



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 2006205 del 13 de junio de 2006

“La evolución del interés legítimo para la procedencia del juicio de
amparo desde la perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación”

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Ciencias Jurídicas

Presenta

Alberto Chávez Aguilar

Director de Tesis

Dr. Emilio Maus Ratz

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. MARCO TEÓRICO	
I.I Generalidades del interés legítimo.....	5
I.II Interés legítimo en el juicio de amparo.....	12
I.III Interés legítimo en el incidente de suspensión.....	29
II. ANÁLISIS DEL CASO PRÁCTICO. Contradicción de tesis 111/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	
II.I Hechos del caso.....	36
II.II Itinerario procesal.....	39
II.III Análisis crítico.	48
III. CONCLUSIONES	62
IV. BIBLIOGRAFÍA	67

INTRODUCCIÓN.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a raíz de una contradicción de criterios existentes entre sus Salas, resolvió en la contradicción de tesis 111/2013 el problema de cómo debe interpretarse el interés legítimo que ahora [a partir de dos mil once] es suficiente para incoar el juicio de amparo.

Desde luego, el Pleno del Máximo Tribunal del País, a fin de sustentar su argumentación, parte, después de una introducción doctrinal, de una evolución histórica del principio de instancia de parte agraviada que rige el juicio de amparo, para matizar y contextualizar la intención del Poder Constituyente, así como el Poder Legislativo al expedir la Ley de Amparo vigente a partir de abril de dos mil trece, de erigir el juicio constitucional como una verdadera protección de derechos fundamentales, fuera de todo rigorismo y que alcance su fin, advirtiendo que la actuación de las autoridades del Estado, a pesar de que no se encuentren encaminadas a una persona en particular [identificable] son sujetas de vulnerar, ya sea por acción u omisión, la esfera jurídica de una persona o colectivo, por su especial actitud de hecho frente a la misma.

La ejecutoria analizada deja un poco de lado de dónde surge el interés legítimo, y también los aspectos sobre la suspensión del juicio de amparo, como parte accesoria de éste, y si bien esto no puede ser catalogado como omisión del Tribunal Pleno, ante la técnica para la resolución de contradicciones de tesis, cierto es que para efectos académicos resulten ilustrativos estos antecedentes, para dotar de mayor sentido al criterio fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De ahí que, este trabajo pretenda abundar sobre aspectos que refuercen y enriquezcan la postura que alcanzó la máxima instancia del país, con la permisibilidad que se justifica desde el ámbito académico, y más allá de los puntos de encuentro que lograron ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia al sustentar las ejecutorias en contradicción, como la definición de interés legítimo.

Lo dicho, para clarificar de mejor manera la regla de procedencia del juicio de amparo cuando el quejoso aduzca contar con interés legítimo, y no dejarlo de manera casuística.

Además, también se pretenderá destacar los puntos positivos y negativos que puedan apreciarse en la ejecutoria de contradicción, partiendo de la idea de la doctrina que se desarrolle.

I.MARCO TEÓRICO

I.I Generalidades del interés legítimo.

A fin de analizar de mejor manera la ejecutoria de contradicción de tesis 111/2013 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario en primero término referirnos a qué se entiende por interés, cuyo significado no lo dota la norma, por sí, de ahí que sea ineludible realizar un análisis semántico.

En esa idea, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, señala que interés proviene del latín *interesse* –importar– y cuyo significado resulta ser:

1. m. Provecho, utilidad, ganancia.
2. m. Valor de algo.
3. m. Lucro producido por el capital.
4. m. Inclinação del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.
5. m. pl. Bienes.
6. m. pl. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material.

Por lo que *el interés* en sentido amplio puede ser considerado como la acción intangible de importar, sacar provecho, valorar; [que en el ser humano se encuentra más relacionado con el estado anímico] y que puede llegar a convertirse tangible una vez obtenido el beneficio; connotación que puede ser traducida en el ámbito jurídico como aquella facultad que tiene una persona (física o moral) de exigir un derecho frente a los tribunales, en su aspecto intangible, y que una vez atendida la inconformidad, se verificará en la preservación o modificación de ese derecho (parte tangible).

Por su parte, **legítimo**, según la definición que nos proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, podemos encontrar que es conforme a las leyes, lícito, cierto, genuino y verdadero.

Entonces, en un sentido gramatical de la frase podríamos establecer que es un ánimo de exigencia que procede de algo lícito, o que se encuentra conforme a la ley.

Ahora, para comprender al interés legítimo, en su connotación en el ámbito del derecho, es necesario hacer el siguiente planteamiento: **¿Cuál es el origen del interés legítimo y por qué se encuentra íntimamente ligado con los derechos fundamentales?**, haciendo notar que, para dar respuesta a la anterior interrogante, es necesario destacar las diferentes connotaciones que se han realizado sobre el tema.

Al efecto, Jean Claude Tront Petit, citando a José Luis Monti (2012:53) menciona que si bien el interés legítimo, como tal, se desarrolla en la doctrina italiana a finales del siglo XIX, la institución se incubó en Francia, en la revolución 1789.

Ello, a raíz de los abusos y errores cometidos en el ejercicio de las facultades discrecionales de la Administración, pues el único que imponía un modelo de autoridad era el Consejo de Estado, pero éste solo atendía los recursos de “plena jurisdicción” vinculados con los derechos subjetivos adquiridos por los administrados, pero entonces quedaba fuera de su conocimiento lo atinente a la actividad discrecional de la Administración; ámbito donde los ciudadanos no podían oponer verdaderos derechos, sino solo simples “intereses”.

Por lo que, continúa diciendo, a partir de 1806 inicia un “recurso de incompetencia y exceso de poder”, cuyo límite radicada en ser un recurso “objetivo” que no declaraba un derecho en favor del recurrente, sino solamente la anulación del acto –erga omnes–.

