... por medio de una declaración constitucional y legal se amplíe, de una parte, la obligación expresa de acatar la Constitución sobre todas las disposiciones secundarias, haciendo aquélla extensiva a todas las autoridades del país, y por otro lado, se ensanche el ámbito de obligatoriedad de la jurisprudencia de la Suprema Corte...”<sup>169</sup>

Situación similar en cuanto al contenido a la opinión vertida por el investigador Carlos Báez Silva, la realiza el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, este último afirma que para mejorar el actual sistema de amparo en materia de amparo contra leyes, es incluir la declaratoria con efectos generales o bien dotar de obligatoriedad a la jurisprudencia para toda autoridad “...si queremos dar congruencia al sistema mexicano de control constitucional únicamente hay dos caminos: seguir el modelo austriaco, que en la actualidad está en vigor en casi todo el continente europeo, de dar efectos generales, erga omnes, a la resolución de amparo cuando resuelva respecto a la constitucionalidad de una ley, o bien otorgar obligatoriedad a la jurisprudencia para toda autoridad, incluso administrativas, y así

---

<sup>168</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *¿Una nueva Ley de amparo o la renovación de la vigente?*. Editorial Porrúa. México. 2001. pp. 99 y 100.

<sup>169</sup> Ibidem p. 99.

complementar en forma adecuada el modelo norteamericano en el que quisimos inspirarnos desde la Constitución de 1857.”<sup>170</sup> En este punto, conviene aclarar que a nuestro parecer, no se trata una misma cuestión la declaratoria general de inconstitucionalidad y por otra, hacer obligatoria la jurisprudencia de la Corte, que establezca que un determinado precepto es contrario a la Constitución, a todas las autoridades que integran el sistema jurídico mexicano, ya que esta última opción se aplicaría o mas bien se desaplicaría un determinado precepto o todo un ordenamiento legal a los asuntos de que lleguen a conocer las autoridades; y la declaratoria se equipararía a una derogación o abrogación de la ley.

Otra opinión que prevé un aspecto que sirve de base para la inclusión de los efectos mixtos en las sentencias de amparo, es la de convertir la acción de amparo en una acción de inconstitucionalidad a través de una acción popular, al prever la “la posibilidad de un número elevado de amparos se convirtiera en acción de inconstitucionalidad, desde mi punto de vista es una buena solución, porque pondríamos, como en otros países, al alcance de la ciudadanía la posibilidad de promover una acción de inconstitucionalidad. La ley que puede bien nacer como amparo, y una vez que se acumule el número suficiente de juicios reconvertiría a acción de inconstitucionalidad, o bien puede ser también directamente como acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se junten el número de promoventes que la ley señalara”<sup>171</sup>

Ahora se procede a mencionar la propuesta que al efecto han realizado, los académicos, en particular Juan Pablo Pampillo Baliño, en el sentido de dotar de efectos generales a una declaratoria general de inconstitucional en los siguientes términos:

---

<sup>170</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. **La fórmula Otero en el proyecto de una nueva Ley de Amparo.** Ob cit. p. 168.

<sup>171</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx); consultada el 27 de enero de dos mil diez, extracto de la conferencia sobre el Sistema de Justicia Constitucional Mexicano, dictada por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el once de mayo de dos mil nueve, en la Maestría en Defensa Nacional, Antiguo Colegio Militar.

“Se reforma la fracción I del Artículo 107 Constitucional para quedar de la siguiente manera:

El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada por haber sido afectada en el goce de sus derechos fundamentales reconocidos por la presente Constitución.

Se reforma la fracción II del Artículo 107 Constitucional para quedar:

Las sentencias de amparo se ocuparán, en principio de individuos particulares, limitándose a amparar y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja. Sin embargo, cuando se impugne por medio del amparo disposiciones de carácter general, si las mismas resultan ser contrarias a esta Constitución, la Suprema Corte resolverá, a través de los procedimientos que establezca la Ley Reglamentaria, si debe declararse su inconstitucionalidad con efectos generales, para lo cual dicha resolución deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los mismos.”<sup>172</sup>

En 1999, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Genaro David Góngora Pimentel, invitó a la comunidad jurídica y en general a la sociedad civil a participar en la formulación de propuestas de reformas a la nueva Ley de Amparo, por lo que se integró la comisión de análisis de propuestas correspondientes, entre tales propuesta y en lo que interesa destaca la adición que sufrió la fracción II del artículo 107, al establecer:

---

<sup>172</sup> <http://works.bepress.com>; consultado el tres de enero de dos mil nueve.

“Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.”<sup>173</sup>

En el proyecto de nueva Ley de Amparo, realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que establece lo siguiente:

“Artículo 230. Cuando la suprema corte de Justicia de la Nación, en juicios de amparo indirecto en revisión, establezca jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad o se establezca la interpretación conforme de una norma general respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procederá a emitir la declaratoria general correspondiente.

Artículo 231. Dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la aprobación de la jurisprudencia referida en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia formulará la declaratoria general de inconstitucionalidad o bien la de interpretación conforme.

Artículo 232. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

- I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos, y

---

<sup>173</sup> ESTRADA SÁMANO, Rafael. **Resolución judicial erga omnes y reformas a la ley de amparo**. Ob cit. p. 18.



II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad o de interpretación conforme.

Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos, salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 233. La declaratoria general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma respectiva para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.”<sup>174</sup>

Un sector considerable de la doctrina, propone la revisión de la fórmula Otero, sin que ello implique la supresión de la misma, lo que deriva en que, tanto la declaratoria general de inconstitucionalidad, así como la aludida fórmula no son del todo incompatibles, pues como se dijo, pueden subsistir según sea la óptica con la que se desea ver.

Los que apuestan por la implantación de la declaratoria general de inconstitucionalidad, consideran dos cuestiones fundamentales como factores que sustentan sus argumentos.

En primer lugar, la aplicación de efectos particulares cuando se declara la inconstitucionalidad de una ley, transgrede uno de los principios básicos del Estado de Derecho, que es la igualdad de la ley, lo que genera que se siga aplicando una disposición inconstitucional a todos aquellos que no han promovido demanda de amparo, no obstante la evidente oposición a la Constitución.

---

<sup>174</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. **La fórmula Otero en el proyecto de una nueva Ley de Amparo.** Ob cit. p. 169.

Por otro lado, se estima el número importante de asuntos que resuelven los órganos del poder judicial de la federación, lo que incrementa de manera considerable la carga de trabajo al tener que resolver cada caso en particular y dictar una sentencia, lo que con la declaratoria general se economizaría en recursos humanos, materiales y sobre todo, en analizar en una sola ocasión conceptos de violación o resolver demanda de amparo en similares condiciones.

Tratándose del amparo directo, no es posible aplicar tales efectos, debido a dos cuestiones, la primera se trata un amparo de legalidad y otra, se trata de un proceso en donde se ven involucradas partes, y se trata de un conflicto que les afecta únicamente a los contendientes, toda vez que como mencionamos, el verdadero enfrentamiento entre la autoridad y los particulares, se dan en el juicio de amparo indirecto.

Otra cuestión que no escapa nuestra atención es precisamente la que señala Héctor Fix-Zamudio, “Debido a que ha sido tradicional la aplicación absoluta de la fórmula Otero, no se propone sus supresión, sino exclusivamente su revisión, pero de manera muy prudente y moderada, casi pudiéramos calificarla de conservadora, para no cambiar radicalmente el régimen tradicional”<sup>175</sup>

Recientemente se propuso por parte de la Cámara de Diputadas, a través de un dictamen de la Comisión de puntos constitucionales, un proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

---

<sup>175</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. **La declaración general de inconstitucional, la interpretación conforme y el juicio de amparo**; en Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México. 2001. Número 8. p. 152.

“Artículo Único. Se adiciona un inciso a) a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

VII...

- a) Los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten, en los términos y condiciones que señala la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Estos juicios serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo a que se refiere esta fracción deberán ser aprobadas por cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal y, en caso de no lograrse tal votación, se desestimarán los argumentos materia del juicio. En este último caso, dichos argumentos no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazo que determine la ley.

La declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere esta fracción no tendrá efectos retroactivos...”

Al referirse a los efectos retroactivos se dirigen en el sentido de que no se devolverán a los contribuyentes las contribuciones que se enteraron con motivo del primer acto de aplicación de la norma fiscal impugnada en el juicio de amparo (para el caso de que reclamen la ley fiscal como heteroaplicativa), a

pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación les hubiera concedido la protección constitucional por estimar que los impuestos reclamados son inconstitucionales.

