

5. MEDIOS DE DEFENSA CONTRA LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL

En nuestro sistema legal, se ofrece al contribuyente la posibilidad de iniciar un juicio, que le permita defenderse y protegerse de las reglas de carácter general, que de una u otra manera infringen a nuestra Carta Magna.

Este juicio es el llamado "Juicio de Amparo" y su regulación está prevista en la propia Constitución en los artículos 103 y 107, así como en la ley reglamentaria de dichos artículos y que lo es la Ley de Amparo.

El artículo 103 constitucional establece que:

"Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán 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 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."

Como se puede apreciar el artículo 103 constitucional consagra expresamente que el "Juicio de Amparo o Juicio de Garantías" procede contra leyes ya que aunque las leyes son actos de autoridad, no siempre se reconoció la procedencia del Amparo en contra de este tipo especial de acto de autoridad denominado Ley.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa señala:

"...en los albores del juicio constitucional (entendiendo éste como el conjunto de medios o sistemas de protección al régimen jurídico supremo y fundamental del Estado) la preservación se refería exclusivamente a los actos emanados de aquella autoridad a la que se consideraba como depositaria de la función ejecutiva o administrativa. Más tarde, se fue ensanchando hasta comprender a las mismas autoridades judiciales, contra cuyos actos violatorios de la Constitución, procedía el recurso (lato sensu) tutelar; sin embargo, siempre se observaba cierta reticencia en cuanto a hacerlo extensivo a la protección contra verdaderas normas jurídicas como tales, o sea, no ya en contra del acto aplicativo respectivo, tal vez por estimarse, erróneamente, que el supremo poder de un Estado era aquel que estaba encargado de su estructuración jurídica, mediante la expedición de leyes, es decir, el Poder Legislativo.

Esta idea, que constituía el punto de partida para negar la procedencia del medio jurídico de control constitucional contra leyes, es absolutamente falsa. No es verdad que el Poder Legislativo sea el poder supremo del Estado, pues no hay nada que supere, jurídicamente, a la potestad popular cristalizada en la Constitución, dentro de cuyo régimen todas las autoridades, todos los poderes, a virtud de ser creados por ella, le están supeditados. Todos, enteramente todos sus actos, bien consistan en hechos de perfiles concretos o en reglas generales, abstractas e impersonales (leyes) deben sumisión a la Ley Suprema. Siendo inherente a la índole de toda constitución su supremacía respecto de las leyes ordinarias, por un lado, y su imperatividad sobre los actos no legislativos de las autoridades del Estado por otro, sería absurdo permitir la existencia de un poder al cual se reputara como omnímodo capaz de vulnerar y hasta de subvenir el propio orden constitucional, dentro del cual deben funcionar todos los órganos estatales. Si lo que se pretende es hacer que impere en la realidad el principio de la supremacía constitucional en todos sus aspectos, ¿cómo se va a lograr esta pretensión si se excluye de la esfera de protección del medio jurídico respectivo a los actos normativos de un poder?"⁵⁶

Para robustecer la afirmación de que el Juicio de Amparo procede en contra de leyes, basta ver lo establecido por la Constitución en su Artículo 107 fracción VII.

⁵⁶ Ignacio Burgoa O. "El Juicio de Amparo" págs. 214 y 215

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:

....**Fracción VII.-** El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afecten a personas extrañas a juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse.....

Habiendo quedado claro que el Juicio de Amparo procede contra leyes, es oportuno relacionar esto con las reglas de carácter general, ya que no debemos de olvidar que las reglas de carácter general no son leyes propiamente dichas, aunque si son actos materialmente legislativos, por lo tanto para que el Juicio de Garantías sea procedente en contra de las reglas de carácter general será necesario determinar que es lo que se entiende por "leyes" para efectos del Amparo.

Para resolver esta cuestión partiremos del artículo 114 de la Ley de Amparo, que regula los casos de procedencia del amparo ante los jueces de Distrito (Amparo Indirecto) ya que el artículo 107 constitucional expresamente establece que el amparo contra leyes se interpondrá ante el juez de Distrito.

"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, y 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;....."

De la lectura de este artículo se aprecia claramente, que por "leyes" se debe entender, no sólo los actos material y formalmente legislativos, sino también a los actos que son sólo materialmente legislativos aunque formalmente sean administrativos, como por ejemplo los reglamentos.

Las reglas de carácter general, tal como ya se ha indicado anteriormente no son ni leyes propiamente dichas, ni reglamentos, ni decretos, ni acuerdos, sin embargo si son actos materialmente legislativos que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causan perjuicio a los contribuyentes, por lo tanto debe considerarse procedente el amparo en contra de dichas reglas de carácter general.

Y aún suponiendo sin conceder, que no se considere como leyes a las reglas de carácter general para los efectos del amparo, no se debe de olvidar que el amparo procede contra "leyes o actos de autoridad" y tanto las reglas de carácter general como las leyes y reglamentos son actos de autoridad.

De la lectura de la fracción I del artículo 114, también se observa que el amparo indirecto será procedente en contra de resoluciones materialmente legislativas que por su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, causen perjuicio a al quejoso, es decir, que dicha fracción se esta refiriendo principalmente a las leyes autoaplicativas o sea las que causan agravio desde su entrada en vigor.