El concepto de interés legítimo, en el derecho italiano ha sido desarrollado como una situación jurídica subjetiva, expuesta al ejercicio de poderes administrativos, que se distingue del concepto de derecho en sentido estricto, pero cuya lesión legitima al afectado para iniciar un proceso. En ese sentido es un interés instrumental para actuar no un interés sustancial y directo sobre un bien jurídico protegido. Esta teoría tiene la virtud de ofrecer mecanismos de protección

judicial a las personas expuestas a una lesión derivada del ejercicio de la función administrativa.

Por su parte, en el derecho anglosajón los intereses legítimos y las expectativas cumplen una función distinta a la de legitimar el cuestionamiento de una decisión administrativa acudiendo a un procedimiento. Permiten definir el ámbito de un derecho en un caso concreto objeto de protección judicial, ya que la dicotomía entre derecho e interés no es rígida. Interés y derecho se ubican en un mismo plano continuo y el primero cumple la función de ampliar o restringir el alcance del segundo.

De igual manera, en el derecho español esta figura ha evolucionado hasta desarrollar el concepto de “derecho subjetivo reaccional” que vincula el concepto de interés legítimo a los daños o interferencias de la esfera vital de una persona y a la actuación ilegítima de la administración. Según ese concepto “cuando un acto de la administración interfiere en el ámbito vital de una persona, causando un daño cualquiera en el mismo y de modo contrario a Derecho, surge en el particular afectado un derecho a reaccionar contra el perjuicio sufrido, con el fin de restablecer la integridad de su ámbito vital dañado.” El derecho subjetivo reaccional no tiene una existencia propia, sino que nace en el momento y como consecuencia del conflicto entre la actuación de la administración y la afectación del interés del particular¹.

Sobre dicha figura jurídica, diversos doctrinarios han otorgado variadas definiciones, como Zanobini, quien lo define como "el interés individual directamente vinculado al interés público y protegido por el ordenamiento jurídico sólo a través de la tutela jurídica de este segundo"².

Sánchez Morón, destaca que “...existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es

1 Juan Alfonso Santamaría Pastor. Principios de Derecho Administrativo. Volumen I, Colección Ceura. Tercera Edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. página 403.

2 Véase esta definición EN: Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1981, pág. 434

susceptible de causar un perjuicio o de generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo...”³.

Por su parte, Eduardo Ferrer Mac-Gregor⁴ establece que el interés legítimo guarda una vinculación con la protección con los intereses difusos o colectivos a efecto de encontrar su protección jurisdiccional; sin embargo, agrega que debe diferenciarse de la acción popular, en tanto que los primeros se refieren a círculos de intereses recudidos, los cuales están determinados para grupos o colectividades; mientras que las acciones populares buscan satisfacer el interés de toda la colectividad sustentándose en un interés de mera legalidad.

En la historia se muestra que diversos países, en uso de sus facultades discrecionales terminaban afectando intereses de personas y grupos, por lo que la noción de derechos subjetivos era muy restrictiva y comprendía derechos contractuales como propiedad, crédito, libertad de expresión, libertad de conciencia, intereses de las personas y colectivos que no estaban conceptualizadas ni reconocidos como derechos; sin embargo, el impacto que tenían las decisiones administrativas, que afectaban de manera arbitraria esos intereses no protegidos jurídicamente hizo surgir la necesidad de crear algún mecanismo de protección que tuviera como objeto de control y supervisión de las decisiones administrativas que afectaban a las personas.

De esta forma y dentro de la teoría administrativa surgió el concepto de interés legítimo que sirvió para que los ciudadanos afectados por las decisiones administrativas pudieran tener la capacidad o poder jurídico de exigir el control y supervisión de las decisiones administrativas que afectaban a las personas.

3 M. SÁNCHEZ MORON, voz “interés legítimo”, Enciclopedia Jurídica Básica, volumen III, Madrid, Civitas, 1995, página 3661. Citado por FERRER Mac-Gregor, Eduardo. Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2013. Página 358.

4 FERRER Mac-Gregor, Eduardo. Op. Cit. Página 359.

Desde ahí, se pueda concluir que el término de interés legítimo nació en el derecho administrativo y es justamente en esta rama donde la mayoría de los doctrinarios han acuñado el mismo.

En México, particularmente en el ámbito jurisdiccional, se trataba de definir al interés jurídico, para ello, en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establecía que las personas podrían intervenir en el juicio cuando tuvieran un interés legítimo en el asunto. A raíz de ello, surgieron diversos criterios emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito de qué se debería entender por ese interés legítimo.

En su momento, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito⁵, sostuvo, esencialmente con base en la doctrina, que el interés legítimo y el interés jurídico concurrían en su acepción, y que bastaba que quienes se consideraran afectados acudieran a juicio.

En contraposición, el Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Propio Primer Circuito⁶, sostuvo una postura que concuerda más con los tratadistas de la materia, es decir, definió al interés legítimo como aquel que tiene cualquier persona, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico; como concepto técnico operativo, el interés legítimo lo definía como una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación deriven.

5 Época: Novena Época; Registro: 194205; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.4o.A.299 A; Página: 555 *"INTERÉS LEGÍTIMO" E "INTERÉS JURÍDICO". AMBOS TÉRMINOS TIENEN EN EL DERECHO LA MISMA CONNOTACIÓN."*

6 Época: Novena Época; Registro: 187505; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XV, Marzo de 2002; Materia(s): Administrativa; Tesis: I.13o.A.43 A, Página: 1367; *"INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL."*

Ante esta disparidad, tal cual lo sostienen los ex ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ulises Schmill Ordoñez y Carlos de Silva Nava⁷ surgieron las contradicciones de tesis 141/2002 y 142/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde esa instancia define qué debe entenderse por interés legítimo en el procedimiento administrativo local de la Ciudad de México, además de un notable desarrollo de la diferencia entre el interés legítimo y el interés jurídico, a ello, refirió la sala, debe entenderse como la posibilidad del acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados objetivamente en su esfera jurídica por actos administrativos, no obstante que carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo y, como consecuencia de esto, la diferencia entre interés legítimo y jurídico, radicaba, esencialmente en que el segundo requiere la afectación a un derecho subjetivo, mientras que el primero a un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, y que derivaba de la afectación a la esfera jurídica del individuo o de su situación particular respecto del orden jurídico.