“Sin embargo, indudablemente sería un retroceso en el amparo fiscal, el hecho de que la declaración de inconstitucional que se haga en las sentencias que se emitan en los juicios de amparo contra leyes en materia fiscal no tenga efectos retroactivos, ya que ello es contrario al principio de potencialidad restitutiva establecido en el artículo 80 de la Ley de Amparo, y sería tanto como desnaturalizarla y suprimir el amparo fiscal. Aunado a ello, también constituiría un retroceso en esa materia los efectos no retroactivos de la sentencia, pues estaríamos en presencia una absoluta denegación de justicia para los contribuyentes, ya que no se le devolverían, como ya se dijo, las contribuciones que se enteraron con motivo del primer acto de aplicación de la norma fiscal impugnada”<sup>176</sup>

**AMPARO CONTRA LEYES FISCALES. OBLIGA A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES APLICADORAS A DEVOLVER LAS CANTIDADES ENTERADAS.** *Conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo y a la tesis de jurisprudencia 201, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo I, Materia Constitucional, página 195, con el rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.", el efecto de la sentencia que otorga la protección constitucional es restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación. En ese sentido, cuando se otorga el amparo contra una norma fiscal, el efecto de la sentencia será que dicha disposición no se aplique al particular y que las autoridades que recaudaron las contribuciones restituyan no sólo las cantidades que como primer acto de aplicación de esa norma se hayan enterado, sino también las que de forma subsecuente se hayan pagado, dado que al ser inconstitucional la norma, todo lo actuado con fundamento en ella es inválido.*<sup>177</sup>

<sup>176</sup> <http://www.revistanotarios.com>; consultado el nueve de enero de dos mil diez.

<sup>177</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XXI, enero 2005, página 470, tesis 2a./J.188/2004, registro 179675.

Con la reforma se evitaran devoluciones millonarias y privilegios para una pequeña parte de la población. Se convertirá a la Suprema Corte de Justicia en la única vía para resolver estos recursos. Es atacar el fenómeno de ampararse sistemáticamente mediante juicios tortuosos técnico contables que llegan a convencer a un juez, aunque no de manera homogénea; también la reforma prevé un sistema engañoso, en el sentido de que si la norma es declarada constitucional, los amparos que como consecuencia de la aplicación de esa norma se planten, se desestimarán los argumentos sostenidos, lo que a nuestro parecer se equipara a un sobreseimiento o bien a un desechamiento de la demanda que perjudica a todos los gobernados.

## PROPUESTA

A continuación se presenta una propuesta para reformar la Constitución y como consecuencia en idéntico contenido la ley reglamentaria en materia de amparo, en la que se conserva la fórmula Otero y por otra se agrega la declaratoria general de inconstitucionalidad, lo que nos permite establecer los efectos mixtos en las sentencias de amparo.

*Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetaran a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*

(...)

*II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.*

*Sin embargo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estime mediante jurisprudencia la inconstitucionalidad de una disposición de carácter general en materia fiscal, atendiendo a su importancia, trascendencia, el gran número de promoventes o bien a su criterio, emitirá una declaratoria general de inconstitucionalidad o la interpretación conforme que corresponda, la que de ninguna manera afectará las situaciones concretas derivadas de los juicios de amparo en los cuales se hubiere dictado las sentencias de donde emanaron los criterios que sirvieron de sustento para declarar dicha declaratoria; por lo que los efectos de la misma comenzarán a partir de su publicación el Diario Oficial de la Federación.*

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Las normas jurídica tienen la estructura que alude a un supuesto, hipótesis o condición; y que enlaza una consecuencia jurídica, toda vez que establece que dado una supuesto, se enuncia una consecuencia.

**SEGUNDA.** El concepto de ley, está compuesto de dos elementos uno material y otro formal; el primero, identifica a la ley con la norma jurídica; el segundo, consiste en que ésta es expedida por cierta autoridad social y de acuerdo con determinados procedimientos.

**TERCERA.** En el sistema jurídico mexicano, existen diversas disposiciones que comparten las características de generalidad, abstracción y permanencia al igual que las leyes, como pueden ser de manera meramente enunciativa y no limitativa, los tratados internacionales, reglamentos, circulares, decretos y acuerdos de carácter general.

**CUARTA.** El amparo contra leyes, comprende no sólo los actos provenientes del poder Legislativo; sino también, aquellas normas jurídicas que sin emanar del órgano facultado para emitir leyes, cuentan con las características de generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, por lo que debe denominarse amparo contra normas generales.