La fracción II del mismo artículo 114 sirve de fundamento también para atacar a las leyes o resoluciones de autoridad, pero más específicamente a las heteroaplicativas, es decir a aquellas que no causan agravio por su sola entrada en vigor, sino que requieren de un acto de aplicación por parte de la autoridad.

"ARTÍCULO 114.- El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

Fracción II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse 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.

Para efectos de la presente investigación sólo interesa comentar el primer párrafo de dicha fracción, ya que el proceso de creación de las reglas de carácter general, no es seguido en forma de juicio.

Con relación al primer párrafo de la fracción II del artículo en comento Alberto del Castillo del Valle señala que:

"Esta hipótesis de procedencia del juicio de amparo bi-instancial es amplísima, comprendiéndose en ella todos aquellos actos de autoridad administrativa, así como a las leyes heteroaplicativas, ya que las leyes que por su sola entrada en vigor causen perjuicio a los gobernados, denominadas leyes autoaplicativas, se les ataca con fundamento en la fracción anterior.

En efecto, si el acto de autoridad reclamado es una ley que por su sola entrada en vigencia causa agravios al quejoso (ley autoaplicativa), la procedencia del juicio de amparo se establece en la fracción anteriormente estudiada, mientras que las leyes que requieren de un acto concreto de aplicación, posterior a la fecha de entrada en vigor, para que produzcan la afectación en la esfera jurídica del quejoso (leyes heteroaplicativas), se impugnan mediante la acción constitucional con base en esta fracción legal.....

.....Las dos hipótesis de procedencia del amparo bi-instancial o indirecto que se han estudiado hasta el momento, deben relacionarse totalmente, en virtud de que ambas aluden al amparo contra leyes; efectivamente, la fracción I de este artículo da la procedencia del amparo cuando el acto reclamado sea una ley autoaplicativa, mientras que esta fracción II establecè la existencia del amparo ante el juez de Distrito para la observancia general que para afectar a un gobernado requiere forzosa e indefectiblemente la existencia de su aplicación en forma posterior a su entrada en vigor a través de un acto concreto. Así pues en estas dos fracciones se contiene la procedencia de la acción de amparo contra leyes, entendiendo por leyes, junto con el criterio de la Suprema Corte de Justicia, a todo acto de autoridad que sea

de observancia general y que tenga como características la impersonalidad y la abstracción, lo que se da tratándose de tratados internacionales y de los reglamentos federales y locales; todos ellos son actos que guardan similitud en su conformación, por lo que la jurisprudencia emanada del máximo tribunal mexicano los ha identificado y equiparado desde hace mucho tiempo.

Ahora bien, independientemente que se trate de dos tipos distintos de leyes (autoaplicativas y heteroaplicativas), las reglas imperantes en caso de tramitación del amparo son aplicables para ambos tipos de juicios. Esta situación se debe primordialmente a la naturaleza del acto reclamado, pues además de ser actos que emanan de un órgano del Estado y que tienen como características la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad, coinciden en otra trilogía de aspectos, a saber, la abstracción, la generalidad y la impersonalidad que los diferencian de los actos administrativos y jurisdiccionales, ya que estos son actos concretos, particulares o particularizados y personales. De ahí proviene precisamente la identidad entre la tramitación del juicio de garantías que se entabla contra una ley autoaplicativa como del que se promueve para impugnar una ley heteroaplicativa.

La única distinción entre ambos tipos de juicios constitucionales radica tan sólo en la posibilidad de promover el amparo contra una ley autoaplicativa desde el momento en que ésta entra en vigencia, lo cual obedece a que desde ese momento el acto reclamado estará ocasionando agravios personales y directos (necesarios para la procedencia del amparo) en la esfera jurídica del quejoso en el juicio.

Por lo demás, en ambos casos el amparo se tramitará bajo las mismas disposiciones procedimentales.....⁵⁷

Muy interesante y útil resulta el comentario que hace Alberto del Castillo del Valle, de la fracción II del artículo 114, sin embargo hay un punto con el que no es posible estar de acuerdo con el citado autor ya que señala que la fracción I del artículo 114 sólo se refiere a leyes autoaplicativas y que la fracción II es la que se refiere a las leyes heteroaplicativas y esto no es totalmente cierto ya que la fracción I se refiere a ambas, al señalar que procede el amparo contra aquellas leyes que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso, es decir que se refiere al principio a las autoaplicativas al señalar "por su sola entrada en vigor" y hace referencia a las heteroaplicativas al establecer "o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso".

57

Alberto del Castillo del Valle. *"Ley de Amparo Comentada"* pág. 150

Por lo demás es de compartirse la opinión del citado autor, ya que brillantemente explica las razones por las que el amparo contra leyes procede en contra de otros actos que no son en sentido estricto leyes como lo son los reglamentos, por lo que sólo cabría agregar, las reglas de carácter general que sin ser reglamentos, sí comparten con los reglamentos las características apuntadas por Alberto del Castillo y por la Suprema Corte de Justicia, ya que a fin de cuentas son actos formalmente administrativos y materialmente legislativos.