Sin embargo, no es la primera aproximación que tuvo el Alto Tribunal sobre este tema del interés legítimo, pues ya en mil novecientos noventa y nueve, el Pleno, al resolver el amparo en revisión 3137/98 realizó una interpretación de qué debía entenderse por interés legítimo, asociado con la expedición de copias de actas de cabildo, en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

La máxima instancia judicial, en aquella ocasión, dotó de similares argumentos que los que posteriormente sostuvo la Segunda Sala de ese órgano jurisdiccional, esto es, la acepción usual de interés: provecho, rendimiento, mientras que el interés legítimo, se identificaba con la obtención, a través de un derecho, un provecho específico o calificado sea cual fuere.

Abundó el Tribunal Pleno que el interés jurídico se distinguía del interés legítimo, porque aquél reporta un beneficio directo, particular o individualizado, y citando a María Isabel González Cano, en su obra “La protección de los Intereses Legítimos en el Proceso Administrativo” afirmó entonces, que el interés legítimo es real y actual, individual o colectivo, directo o indirecto, pues se refiere a una

⁷ En el ensayo *El interés legítimo como elemento de la acción de amparo*

situación jurídica individualizada por un lado, y por otra una forma singular dentro de la esfera jurídica de una persona, y que pretende afirmar la idea de la posición central de los derechos del hombre en el proceso.

Así, el interés legítimo atiende a la particular posición de hecho en que se encuentra un gobernado, que lo hace más sensible que otros frente a un determinado acto administrativo o que lo convierte en destinatario de ese acto.

Entonces, desde esa época, la máxima instancia jurisdiccional del país ya fijaba la postura de qué debía entenderse por interés legítimo, desde luego en el ámbito administrativo, de donde, se insiste, surgió la figura.

Destacando que el concepto de interés legítimo habrá entonces de entenderse como una especie de interés jurídico, pero que ya no conlleva el reconocimiento de un derecho (subjetivo); sin embargo, surge la necesidad de protección porque, aunque no sea un derecho subjetivo el afectado sí se vulnera la esfera jurídica en sentido amplio.

Como puede ser, dentro del ámbito del derecho administrativo, una expedición de licencia de construcción que afecte un parque, o incluso una norma programática, que como se verá más adelante, tiene sus matices en su connotación de interés legítimo.

Ello, en la medida de que, si bien cumple con la característica de estar en norma, no se visualiza entre los estudios del derecho una afectación propiamente a la esfera jurídica, pues es un derecho que todos los ciudadanos tienen.

Hasta aquí la referencia de qué debe entenderse por interés legítimo en sentido amplio y, desde luego, en el ámbito administrativo como origen de esta figura jurídica.

I.II Interés legítimo en el juicio de amparo.

A raíz de las reformas que sufrió la Constitución Federal en junio de dos mil once en materia de derechos humanos y del juicio de amparo, el criterio rector de procedencia del juicio constitucional debía modificarse, ya que por antonomasia el juicio de amparo es el medio de protección de aquéllos, por lo que no podría ser ajeno, desde luego, al nuevo paradigma constitucional y convencional.

Así, se introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos, en su artículo 107, fracción I,⁸ la posibilidad, respetando el principio de instancia de parte agraviada, de que el juicio de amparo podría ser promovido por aquél que fuera titular de un derecho o de un **interés legítimo individual** o colectivo, siempre y cuando se alegara violación a los derechos fundamentales, afectando con ello su esfera jurídica, ya de manera directa, o en **virtud de su especial situación frente al orden jurídico**.

Lo anterior, se armonizó en la Ley de Amparo vigente a partir de abril de dos mil trece, donde recogió íntegro el texto constitucional en su numeral 5⁹, empero,

8“Artículo 107...

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;...”

9 Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación

ni la máxima legislación del país, ni la ley reglamentaria del juicio bi instancial dotaron de definición qué debía entenderse por **interés legítimo**, dejando un esbozo en el aludido numeral, en el que se prohibía que las autoridades pudiesen invocar interés legítimo.

No está de más referir que a pesar de la incorporación del interés legítimo, subsiste el principio de parte agraviada como uno de los ejes rectores del juicio de amparo, el principio de instancia de parte agraviada, conforme al cual éste sólo puede ser promovido por la parte a quien le perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame; y únicamente podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o su defensor, y no oficiosamente o a iniciativa del órgano de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad.

Como se hace referencia en la ejecutoria en contradicción que se analiza, históricamente para incoar el juicio constitucional se requería de un **interés jurídico**, definido jurisprudencialmente como **un perjuicio directo a la esfera jurídica del quejoso a partir de la titularidad de un derecho público subjetivo, esto es, se requería una lesión directa e inmediata en la persona o patrimonio del quejoso, situación que debía ser susceptible de apreciación objetiva.**

real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.

Pero, la reforma a los mencionados artículos constitucionales, y la eventual inclusión en la Ley de Amparo, introdujo un cambio fundamental, pues los tribunales federales deben resolver las controversias en torno a la violación de las garantías constitucionales y las violaciones a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales; el juicio de amparo, a su vez, protegerá a quienes aducen ser titulares de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se alegue que el acto reclamado viole derechos humanos.

No puede ignorarse el hecho de que cuando se introduce la referencia a los derechos humanos en la legislación de amparo está recogiendo el sentido que la misma Constitución introdujo con la reforma al artículo 1o. constitucional¹⁰. El propio artículo crea una obligación de interpretar las normas relacionadas con los derechos humanos usando el llamado principio *pro homine* o *pro personae*, y una obligación de garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que sirven ahora de criterios interpretativos obligatorios.

Ahora, si nuestra Constitución Federal asume un reconocimiento y protección amplia de los derechos humanos reconocidos dentro del mismo ordenamiento legal, así como los contemplados en diversos instrumentos internacionales, entre otros, los siguientes:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos.

10 Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca esta ley.

