

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

Rubén A. SÁNCHEZ GIL*

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

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Cfr. KELSEN, *op. cit.*, p. 14.

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

III. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS GENERALES EN MÉXICO

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

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

a) Juicio de amparo

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

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

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

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

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

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

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

b) *Controversia constitucional*

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

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

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

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

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

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

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

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

c) *Acción de inconstitucionalidad*

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

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

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

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

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

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

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

d) *Control difuso*

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

e) *Apelación por atracción y otros procedimientos*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. NORMAS AUTO Y HETEROAPLICATIVAS

1. *Importancia práctica de esta clasificación*

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

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

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

³⁴ *Cfr. supra*, nota 27.

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

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

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

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

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

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

³⁷ *Cfr. ibidem*, p. 141.

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

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

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

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

⁴⁰ Cfr. *supra*, nota 23.

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

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

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

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

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

2. Evolución histórica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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