De todo lo anterior se puede concluir, que contra las reglas de carácter general que son inconstitucionales, cabe el amparo indirecto contra leyes de acuerdo con lo establecido por el artículo 114 fracciones I y II de la Ley de Amparo, pero surge ahora la siguiente cuestión ¿Sólo mediante el amparo indirecto se puede combatir la inconstitucionalidad de las reglas de carácter general?

La respuesta a esta cuestión es NO, ya que el amparo contra leyes también se puede solicitar mediante el amparo directo, cuando en el transcurso de un juicio o en la sentencia surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre la constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, esto de acuerdo con lo establecido por el artículo 158 de la Ley de Amparo, específicamente su último párrafo que señala que:

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio."

Por lo tanto la inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos y demás actos materialmente legislativos, como las reglas de carácter general, podrán ser impugnadas por medio del amparo indirecto y por el amparo directo.

En el supuesto de que se dicte una sentencia por el Juez de Distrito en el amparo indirecto, o por el Tribunal Colegiado de Circuito en el amparo directo, con la cual el gobernado, no esté de acuerdo, entonces procede el recurso de revisión en contra de dichas sentencias de conformidad con lo establecido por el artículo 83 de la Ley de Amparo que establece que:

"ARTÍCULO 83.- Procede el recurso de revisión:

Fracción I.....

Fracción II. Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del superior del tribunal responsable, en su caso, en las cuales:

- a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva;
- b) Modifiquen o revoquen el auto en que concedan o nieguen la suspensión definitiva; y
- c) Nieguen la revocación o modificación a que se refiere el inciso anterior;....

Fracción V. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras....."

No es extraño el que proceda el recurso de revisión en contra del amparo indirecto o bi-instancial ya que su nombre mismo indica que hay dos instancias, lo interesante es que el recurso procede también en contra de la sentencia del amparo directo y es que la regla general es que este amparo es uni-instancial, es decir que contra su resolución no cabe ningún recurso o medio de defensa, sin embargo la excepción a esta regla general la encontramos precisamente en este caso de Amparo contra leyes.

Ahora bien ¿Que autoridad es competente para conocer del recurso de revisión en el amparo contra leyes?

De acuerdo con la Ley Orgánica Del Poder Judicial de la Federación, será competente para conocer de la revisión de actos formal y materialmente legislativos la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno. En cambio, de la revisión de actos que son solo materialmente legislativos será competente para conocer la Sala respectiva de acuerdo con su materia. (La segunda sala es la que se ocupa de los asuntos administrativos).

"ARTÍCULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

....Fracción II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;.....

....Fracción III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales...."⁵⁸

"ARTÍCULO 21.- Corresponde conocer a las Salas:

....Fracción II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

⁵⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación D.O. F. 26 de Mayo de 1995.

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y;.....

...Fracción III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:

a) Cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y⁵⁹

Es importante señalar que aunque estos artículos no se refieren expresamente a reglas de carácter general, deben interpretarse en el sentido de que de la revisión de los actos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos, es competencia de las salas, en este caso concretamente de la segunda sala, ya que por ejemplo no cabe duda de que la revisión procede contra las sentencias que se refieren a decretos y acuerdos, actos estos que no se mencionan en dichos artículos, pero que sí se mencionan en el artículo 114 fracción I de la Ley de Amparo, por lo tanto es de considerarse que procede también la revisión contra las sentencias que se refieran a la constitucionalidad de las reglas de carácter general.

No obstante lo anterior sería conveniente que en la Ley de Amparo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se aclarara que el amparo contra leyes procede contra todos aquellos actos de autoridad que son materialmente legislativos.

⁵⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación D.O. F. 26 de Mayo de 1995.

5.1. Extensión protectora del Juicio de Amparo

¿El Juicio de Garantías será procedente únicamente cuando por medio de las reglas de carácter general se violen garantías individuales o se invadan esferas competenciales de la Federación a los Estados y Distrito Federal o de estos últimos a la Federación? ¿O será procedente también el Juicio de Amparo contra cualquier acto de autoridad que infrinja cualquier precepto de la Constitución?

En principio se ha respondido a estas preguntas en el sentido de que el Juicio de Amparo, sólo procede en los casos previstos por el artículo 103 Constitucional, por lo que resulta que el Juicio de Amparo no es un medio de control constitucional de toda la Constitución sino sólo de una parte de ella.

Aceptar lo anterior desnaturaliza la Institución del Amparo, como medio de control constitucional ya que quedarían fuera de su alcance y, por lo mismo impunes, una gran cantidad de actos de autoridad que podrían ser violatorios de la Constitución, como por ejemplo el caso de invasión de esferas competenciales que se puede dar y que se da de hecho entre los poderes de la misma Federación. El caso precisamente de que se ocupa esta investigación se refiere a una invasión de esferas competenciales, pero no de las autoridades federales sobre las estatales, sino de autoridades federales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) sobre autoridades también federales (Poder Legislativo). El no estar previsto este supuesto, como algunos otros, en el artículo 103 constitucional trae consigo un control constitucional muy deficiente.