2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas formas de discriminación Racial.
3. Pacto internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.
4. Protocolo Facultativo de Dicho Pacto.
5. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
6. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.
7. Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.
8. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
9. Convención sobre los Derechos del Niño.
10. Convención Internacional sobre la Protección de todos los derechos de los Trabajos Migratorios y de sus Familiares.
11. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
12. Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
13. Convenio sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.
14. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
15. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Los cuales incluyen derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de grupos, minorías y pueblos, entre otros, los que establecen su indivisibilidad e interdependencia, esto es, que no es aceptable fraccionar su aceptación y reconocimiento, entonces a la constitución y así como los medios de instrumentalidad que determine, como el juicio de amparo, no les quedará más que también respetar estos derechos, lo que conlleva a que, dentro de una garantía de tutela judicial efectiva, por medio de ese mecanismo de

defensa, también se pueda acceder a la protección de un derecho difuso, o no individualizado, como es el caso de los citados al inicio del párrafo.

A partir de aquí, podemos entender con mayor claridad la vinculación existente entre el interés legítimo y los derechos fundamentales, y la posibilidad de que aquél sea suficiente para incoar el juicio constitucional, al abarcar mayor rango de protección.

Efectivamente, en la exposición de motivos que dieron origen a la Ley de Amparo que entró en vigor a partir de abril de dos mil trece, es palpable la intención del legislador de que, al ser el juicio de amparo un medio de control de la constitucionalidad [incluidos desde luego los instrumentos internacionales] debía ampliarse el concepto de interés jurídico para la procedencia de aquél, ya que no cumplía, a la fecha, con las exigencias sociales.

Ello, dijo el órgano competente, ya que el interés jurídico no se compadece con las exigencias de la sociedad moderna, ni responde a los retos del derecho público contemporáneo, ya con la incursión del interés legítimo se estaría en posibilidad de que aquellos sectores que son ajenos de control jurisdiccional, se vieran inmiscuidos a éste, en razón de la afectación a la esfera jurídica del gobernado en su sentido amplio.

Se expuso también, que el interés legítimo, si bien es difícil de comprender después de que siempre se había hablado de un interés jurídico como presupuesto para el inicio del juicio constitucional, era necesario para entender el papel del control de la constitucionalidad y las libertades, como un ejercicio más de control sobre el ejercicio de poder, para coadyuvar con un estado democrático.

El poder legislativo afirmó que el presupuesto de interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero la obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí se afecte su esfera jurídica.

Que puede haber gobernados para los que la observancia o no de las normas de ese tipo resulte en una ventaja o desventaja de modo particular, que puede ocurrir, ya sea por su especial posición de hecho en que se encuentre, o

bien que los particulares sean destinatarios del acto¹¹, por lo que fijar como procedencia del juicio de amparo el interés legítimo abriría la posibilidad de que se verificaran por un órgano jurisdiccional, de manera más amplia, los actos de la administración pública.

Ahora bien, una vez expuesta la explicación del interés legítimo, procede a poner de relieve su conjetura con el juicio de amparo, sobre el cual, desde luego podemos encontrar una definición más o menos aceptada de qué es: “Es un medio extraordinario de defensa que protege al gobernado de actos de autoridad que vulneren sus derechos fundamentales”

Sin embargo, a dicha definición debe darse un contexto más amplio ahora justamente con la incursión de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano.

Todos sabemos que a partir de la segunda guerra mundial comenzó a surgir una preocupación, podríamos decir hasta cierto punto legítima, de los Estados en proteger lo que eventualmente se denominarían Derechos Humanos.

Desde ahí, los tratadistas se han enfocado en la protección de estos derechos por los medios de defensa pertinentes, ya sea nacionales o internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o el Tribunal Europeo.

Como menciona la maestra Fabiola Martínez Ramírez, en la obra sobre el *Proceso, autocomposición y defensa*, de Alcalá-Zamora y Castillo 12, se sostiene que el padre del derecho procesal constitucional es el austriaco Kelsen particularmente con la obra *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*.

Por su parte, el maestro Fix-Zamudio sustenta una postura relacionada a la diferenciación de defensa y a la garantía de la Constitución, pues suele confundirse la acción con el derecho subjetivo; también identifica la defensa de la constitución en dos vertientes; la primera denominada protección constitucional, que incluye la protección política, jurídica y económica, y otra vertiente

11 A consideración del suscrito, ello convertiría en interés jurídico.

12 Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/3.pdf>

denominada “garantías constitucionales” que resultan ser el núcleo de los derechos fundamentales, y que son materia del derecho procesal constitucional pues son los mecanismos para reintegrar la eficacia de los preceptos que han sido vulnerados.

Dentro de esta última vertiente, Fix-Zamudio integra tres garantías en el sistema jurídico mexicano 1. Represivo 2. Controversias constitucionales y 3. El juicio de amparo, que se erige como garantía procesal para la protección de los derechos fundamentales.

El ministro Juventino V. Castro Castro, decía que la naturaleza del juicio de amparo es establecedora o restitutoria, porque en la Constitución se otorga poder al juez para restablecer de inmediato la situación jurídica infringida en forma inmediata, porque, aunque existen otras vías, éstas no son de restablecimiento inmediato.

En esa idea, si el juicio de amparo tiende a proteger los actos de autoridad, que vulneren derechos fundamentales, estamos claros que el interés legítimo, como medio de procedencia del mismo, tiene los alcances pertinentes para hacer valer ese respeto, ante el eventual acto de autoridad, ya sea positivo u omisivo, que si bien no se encuentre dirigido directamente a afectar un derecho subjetivo sí tiende a incidir en la esfera jurídica del gobernado.

Respecto al interés legítimo, ya con relación al juicio de amparo, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona¹³, dicen que se encuentra vinculado con la protección a los derechos colectivos, difusos o supra individuales, aunque no es exclusivo de esos derechos; asimismo, estos autores advierten que tanto de la reforma constitucional de dos mil once como de la Ley de Amparo, el interés legítimo es una categoría intermedia entre el interés simple y el interés jurídico.