**QUINTA.** Se define comúnmente a las leyes autoaplicativas, como aquellas que por su sola entrada en vigencia causa perjuicios al quejoso.

**SEXTA.** Las leyes heteroaplicativas, se refiere a aquellas que necesitan de un acto de aplicación de la ley para hacer procedente su impugnación en la vía de amparo.

**SÉPTIMA.** El juicio de amparo, se suele definir como un medio de defensa y protección de las garantías individuales y como control de la constitucionalidad, en el sentido de que las autoridades ajusten su actuación al texto constitucional.

**OCTAVA.** El juicio de amparo indirecto no procede contra las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, violaciones procesales que se comentan durante la tramitación de un juicio.

**NOVENA.** En términos generales, la tramitación del juicio de amparo, consiste en la presentación de la demanda, si el Juez no encontrare motivos de improcedencia o se hubiesen llenado los requisitos omitidos dictará un auto de admisión, en el que pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, se hará saber dicha demanda al tercero perjudicado, en caso de existir, también el Juez, señalará hora y día para la celebración de la audiencia constitucional, en la que se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan, las que en su caso, se admitirán y desahogarán, además se escucharán los alegatos y se pronunciará en la misma audiencia la sentencia.

**DÉCIMA.** El principio de relatividad de la sentencias de amparo o la fórmula Otero, rige en la actualidad para todos los actos provenientes del ente estatal, tales como los actos administrativos, judiciales y legislativos; sin embargo, tratándose de actos legislativos debería establecerse una declaratoria general de inconstitucionalidad, en atención a sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

**DÉCIMA PRIMERA.** Las leyes entrañan una fuerza obligatoria de mayor magnitud que cualquier acto de autoridad, el número de destinatarios a observarla es elevado en comparación con otros actos de autoridades, en lo relativo al amparo contra leyes radica la inconformidad de que una vez



demostrada su inconstitucionalidad por un tribunal, se evidencia una facultad reducida al no poder decretar con efectos generales la inconstitucionalidad de una norma.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Los efectos mixtos en materia fiscal, se pueden aceptar, si consideramos que la jurisprudencia, es decir, la interpretación judicialmente aceptada de la ley, es la que declara con efectos generales que una norma fiscal es inconstitucional, cuestión diferente de la sentencia de amparo al resolver un caso concreto siempre tendrá efectos entre las partes, como cualquier procedimiento que siga, en atención a su naturaleza y carácter universal los fallos.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AGUILAR ÁLVAREZ Y DE ALBA, Horacio. **El amparo contra leyes**. Segunda edición. Editorial Trillas. México. 2004.
2. ARELLANO GARCÍA, Carlos. **El juicio de amparo**. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
3. Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A. C. **Ley de Amparo comentada**. Editorial Themis S. A. de C. V. México. 2008.
4. BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo. **El juicio de amparo contra leyes**. Editorial Ángel editor. México. 2004.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional**. Vigésima edición. Editorial Porrúa. México. 2009.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **El juicio de amparo**. Cuadragésima primera edición. Editorial Porrúa. México.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **¿Una nueva Ley de amparo o la renovación de la vigente?**. Editorial Porrúa. México. 2001.
8. CARBONELL, Miguel. **Los derechos fundamentales en México**. Editorial Porrúa. México. 2005.
9. CARRANCO ZUÑIGA, Joel y Rodrigo Zerón de Quevedo. **Amparo Directo contra leyes**. Editorial Porrúa. México. 2002.

10. CARRANCO ZUÑIGA, Joel (coordinador y autor). **El juicio de amparo en materia administrativa**. Editorial Porrúa. México. 2008. p 63.
11. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal I. Tercera edición. Editorial Iure editores. México. 2004. p. 101.
12. CASTRO, Juventino V. **Hacia el amparo evolucionado**. Sexta edición. Editorial Porrúa. México.
13. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. **Derecho Civil**. Décima edición. Editorial Porrúa. México. 2006.
14. FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. **Juicio de Amparo**. Editorial Porrúa. México. 2006.
15. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2008.
16. FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Cuadragésima sexta edición. Editorial Porrúa. México, 2007.
17. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David. **La lucha por el amparo fiscal**. Editorial Porrúa. México. 2007.
18. GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. **El juicio de amparo**. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 2004.