Considerando todo lo anterior el maestro Burgoa señala que :

" La restricción practicada por los legisladores de 57 y 17 en lo concerniente al juicio de amparo viene a desnaturalizar el alcance propio y substancial del mismo, ya que aquél, por esencia, debe ser un medio de control de toda la Constitución y no sólo, como sucede en nuestro actual y próximo pasado régimen constitucional, de determinados preceptos, circunstancias por lo demás histórica y jurídicamente inexplicables, ya que nadie, ni la Constitución americana está en parte tutelada por los medio respectivos, ni el juicio de amparo creado por Manuel C. Rejón se circunscribía a una protección constitucional parcial, sino que abarcaba toda la Constitución.

Sin embargo, no obstante que el artículo 103 de la Constitución establece limitativamente la procedencia del juicio de amparo, la extensión de éste es mucho más amplia de lo que aparentemente se ostenta, atendiendo al alcance propio de los derechos consignados en las garantías individuales, particularmente en las consagradas por los artículos 14 y 16 constitucionales, como ya veremos.

Percatados del indebido cercenamiento practicado por los Constituyentes de 57, que fueron secundados en este punto por los de 17, acerca de la teleología natural del juicio de amparo, en el sentido de reputar a éste como un medio de tutela parcial del orden constitucional, varios jurisconsultos mexicanos insignes, entre ellos principalmente Rabasa y Vallarta, han elaborado argumentos interpretativos para ensanchar su extensión, así como propuesto algunas reformas tendientes a restituirle su auténtica finalidad, consistente en ser un conducto de tutela integral de la Constitución.

Opinión de don Emilio Rabasa.-

Don Emilio Rabasa, en su obra intitulada " El juicio constitucional " , analizando el artículo 101 de la Constitución de 57 (103 de la de 17), deduce que muchos casos de violaciones constitucionales, dentro de los que señala el relativo a las prohibiciones que la Ley Fundamental impone a las entidades federativas, se encuentran fuera de la protección de la Justicia Federal, precisamente porque el juicio de amparo es improcedente respecto de ellas.

Dice sobre el particular el citado autor: "Algo se habría ganado en la amplitud del juicio en favor de la inviolabilidad de la Ley Suprema, si se hubiese añadido una fracción más al artículo 101 para comprender los casos en que un poder, traspasando sus límites constitucionales, invade la jurisdicción de otro; pues además de protegerse así mayor número de derechos personales, se habría dado al Poder Judicial su facultad equilibradora; pero aún con esto hubieran quedado fuera del alcance del amparo los casos en que la violación ni recae sobre garantía individual, ni produce invasión de esferas federal o local, ni usurpación de facultades de otro."⁶⁰

⁶⁰

Ignacio Burgoa O. "El Juicio de Amparo" págs. 251 y 252

Rabasa reconoce que para alcanzar una protección total de la Constitución sería necesario agregar más fracciones al artículo 101 (que corresponde al 103 de nuestra Constitución actual), lo que equivaldría a elaborar un artículo constitucional complejo y casuístico, por lo que propone que "En vez de tres fracciones en un artículo complejo, habría bastado con una expresión general que diera competencia a la Justicia Federal para conocer de toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violen un precepto de la Constitución, con perjuicio del derecho personal de un individuo."

Opinión de don Ignacio L. Vallarta.-

Vallarta, preocupado por ampliar la protección del juicio de amparo, sustenta una interpretación extensiva de la fracción I del artículo 101 de la Constitución del 57 (103 de la del 17), al través de el concepto de garantías individuales, las que según el referido autor deberían de llamarse derechos del gobernado. Vallarta afirmó que las garantías individuales o derechos del gobernado no deberían circunscribirse a los veintinueve primeros artículos de la Ley Fundamental, sino que dichos conceptos podían hacerse extensivos a otros preceptos que, si directamente no los consignan, cuando menos vienen a explicarlos, ampliarlos, reglamentarlos o detallarlos, por ejemplo para saber si con el nombre de un impuesto se puede arrebatar de determinadas personas la propiedad que garantiza el artículo 27, será preciso tomar en consideración el artículo 31, que ordena que la contribución sea proporcional y equitativa.

"En consecuencia, pues, de acuerdo con esta doctrina de la ampliación de las garantías individuales, el juicio de amparo ya no se constreñiría a proteger a los veintinueve primeros artículos constitucionales a través de la fracción I del artículo 103 ó 101 de la Constitución de 17 y 57, respectivamente, sino que se haría procedente aun por violaciones cometidas a disposiciones no incluidas dentro de los preceptos mencionados, siempre y cuando éstas consignent una explicación, reglamentación, limitación o ampliación de las garantías individuales propiamente dichas."⁶¹

⁶¹ Ignacio Burgoa O. "El Juicio de Amparo" pág. 253

Extensión protectora del juicio de amparo a través del concepto autoridad competente del artículo 16 constitucional.-

Por autoridad competente de acuerdo con lo establecido por el artículo 16 constitucional, se debe entender aquella que conforme a la Ley Fundamental está facultada para ejecutar tal o cual acto o expedir determinada ley y no tiene prohibición expresa para el efecto.