Sin embargo, es preciso diferenciar los tipos de interés a que se ha hecho referencia. El interés simple se actualiza cuando cualquier sujeto puede actualizar la disposición normativa, por lo que la legitimación en ese caso es amplia. Por su parte, el interés jurídico requiere que haya un agravio personal y directo que

13 FIX-ZAMUDIO, Héctor y otro. Las reformas de los derechos humanos, procesos colectivos y amparo, como nuevo paradigma constitucional. Editorial Porrúa. México, 2013. Páginas 73 y 76.

recaiga en un derecho subjetivo de una persona o grupo de personas bien definidas, que les permite exigir su respeto a las autoridades estatales.

En función de lo antes dicho, se tiene que el interés legítimo se encuentra en medio del interés simple y del interés jurídico, ya que no requiere de la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se otorga a todos los sujetos jurídicos, sino sólo a quienes sus derechos constitucionales hayan sido vulnerados y, por ende, afecta su esfera jurídica, sea de una manera directa o en función de su especial situación frente al orden jurídico¹⁴.

En otro orden de ideas, y partiendo de la base de que una buena parte de la ejecutoria en donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió qué debe entenderse por interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo, se centró en la confusión de establecer si el mismo era atribuible únicamente a un colectivo o si, por el contrario, también un ente individual podría aducirlo, cabe abundar en este aspecto.

Gómez Montoro¹⁵ establece que este tipo de interés (legítimo) sirve de manera especial, aunque no exclusiva, para la protección de intereses colectivos y, por ello, es especialmente adecuado justificar la legitimación de entidades de base asociativa a quienes el ordenamiento encomienda la tutela de los llamados intereses difusos.

Por su parte, los ex ministros Schmill Ordoñez y de Silva Nava, parten de la idea de que el interés jurídico y el legítimo se encuentran tutelados por normas jurídicas generales, y que es factible diferenciarlos atendiendo al tipo de normas que a cada uno de ellos tutelan.

Mientras que las que tutelan el interés jurídico son susceptibles de generar derechos subjetivos de personas determinadas, las relativas al interés legítimo no tienen la capacidad de generar derechos subjetivos, y son las que establecen los llamados intereses difusos, que se encuentran encaminadas a producir ciertos resultados en la sociedad o en algunos núcleos o grupos que la integran, carentes de personalidad jurídica. Las normas que establecen los intereses difusos, dicen,

14 FIX-ZAMUDIO, Héctor y otro. Op. Cit. Página 77.

15 Interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español.

tutelan intereses de una colectividad, sin otorgar derechos subjetivos a sus integrantes.

Concluyen entonces los ex ministros, que el interés legítimo no supone una afectación directa al status jurídico, sino una indirecta, en la medida en que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico que lo permite accionar el orden jurídico, aunque no goce de un derecho subjetivo.

Empero, empiezan a delinear que la afectación al interés legítimo se da en la medida en que el sujeto forma parte de un colectivo, que de manera abstracta, tiene interés en que el ordenamiento jurídico opere de manera efectiva, en el entendido que la afectación individual solo podrá darse en la medida en que se forma parte de una colectividad interesada, de lo contrario, se estaría en presencia de un interés jurídico o de un interés simple; insisten, que el interés legítimo siempre supone una idea de pertenencia a una colectividad.

A este aspecto se ha referido Juan Antonio Cruz Parceró ¹⁶, en el sentido de que los derechos fundamentales tienen dos vertientes de interpretación, como principios o como reglas, y que al entenderse como reglas se habla de un derecho sustantivo digno de reclamarse por medio de un interés jurídico, mientras que, al dársele el trato de principio, se vuelve impersonal, pero que ello tiene tanta importancia y trascendencia como aquél que reclama un derecho de propiedad o posesión.

Además, abunda, el interés legítimo se encuentra muy relacionado con la protección de los derechos humanos que se han catalogado como de tercera generación o derechos sociales.

Desde este análisis, podemos determinar que no necesariamente el interés legítimo se instaura o se encuentra dirigido a una colectividad, sino que puede ser indistinto, aunque sí parte de la idea de que, en principio, su materialización pretende realizarse en esa comunidad.

Como ejemplo tenemos el que citan los exministros, sobre la licencia para construir un edificio contraria a planes de desarrollo urbano, afecta a todos los

¹⁶ Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos.

habitantes de la zona, ya sea porque se afectará un ambiente sano, porque ante un eventual sismo pueda colapsar, por el ruido, entre otros; pero al vecino contiguo, de manera especial le afecta la licencia, ya que incluso su vivienda podría sufrir daños; empero, inexistente un acto de autoridad individual para con el vecino contiguo y su interés legítimo radica en la zona de su vivienda, y en un grado superior a los demás habitantes del área.

Sin embargo, no podemos confundir desde luego, la ampliación de la procedencia del juicio de amparo con solo acreditar el interés legítimo, con una acción colectiva.

Es decir, es cierto que el juicio de amparo, a fin de respetar de manera más amplia los derechos fundamentales de las personas que pueden verse afectadas por actos u omisiones de las autoridades (incluidos los particulares que tienen ese carácter) no necesariamente en un acto individualizado, permitió ahora que se adujera un interés legítimo para que prosperara la acción constitucional, empero con los matices que se han expuesto y sobre la base de que el interés legítimo parte de una idea de un número determinado de personas, no debemos confundir el juicio de amparo como una acción colectiva.

Los llamados procesos colectivos parecen tener su origen en las *class actions* estadounidenses. Las *Federal Rules of Civil Procedure* de los Estados Unidos de América permiten, en efecto, bajo ciertas condiciones, que un individuo plantee en ciertos casos un litigio por sí mismo y por todas las otras personas que hayan sufrido el mismo daño, bajo ciertas condiciones, lo que permite a los individuos que han experimentado pequeños daños económicos plantear un litigio que, en otro caso, no habrían podido plantear debido a los costes elevados del mismo (falta de rentabilidad).

Estas acciones colectivas o de grupo responden a evidentes razones de justicia material y de economía procesal, siendo creciente su importancia en la sociedad y sobre la que teorizara el sociólogo Beck en su obra *Risikogesellschaft* (1986), que luego se ampliaría a la "sociedad mundial de riesgo" (1997) propia de la época de la globalización. De ahí que sea también creciente el interés que las mismas despiertan en la doctrina.