19. HANS, Kelsen. **Teoría General de la Normas**. Editorial Trillas. México. 2003.
20. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. **Derecho Administrativo primer y segundo curso**. Cuarta edición. Editorial Oxford University Press. México. 2000.
21. MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco. **La jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes, su aplicación erga omnes**. Editorial Porrúa. México. 2002.
22. MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Introducción al Derecho**. Décimo segunda edición. Editorial Temis, S. A. Bogotá, Colombia. 2001.
23. OJEDA BOHÓRQUEZ, Ricardo. **El amparo contra normas con efectos generales**. Editorial Porrúa. México. 2001.
24. SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A. **Manual Práctico sobre el juicio de amparo y amparo contra leyes fiscales**. Editorial ISEF. México. 2008.
25. SILVA RAMÍREZ, Luciano. **El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México**. Editorial Porrúa. México. 2009.
26. TONDOPO, Hernández, Carlos Hugo. **La procedencia del amparo indirecto en materia administrativa**. Editorial Porrúa. México. 2004.
27. VILLORO TORANZO, Miguel. **Introducción al estudio del derecho**. Décimo primera edición. Editorial Porrúa. México. 2002.

## DICCIONARIOS

28. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo**. Octava edición. Editorial Porrúa.

29. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. 21<sup>o</sup> edición. Editorial Espasa Calpe, S. A. tomo II. España.

### **JURISPRUDENCIA**

30. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XVII, marzo 2003, página 561, tesis 2<sup>a</sup>. XXVII/2006, registro no. 184562.

31. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo X, noviembre 1999, página 46, tesis P.LXXVII/99, registro no. 192867.

32. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, séptima época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 45 primera parte, página 52, registro no. 233384.

33. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.7o.A.564 A, tomo XXVII, Mayo 2008. Registro 169696.

34. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P./J. 18/98, tomo VII, Marzo 1998, página 7, registro no. 196732.

35. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 1a. CLXXXV/2005, tomo XXIII, Enero 2006, página 729, registro no. 176251.

36. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, tomo XII, noviembre 2000, página 883, tesis II.3o.C.4.K, registro 190868.

37. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, tomo XX, noviembre 2004, página 1982, tesis IV.2o.A.21 K, registro 180123.

38. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, tomo XX, noviembre 2004, página 2359, tesis IV.2o.A.98 A, registro 180327.

39. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo IV, julio 1997, página 5, tesis P./J. 55/1997, registro 198200.

40. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XVI, diciembre 2002, página 235, tesis 2a./J. 128/2002, registro 185450.

41. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo VI, julio 1997, página 5, tesis P./J. 55/97, registro 198200.

42. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XXV, marzo 2007, página 334, tesis 2a./J.31/2007, registro 173029.

43. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XVII, mayo 2003, página 144, tesis P./J. 10/2003, registro 184291.

### REVISTAS

44. BÁEZ SILVA, Carlos. **La fórmula Otero y la declaración general de inconstitucionalidad en el Proyecto de nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia**, en revista del Instituto de la Judicatura Federal. México.2002. Número. XI. pp. 28 y 29.

45. ESTRADA SÁMANO, Rafael. **Resolución judicial erga omnes y reformas a la ley de amparo, en Revista del Instituto de la Judicatura Federal**. México. 2003. Número 16. pp. 7 y 8.

46. FIX-ZAMUDIO, Héctor. **La declaración general de inconstitucional, la interpretación conforme y el juicio de amparo**; en Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México. 2001. Número 8. p. 152.

47. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. **La fórmula Otero en el proyecto de una nueva Ley de Amparo**; en revista del Instituto de la Judicatura Federal. México. 2001. Número 8. p. 170.

### LEGISLACIÓN

48. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

49. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50. Ley de Amparo, Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

### **INTERNET**

52. <http://centrodeinvestigacionesfldm.blogspot.com>; consultado el nueve de enero de 2010.

53. <http://gaceta.diputados.gob.mx>

54. <http://www.revistanotarios.com>; consultado el nueve de enero de dos mil diez.

55. <http://works.bepress.com>; consultado el tres de enero de dos mil nueve.

56. [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx); consultada el 27 de enero de dos mil diez, conferencia sobre el Sistema de Justicia Constitucional Mexicano, dictada por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el once de mayo de dos mil nueve, en la Maestría en Defensa Nacional, Antiguo Colegio Militar.