"A través del concepto de "autoridad competente" a que se refiere el artículo 16 constitucional, la extensión protectora legal del juicio de amparo se puede ampliar considerablemente. En efecto, cuando dicho precepto establece que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento", se está refiriendo a la necesidad de que la autoridad emisora de dichos actos de molestia esté expresamente facultada para ello y que no exista prohibición constitucional para el efecto, en una palabra, que tenga competencia a virtud de la Constitución. En consecuencia si cualquier autoridad ordena un acto, que produzca las consecuencias, que el mismo artículo 16 señala, fuera de su competencia constitucional, con violación de los artículos que la fijan..... y que origine un agravio personal, surge la posibilidad de que el agraviado deduzca la acción de amparo, la que como se puede ver, tiende a proteger no sólo el mencionado artículo 16, sino también aquellos que se infringieron por la autoridad responsable al no haberse ceñido a la competencia que le fijan o extralimitarse de la que le atribuyen.....

.....Pero no solamente quedan bajo dicha función de control todos aquellos artículos que fijan o interdicen alguna competencia a una autoridad, sino que a través del artículo 16 constitucional se puede impugnar la práctica viciosa de conceder las llamadas "facultades extraordinarias" al Poder Ejecutivo por el Legislativo, fuera naturalmente de los casos previstos en los artículos 29 y 131. En efecto, cuando el Ejecutivo expide, verbigracia, una ley a virtud de "facultades extraordinarias", y su aplicación ocasiona una molestia o perturbación a los bienes jurídicos señalados en el artículo 16, el agraviado puede evidentemente intentar el juicio de amparo y pedir la protección de la Justicia Federal, en atención a que el Ejecutivo no es la autoridad competente para expedir la ley reclamada. Sin embargo,

en la práctica, no obstante que este criterio nos parece perfectamente jurídico, por desgracia a nadie se le ocurre ya provocar un juicio de amparo en estas circunstancias, tal vez porque en esta forma se vería impugnada parte de nuestros cuerpos legales, que nacieron por obra de las famosas "facultades extraordinarias", las que, afortunadamente, ya no son concebibles por prohibición expresa constitucional, inserta como adición en el artículo 49 y que dice: "En ningún otro caso fuera de los señalados en el artículo 29 (y 131) se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar".⁶²

Extensión protectora del juicio de amparo de acuerdo con los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 Constitucional.-

Mediante los párrafos tercero y cuarto del artículo 14 constitucional se ha extendido la procedencia del juicio de amparo, revelándose éste ya no sólo como un medio de control constitucional sino también como un medio extraordinario de control de legalidad.

Aunque dichos preceptos de la Constitución se contraen a los asuntos penales y civiles respectivamente, por analogía se han incluido los administrativos, mercantiles y del trabajo.

Extensión protectora del juicio de amparo a través del concepto "causa legal" del artículo 16 Constitucional.-

"El concepto más útil para concebir el juicio de amparo como medio tutelar del régimen jurídico íntegro, o sea, tanto de los preceptos constitucionales, como de la legislación ordinaria, hasta de los ínfimos reglamentos que tienen el carácter de leyes desde el punto de vista material, es el contenido en el artículo 16, es decir el de causa legal.....

⁶²

Ignacio Burgoa O. "El Juicio de Amparo" págs. 256 y 257

.....En efecto, para que una autoridad pueda, sin violar el artículo 16 constitucional, causar una molestia a una persona, se requiere, entre otras condiciones, que obre no sólo de acuerdo con una ley (fundamentación de su procedimiento), sino que en el caso concreto, hacia el cual va encaminada su actuación se encuentren los extremos previstos o contenidos en aquella (motivación del procedimiento). De esta manera el juicio de amparo tiene como finalidad proteger toda la legislación mexicana, cuando las autoridades estatales no ciñen su conducta a alguna disposición legal, sea de la naturaleza y categoría que fuere, obligación que se constata como consecuencia directa o necesaria del principio de legalidad y que ha confirmado la jurisprudencia de la Suprema Corte en los siguientes términos: "*Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley los permite.*"⁶³ Por mayoría de razón o a mayor abundamiento, si la Constitución, es la ley suprema del país, nuestro medio de control también protege a ésta íntegramente, ya que a ella debe sujetarse, sin excepción, la actuación de todos los poderes y autoridades, por lo que, cuando estos no observan los mandatos constitucionales, bien sea tratándose de actos aislados (*strictu sensu*) que afecten a situaciones particulares en concreto o de expedición y promulgación de leyes, decretos, reglamentos, etc., que produzcan semejante consecuencia, surge la posibilidad para el afectado de promover el juicio de amparo, de acuerdo con el artículo 103 fracción I, de la Constitución, por violación evidente del artículo 16 constitucional, al fallar, en las hipótesis apuntadas, el requisito de la causa legal."⁶⁴

Con lo anterior queda demostrado plenamente que la extensión protectora del juicio de amparo, es mucho más amplia de lo que se puede pensar al leer por primera vez el artículo 103 constitucional, sin embargo dicho artículo sigue limitando la protección del orden constitucional en su totalidad, ya que para que sea procedente se requiere, o que las autoridades federales vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y del Distrito Federal, o que éstos vulneren o restrinjan la soberanía de la Federación, o que la autoridad viole las garantías individuales. Y aunque se ha interpretado que la fracción I del artículo 103 que es la que se refiere a la violación de garantías individuales, es muy extensa gracias a los artículos 14 y 16 constitucionales, también es cierto que para que se infrinjan dichas garantías es necesario que haya actos de privación o de molestia, respectivamente, ya que de lo contrario no se podrán considerar como violadas las citadas garantías que consagran el principio de legalidad.