Las acciones de grupo son definidas por Gidi como las propuestas por un representante (legitimación) en la defensa de un derecho colectivamente considerado, cuya inmutabilidad en la autoridad de la sentencia alcanzará a un grupo de personas, siendo planteados en juicio los intereses de grupo por un representante (sin importar que sea un miembro del grupo, una asociación o un organismo gubernamental: *class actions*, *public civil actions* u *organizational actions*), y alcanzando los efectos de la sentencia a los miembros titulares del derecho de grupo, sin tomar en cuenta si las pretensiones son de naturaleza indemnizatoria o imponen una obligación de hacer o no hacer (*class actions for damages* o *injunctive class actions*).

A juicio de ese autor, estas acciones pueden ser tanto las "opt in" (en las que la cosa juzgada surte efectos sólo respecto de los miembros que expresamente accedieron a ser incluidos en el grupo o autorizaron a la asociación a representar sus intereses en juicio a través de un documento firmado) como las de "opt out", y no sólo estas últimas son acciones colectivas.

Es cierto que tanto el interés legítimo como la acción colectiva participan de elementos similares y que, por tanto, podríamos confundir en que el interés legítimo que se requiere para incoar el juicio constitucional se asemeja a la acción colectiva, pero uno viene a ser justamente la posibilidad de acción y otro se traduce en un aspecto de procedencia.

Veamos:

Primeramente es conveniente mencionar que Antonio Gidi¹⁷ ofrece la siguiente definición: Una acción colectiva es la acción promovida por un representante (legitimación colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto del litigio), y cuya consecuencia obligará al grupo como un todo (cosa juzgada). De ahí deriva dicho autor que los elementos esenciales de una acción son: el sujeto, la causa y la acción.

El artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece las acciones colectivas, y estatuye que solo podrán promoverse tratándose de

17 Código de Proceso Civil Colectivo. Un modelo para países de derecho civil, Practica. Derecho de daños, Número 11, diciembre 2003.

relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.

Ahora, el propio código procesal diluye la acción colectiva en aquellas que tutelan los derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible y que la titularidad corresponde a una colectividad de personas, ya sea determinable o indeterminada que se encuentran relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes; o bien en aquellos que tutelan derechos o intereses individuales de incidencia colectiva, es decir, aquellos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

Además, da una propia subdivisión de las acciones colectivas, a saber: la acción difusa, que tutela los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado, o bien la restitución del mismo, sin que necesariamente exista vínculo jurídico entre dicha colectividad y el demandado.

La acción colectiva en sentido estricto, que es de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar al demandado la reparación del daño consistente en la realización de una o más acciones, o abstenerse de realizarlas, y cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

Y finalmente la acción individual homogénea, que es de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias.

Esta pequeña explicación de las acciones colectivas [pues no es la materia de este trabajo], nos permiten visualizar las grandes semejanzas existentes con el

interés legítimo, también nos dejan patente las diferencias y por qué no debemos cometer el error de mezclarlas.

En el libro Acciones Colectivas, reflexiones desde la judicatura, el magistrado Juan José Rosales Sánchez afirma que algunos autores sostienen la existencia de las acciones colectivas en México, desde la promulgación de la Constitución de 1917, y otros, como Lucio Cabrera, que el amparo fue un medio de protección de los derechos colectivos, pues existen ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1867 a 1876 que protegían los intereses colectivos.

Pero debemos entender que son distintas las acciones colectivas del juicio de amparo, aun incluyendo la procedencia de la acción de amparo a la luz del interés legítimo, pues simplemente tenemos el principio de instancia de parte agraviada y que es razón suficiente para lograr un distanciamiento.

El magistrado Armando Cruz Espinosa, afirma que, con la inclusión del interés legítimo como procedencia del juicio de amparo, éste puede denominarse amparo colectivo, pero no necesariamente es así, ya que, se insiste, no se ha perdido el principio de instancia de parte agraviada que rige para el juicio constitucional.

Efectivamente, el juicio de amparo aun con la incursión de la protección de los intereses legítimos, no está, ni cerca, de ser una acción colectiva, ya que solo protegerá, en su caso, a la persona o personas en lo individual más no a toda la colectividad.

Ahí es cuando tiene sentido lo que se explicó en líneas anteriores, si bien el interés legítimo parte de una afectación por la situación especial dentro de la colectividad indeterminada, se individualiza al generarse una afectación en sentido amplio a su esfera jurídica, lo que hace procedente el juicio de amparo.

Otra diferenciación radica en el tipo de personas que se demanda, esto es, mientras que en la acción colectiva (en todas sus vertientes) se puede demandar a cualquier persona, ya sea autoridad o particular, recordemos que en el juicio de amparo, por regla general, los actos a revisar serán los que emitió, u omitió, una autoridad del estado, aunque desde luego, también puede ser analizados los actos de un particular que haga funciones de autoridad, siempre será determinante, en

términos del artículo 5 de la Ley de Amparo, que sus funciones se encuentren regulados en la ley.

Una diversa y notable característica de diferencia es la calidad con la que se emiten las sentencias, ya que mientras en la acción de colectiva tienden a ser declarativas, constitutivas o de condena, las sentencias del juicio de amparo únicamente les revestirán el carácter de declarativas ya que justamente por la técnica del juicio de amparo, no es el medio para constituir derechos o generar una condena, ya que lo que se estudia en éste es el actuar de la autoridad que sea emitido conforme a la constitución y a los tratados internacionales, más no define la controversia o pugna entre dos personas.

Entonces, el interés legítimo no debe ser confundido con la acción colectiva, ni menos aún equiparar a que, al integrar este interés como elemento de procedencia de la acción, estemos hablando de “amparos colectivos” pues ello desnaturalizaría uno de los principios rectores del juicio de amparo.