⁶³ Apéndice al Tomo CXVIII, tesis No. 166, correspondiente a las tesis 47 de la Compilación 1917-1965 y 46 del Apéndice 1975, Materia General. (Tesis 68 del Apéndice 1995)

⁶⁴ Ignacio Burgoa O. "*El Juicio de Amparo*" pág. 262

Por lo anterior es de considerarse que hubiera sido mejor aceptar la fórmula general propuesta por Don Emilio Rabasa, en el sentido de que se establezca en el artículo 103 la procedencia del juicio de amparo contra toda ley o acto de cualquier autoridad que viole cualquier precepto constitucional, siempre y cuando dicha violación se resuelva en un agravio personal.

5.2. Algunos principios fundamentales que deben de tomarse en cuenta en el Juicio de Amparo.

El propósito del presente apartado consiste en hacer mención de algunos de los principios fundamentales que deben de tomarse en cuenta en los juicios de amparo, por lo que es importante hacer la aclaración de que sólo se comentarán brevemente algunos (no todos) los principios del Juicio de Amparo, procurando enfocarlos a la materia administrativa.

Los principios que se explicarán en los siguientes puntos son: El principio de Iniciativa o Instancia de parte, el principio de existencia del agravio personal y directo, el principio de la relatividad de las sentencia de amparo y el principio de definitividad, para exponer los siguientes puntos, es de considerarse conveniente el tomar como referencia los apuntes de las clases de Derecho de Amparo impartidas por el Catedrático Adolfo Ramos Maldonado en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila.

5.2.1. Principio de Iniciativa o Instancia de Parte.

Este principio está consagrado en la fracción I del artículo 107 constitucional y se repite en el artículo 4 de la ley de Amparo.

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:

Fracción I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

ARTÍCULO 4.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse, por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame,.....

Esto significa que el Juicio de amparo se inicia siempre a través de la presentación de una demanda formulada ante el órgano de defensa constitucional.

El juicio de amparo en consecuencia no puede iniciarse oficiosamente, así que el Poder Judicial Federal no puede realizar por sí mismo la actividad de control constitucional, porque requiere siempre de la petición de un gobernado.

5.2.2. Principio de la existencia del Agravio Personal y Directo.

El fundamento de este principio esta en la fracción I del artículo 107 constitucional y en el artículo 4 de la Ley de amparo.

Concepto de Agravio.- El agravio es el menoscabo que a consecuencia de una ley o de un acto de autoridad (strictu sensu) sufre un gobernado en alguno de los derechos que la Constitución le otorga.

Menoscabo.- Daño y Perjuicio.

Pero por daño y perjuicio para los efectos del amparo no vamos a entender lo que tales términos significan en materia civil.

Daño en materia civil es una pérdida patrimonial derivada del incumplimiento de la obligación.

Perjuicio en materia civil son las ganancias lícitas dejadas de percibir con motivo del incumplimiento de la obligación.

La Constitución consagra los derechos públicos subjetivos y algunos de ellos tienen contenido patrimonial como es la propiedad (artículos 14 y 27 constitucionales) pero hay otros que carecen de connotación patrimonial tales como las garantías de libertad, honor, igualdad etc.. no son patrimoniales y es por esto que la definición de daño y perjuicio civil no se aplica al amparo para definir al agravio.

Entonces el agravio es la ofensa o lesión a un derecho constitucionalmente protegido.

Las garantías se crean para proteger bienes jurídicos tutelados y el bien jurídico no siempre es patrimonial, por lo tanto de acuerdo con Burgoa el agravio debe tener básicamente dos elementos:

1) Un elemento material u objetivo que consiste precisamente en el menoscabo de los derechos constitucionales; y

2) Un elemento jurídico formal consistente en que el menoscabo se encuadre como violación de garantías individuales o como violación de esferas competenciales. (Artículo 103 constitucional).

Naturaleza del Agravio.- Para los efectos del amparo el agravio debe ser personal y directo. Personal porque debe inferírsele precisamente al titular de los derechos afectados por el acto de autoridad, ya que la titularidad es la que genera el interés jurídico para los efectos procesales. Personal también porque no debe ser general ni abstracto sino que el agravio debe haberse individualizado.

El agravio debe ser personal porque sólo así surge el interés jurídico en que a través del amparo se le restituya en el goce de los derechos violados, pero además el agravio debe de ser directo. La Corte confunde lo directo con lo personal. El carácter directo se exige como punto de referencia porque no existe agravio cuando sólo se afectan intereses indirectos como sucede en los llamados "derechos reflejos" que son los que se derivan de situaciones de terceros que sí están jurídicamente tituladas. Hay casos en que un acto de autoridad afecta derechos

jurídicamente protegidos pertenecientes a la esfera de cierta persona y al mismo tiempo afecta intereses o situaciones de privilegio o provecho que terceros recibían derivados de aquél derecho. Hay supuestos en que el acto de autoridad incide sobre la esfera jurídica de una persona y simultánea y concomitantemente repercute en la esfera jurídica de otros sin que el acto de autoridad tenga como destinatarios a esos terceros. (Un ejemplo de agravio personal pero no directo puede consistir en un acto de autoridad que se dirija a una sociedad anónima, la cual es una persona moral, y dicho acto de autoridad afecta los intereses de los accionistas pero no directamente hacia ellos sino a la persona moral).