Y si bien, ambos juicios, la acción colectiva y el amparo –este último con la incursión de reclamar cuando se afecten interés legítimo- se prevé la posibilidad de combatir en sede jurisdiccional una afectación a un derecho difuso, suponen mecanismos distintos, tanto por sus partes procesales, como por el fin pretendido.

Cabe hacer la acotación que, en este supuesto entonces, como lo afirma Gómez Montoro, el interés legítimo se erige como un mecanismo para hacer valer el derecho humano de tutela judicial efectiva.

Entonces el interés legítimo se encuentra relacionado con el ejercicio de acciones supraindividuales que no necesariamente implican la satisfacción del interés de quien ejerce la acción, sino que los efectos de su actuar pueden repercutir en una esfera limitada de sujetos. De otra forma, es decir, exigir la individualización concreta del beneficio –en este caso del amparo– implicaría reducir su ámbito de aplicación, lo que significaría la exigencia de un interés jurídico y no legítimo. Aunque tampoco puede llegarse al extremo de que cualquier sujeto se beneficie con el ejercicio de la acción de amparo, pues ello implicaría un interés simple.

El interés legítimo no requiere que los actos reclamados atañen un interés propio del quejoso, caso contrario se estaría ante un interés jurídico, sino que difumina la idea de la afectación directa y permite formular un agravio o afectación diversa al común de las personas, pero que pueda impactar a más de un integrante social, circunscrito a un grupo limitado de ellos.

Así pues, es evidente que el interés legítimo debía permear en el juicio de amparo, como instrumento de acción de protección de los derechos fundamentales, ya que, ante una nueva connotación de protección de estos, no podría ser indiferente el juicio de protección de los mismos.

Pues efectivamente, la visión tradicional de la procedencia del juicio de amparo se ciñó durante muchos años al interés jurídico, lo que por los motivos expuestos ya no guarda cabida en un sistema de protección de derechos humanos.

Un aspecto importante es que la propia Ley de Amparo, restringe el interés legítimo para aquellos casos en los que no se reclame un acto proveniente de un tribunal, ya sea judicial, agrario o del trabajo, lo que se entiende en la medida de que las decisiones ahí tomadas sí pueden ser susceptibles de generar derechos sustantivos que no podrían verse mermados aún ni por conducto de un medio de defensa extraordinario como el juicio de amparo.

Esto es, si bien se ha generado una apertura a la protección de derechos fundamentales, no podemos pasar por alto que éste se encuentra por debajo, por decirlo de algún modo, del interés jurídico que es susceptible de otorgar derechos subjetivos, de ahí que la permisibilidad de invocar interés legítimo en un juicio de amparo donde se reclamen resoluciones de tribunales (en todas sus características) generaría un quiebre en el sistema jurídico.

Efectivamente, se parte de la idea que cuando se reclama en un juicio de amparo una resolución de un tribunal, ya se encuentra previamente establecido una Litis entre las partes sujetas a reglas específicas, que eventualmente pretenderán que sean declaradas a su favor por el órgano respectivo.

Entonces, no se podría convenir que alguien tiene un interés legítimo en la insubsistencia de una sentencia ya que la misma vulnera su esfera jurídica por su particular situación frente al derecho declarado.

Propongamos un ejemplo, se dicta una sentencia en que se concede la propiedad de tierras a una empresa dedicada a la siembra de productos transgénicos, el vecino de la parcela, la cual no se encontraba en duda, menciona que le genera un perjuicio a su esfera jurídica la decisión del juez, porque teme que se contamine su cosecha con lo que la empresa pueda producir.

Ello, si bien podría afectar su esfera jurídica no derivaría necesariamente del otorgamiento de la propiedad de la tierra, sino en su caso de la licencia que pudiesen otorgar para el uso de la misma.

Además, se desconocería lo definido por un órgano jurisdiccional que tendría la calidad de cosa juzgada, lo que contravendría los principios rectores del sistema jurídico, pues justamente la controversia suscitada en esa sede, permite el derecho de audiencia a todas las partes involucradas.

Y si bien, puede suscitarse que un extraño a juicio reclame un derecho que tiene, siempre será bajo el argumento de un interés jurídico que podrá hacer valer ante el tribunal que corresponda, aun sin haber sido llamado, como podría ser mediante una tercería excluyente.

Así pues, es congruente con los fines que interesa, y bajo el marco jurídico mexicano desconocer la procedencia del juicio de amparo en contra de una resolución judicial invocándose un interés legítimo.

Es más, aún en el supuesto de que la persona que se sienta agraviada con la resolución de un tribunal y que estimase que debía haber sido oída y vencida en juicio, podría concurrir al juicio de amparo como tercero extraño, ya sea en sentido estricto o por equiparación, pero aún en ese supuesto deberá invocar y acreditar su interés jurídico.

En esa medida, resulta pues acorde descartar el interés legítimo cuando en amparo se reclamen resoluciones provenientes de un tribunal.

En conclusión, de la doctrina que hemos analizado, podemos entender que el interés legítimo, en sentido amplio es el derecho que tiene una persona de

reclamar un acto de autoridad que estime vulnera su esfera jurídica por su especial situación frente a la norma jurídica, pero que inexisten un acto concreto de aplicación que se individualice, sobre todo, para limitar el poder del Estado, en el ámbito de la administración pública, y en un instrumento de protección por medio del juicio de amparo.

Así pues, la inclusión del interés legítimo en el juicio de amparo conllevó únicamente la intención de que existiera una protección al mismo, por medio de un instrumento eficaz.

I.III Interés legítimo en el incidente de suspensión.

Por razones obvias, el interés legítimo no podría quedar fuera de la procedencia de la suspensión en el juicio de amparo, pues es una parte esencial dentro del ese juicio constitucional.

A fin de entender la suspensión, debemos primero referirnos a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, que se encuentra íntimamente ligada al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Se explica:

La tutela judicial efectiva, es aquel derecho que se tiene para que los tribunales del Estado impongan la ley a un negocio puesto a su conocimiento. Entonces, partiendo de esa idea, no tendría razón de ser que un tribunal emitiera su fallo en un determinado asunto, si éste no tuviera un cumplimiento, entre otras cosas, porque durante la tramitación del juicio se hubiese perdido o modificado ya sea la situación de hecho o bien el objeto sobre el cual recae ese hecho.