Tesis 29 pág.. 53 de la 8 parte. Rubro.- EL AGRAVIO INDIRECTO.- No da ningún derecho al que lo sufre para recurrir al juicio de amparo.

Con relación a todo esto Octavio A. Hernandez dice que el agravio tiene tres características: Personal, Directo y Objetivo.

Objetivo porque debe ser real, los derechos tienen existencia y la ofensa a los derechos también.

5.2.3. Principio de la Relatividad de las Sentencias de Amparo.

Este principio es la aplicación de la cosa juzgada al amparo. Los órganos jurisdiccionales aplican la ley, es decir que transforman lo abstracto y general a lo concreto y particular.

La cosa juzgada es la individualización de la ley al caso concreto y es intocable.

La cosa juzgada tiene dos límites el subjetivo y el objetivo:

Límite Subjetivo.- La cosa juzgada sólo afecta a los que intervinieron en el juicio.

Límite Objetivo.- Es la verdad para el supuesto fáctico al que se aplica la ley pero no opera para todas las situaciones similares o idénticas.

Un acto jurídico sólo surte efectos entre quienes lo celebraron, este principio es del derecho sustantivo, pero si aplicamos este principio en el derecho procesal da como resultado la cosa juzgada.

El principio de definitividad lo encontramos en la fracción II del artículo 107 constitucional que establece que: "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."

Existe una tendencia a derogar este principio de definitividad, pero el inconveniente de su derogación implicaría que el Poder Judicial se convirtiera en un super poder, ya que podría derogar a la ley al declararla inconstitucional, motivo por el cual este principio no se ha derogado y sigue vigente.

5.2.4. Principio de Definitividad.

El principio de definitividad consiste en conservar el carácter extraordinario del amparo. El amparo es la extrema ratio.

Así como el principio de relatividad tiene que ver con la sentencia, el principio de definitividad tiene que ver con el acto reclamado. Es decir que el acto reclamado debe ser definitivo y será definitivo cuando no es ya susceptible legalmente de ser impugnado mediante, recursos, medios de defensa o juicios a través de los cuales puede obtenerse su revocación, modificación o anulación.

El artículo 107 constitucional establece en su fracción III inciso a) que el amparo sólo procederá cuando se reclamen actos de tribunales judiciales administrativos o del trabajo, contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o reformadas

Por otra parte el mismo artículo 107 constitucional, en su fracción IV establece que: "En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;...."

Como se puede observar en materia administrativa, no sólo hay que agotar, los recursos, sino también los medios de defensa o juicios, antes de acudir al amparo. ¿Qué diferencia existe entre un recurso y un medio de defensa?

En sentido amplio el recurso es un medio de defensa pero en sentido estricto el recurso es un medio de impugnación que tiene por objeto que el acto de autoridad sea revisado por la propia autoridad que lo emitió o por un superior jerárquico a efecto de obtener la revocación o modificación.

El medio de defensa también es un proceso de impugnación PERO SÓLO DE ACTOS NO RESOLUTIVOS (ejem. contra actos del secretario o del actuario) en cambio el recurso sólo revisa actos resolutivos.

El principio de definitividad también está reglamentado en la ley de amparo en el artículo 73 en las fracciones de la XII a la XV.

Ahora vamos a ver que requisitos debe reunir o satisfacer el recurso ordinario para que exista la obligación de agotarlo:

1) Que su procedencia y tramitación esté regulada por la ley que rige el acto reclamado (ley de la materia) Además no basta que se mencione el recurso por su nombre pues también debe decir como se debe de tramitar.

2) El recurso debe tener por efecto la revocación, modificación o anulación del acto reclamado de que se trate pues de lo contrario no existe la obligación de agotarlo

3) Debe darse una relación de idoneidad entre el recurso y el acto reclamado, en otras palabras, el recurso debe estar expresamente establecido para combatir precisamente el acto de que se trate. La procedencia del recurso no debe sacarse de manera forzada mediante interpretación analógica nada más porque procede contra actos de características similares.

La consecuencia jurídica de la inobservancia del principio de definitividad consiste en la improcedencia del amparo por lo cual se sobresee el juicio, de acuerdo con los artículos 73 y 74 de la ley de Amparo.

5.2.4.1. Excepciones al Principio de Definitividad en materia Administrativa.-

1) Cuando el recurso no está consagrado expresamente en la ley la autoridad administrativa puede desecharlo de plano y la interposición del recurso no interrumpe el término para la presentación de la demanda de amparo. Esto se presenta concretamente con el llamado recurso de reconsideración el cual no está previsto por algunas leyes y en estos casos el quejoso no tiene que agotarlo.⁶⁵

2) Cuando el acto reclamado es susceptible de impugnarse a través de dos o más recursos, no es indispensable agotarlos todos antes de ocurrir al amparo, bastará entonces con que se ejercite uno de ellos.⁶⁶

3) Cuando el acto administrativo carece de fundamentación legal no hay obligación de agotar recursos ordinarios aunque realmente si estén previstos por la ley de la materia.⁶⁷

4) El caso en que la ley que regula el acto administrativo reclamado, exige para la suspensión del mismo mayores requisitos que los establecidos por la propia ley de amparo.⁶⁸

⁶⁵ Tesis Jurisprudencial # 398 Apéndice del 85 tercera parte de la segunda Sala.

⁶⁶ Tesis Jurisprudencial # 399 Apéndice del 85 tercera parte de la segunda Sala.

⁶⁷ Último párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo.

⁶⁸ Art. 107 fracción IV constitucional y art. 73 fracc. XV de la Ley de Amparo.

5) Esta excepción ha sido establecida por la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados del Primer y Tercer circuito en materia administrativa, estableciendo el primero que cuando en la demanda el quejoso reclame un acto administrativo por violaciones directas a la Constitución, no existe obligación de agotar los recursos ordinarios. Se entiende por violación directa aquella en que la inconstitucionalidad no depende de la infracción a leyes o normas secundarias.

Burgoa critica esta tesis porque señala que no basta con que se exprese que hay violación directa a la Constitución ya que esto lo tiene que confirmar el tribunal.

Entonces el tercer tribunal de circuito enmienda el error, al decir que si en la misma demanda se alega violaciones de leyes secundarias eso implica que el quejoso debe ir a agotar el recurso ordinario.

6) Esta excepción al principio de definitividad no es exclusiva de la materia administrativa sino que es común a todas las materias y la encontramos consagrada en el artículo 73 fracción XII en donde en su tercer párrafo se establece que cuando contra el primer acto de aplicación de una ley proceda algún recurso o medio de defensa legal, será optativo para el quejoso interponerlo o promover inmediatamente el amparo. Es decir que en el amparo contra leyes no opera el principio de definitividad.

Con lo anterior se puede tener ya una visión más o menos general de los principales principios que rigen el juicio de amparo en materia administrativa, sin embargo el estudio de este tema requiere de una mayor profundidad y de un estudio especial por lo que, es de considerarse este tema para otra investigación ya que el entrar a su estudio, nos desviaría del tema central que se trata en este estudio, por lo que se deja la puerta abierta y la inquietud para que se profundice y se analice este punto del cual en este trabajo sólo se han dado unas breves referencias que son útiles para conocer los medios de defensa que tiene el contribuyente en contra de las reglas de carácter general que infringen nuestra Carta Magna.

Otra cuestión sobre la cual también se sugiere se realice una investigación aparte, consiste en determinar cuándo las reglas de carácter general pueden ser consideradas como autoaplicativas o como heteroaplicativas, ya que la determinación de estos conceptos es básica para determinar el tiempo que se tiene para interponer la demanda de amparo ya que tratándose de disposiciones autoaplicativas, el contribuyente tiene la oportunidad de impugnarla, vía juicio de amparo, en tres momentos distintos. "Dichos momentos son los siguientes:

a) Dentro de los treinta días siguientes a aquel en que entre en vigor tal acto de autoridad, pues desde entonces está causando agravios al gobernado; este término lo señala el artículo 22 de la misma Ley de Amparo,....

b) Cuando no se impugna con dicho término con base para interponer la demanda, el gobernado puede ejercitar la acción de amparo dentro de los quince días siguientes a aquel en que se haya aplicado por vez primera la ley; es decir, contra el primer acto concreto de aplicación de la ley autoaplicativa, el gobernado tiene quince días para atacar el acto mismo, así como a la ley inconstitucional, en los términos del párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

c) Si la ley inconstitucional establece un recurso ordinario, a través del cual el gobernado puede impugnar el acto de aplicación de la misma y dicho gobernado opta por hacerlo valer, podrá atacar la ley autoaplicativa en amparo, pero únicamente si dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se le notifique la resolución recaída al recurso, interpone la demanda de garantías en que impugne la ley misma, como lo sostiene el párrafo tercero de la fracción XVII del artículo 73 de la Ley de Amparo.⁶⁹

En cambio tratándose de disposiciones heteroaplicativas, éstas solo pueden ser atacadas de inconstitucionales, en base a las dos últimas oportunidades ya que la primera sólo esta reservada a las autoaplicativas ya que se considera que las heteroaplicativas, no causan ningún agravio por su sola entrada en vigor a diferencia de las autoaplicativas.

⁶⁹ Alberto del Castillo del Valle. *"Ley de Amparo Comentada"* pág. 95

Estas y otras interrogantes relacionadas con la autoaplicabilidad o heteroaplicabilidad de las disposiciones legales, deben ser objeto de un estudio aparte.

Por lo anterior es conveniente señalar que con esto se concluye el análisis de los medios de defensa que se encuentran al alcance del contribuyente para protegerse de las reglas de carácter general que sean consideradas como inconstitucionales y también se concluye la exposición de los diversos temas que se refieren a las reglas de carácter general, por lo que siguiendo los pasos del método científico, es pertinente pasar a las conclusiones del presente trabajo de investigación y verificar si se comprobó o no la hipótesis planteada desde el principio de esta tesis.