Así, podríamos decir que una medida cautelar es un primer medio de defensa que tiene el gobernado para hacer valer su derecho a una tutela judicial efectiva, pues si bien el fondo del asunto será resuelto por los tribunales, cierto es que ante una medida cautelar se buscará que el tema a debatir pueda ser cumplimentado, y así generar un sentido de hecho el fallo que dictare el juzgador.

Desde este panorama, la medida cautelar no es, en sí, un dicho del juzgador sobre el punto en litigio, sino simplemente una protección anticipada sobre el derecho puesto a su conocimiento, con la única finalidad de que permanezca el objeto y el hecho sobre el cual aplicará el derecho.

Héctor González Chávez, menciona como concepto de medida cautelar:
Son una medida procesal prevista por el legislador y que se adopta generalmente por el órgano jurisdiccional destinada a garantizar la efectividad de la futura resolución definitiva, así como evitar que durante la pendencia del proceso se puedan producir daños de difícil o imposible

*reparación, determinadas por el peligro o la urgencia que supone el inevitable retardo del remedio judicial, por el devenir temporal del proceso.*¹⁸

En un aspecto más específico, las medidas cautelares pueden definirse o desarrollarse de acuerdo a las características siguientes:

Instrumentalidad:

Que no es más que el medio de protección, sobre un asunto principal, es decir, las medidas cautelares no pueden existir sin un juicio principal, no son autónomas, ya que, sin aquel, no tendrían vida propia.

Ello, ya que precisamente lo que busca es la protección de la eficacia que en su momento tendrá la sentencia emitida en el fondo, evitando que la materia sobre el proceso desaparezca.

Revocabilidad.

Por su propia naturaleza, las medidas cautelares no alcanzan la categoría de *cosa juzgada*, por lo cual ante eventualidades supervenientes pueden ser susceptibles de revocarse o modificarse, pues la medida provisional responde a la necesidad efectiva y actual de remover el temor de un daño jurídico, si este daño era en realidad inminente y jurídico tiene que resultar de la declaración definitiva, como lo señala Chiovenda.

Provisionalidad.

Al ser instrumentativas del proceso principal, las medidas cautelares perviven hasta que aquel no se resuelva de manera irrevocable, pues incluso en el supuesto de que exista una sentencia favorable para los intereses de la persona que obtuvo, en su momento, la medida cautelar, ésta no subsiste, ya que la resolución que cobrará vigencia jurídica, es precisamente la dictada en el proceso principal.

Efectos de las medidas cautelares.

18 González Chávez, Héctor; "La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares."; editorial Porrúa, primera edición, 2006.

Los efectos de las medidas, dependen, justamente, del juicio principal, esto es, de la pretensión que se tenga al incoar la justicia. Así tenemos por ejemplo los efectos de aseguramiento, que tienden a velar porque la sentencia dictada en el juicio principal, pueda cumplimentarse cabalmente.

Por otro lado, tenemos como efectos de una medida cautelar las innovativas, que no buscan propiamente conservar la materia del juicio o hacer factible en los hechos que las sentencias se cumplimenten, ya que su instrumentación tiende a ver más bien al peligro de la tardanza en el juicio.

Es decir, por ejemplo, un juicio de alimentos, en donde se corre el riesgo que el acreedor se quede sin subsistencia por el simple paso del tiempo que dure el juicio. Por tanto, es cuando el órgano jurisdiccional deberá tomar medidas apropiadas para que no se genere un daño de difícil o imposible reparación, que no se contrarrestaría ni siquiera mediante la obtención de una sentencia favorable.

Después de una vista amplia sobre las medidas cautelares, se entrará al estudio de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, que no dista mucho de las definiciones otorgadas para las medidas cautelares, por el contrario, resulta válido afirmar que la suspensión en materia de amparo, comparte las acepciones expuestas, concluyendo entonces, que la suspensión en el juicio de amparo, resulta ser una medida cautelar.

Así, podríamos definir que la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, tiende a preservar la materia del juicio, es decir, desde lo expuesto en líneas precedentes, asegurar que la sentencia proteccionista que en su momento se llegue a emitir, tenga una efectiva ejecución, para poder restituir al peticionario en sus derechos fundamentales vulnerados.

Aunque, acotando, también existe la posibilidad de que, como se vio en las medidas innovativas, se conceda la suspensión del acto reclamado para que no se generen perjuicios de difícil reparación durante la tramitación del juicio constitucional.

En el juicio de amparo indirecto se nos presentan una pluralidad de actos sobre los cuales debemos tomar en cuenta su naturaleza, esto es, la materia y lo

que buscan o dictan con cada uno de ellos, para así entonces estar en condiciones de proveer respecto a la suspensión.

Y es que, si como se ha visto, la suspensión del acto reclamado tiende a mantener viva la materia del juicio, o bien evitar que se causen daños de difícil (imposible) reparación durante el trámite del amparo, es de vital importancia verificar la situación de hecho que genera el acto combatido por el juicio constitucional.

Ahora, el artículo 131 de la Ley de Amparo¹⁹, estatuye lo relativo a la suspensión cuando se aduce un interés legítimo. Al respecto dispone que el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite:

- a) El daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y
- b) El interés social que justifique su otorgamiento

En el entendido que dicho otorgamiento en ningún caso podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

El artículo 139 de la ley de la materia²⁰, establece que en los casos en que proceda la suspensión conforme a los diversos artículos 128 y 131 de esa ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de

19 González Chávez, Héctor; "La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medias cautelares."; editorial Porrúa, primera edición, 2006.

20 Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo. Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional.

difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo, pudiendo modificarla o revocarla cuando surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público.

El numeral 147 de la ley de amparo²¹ estatuye que al concederse la suspensión, el Juez de Distrito debe procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio y, atendiendo a la naturaleza del acto, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan y de ser jurídica y materialmente posible, se restablezca al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, evitando que se defrauden los derechos de los menores o incapaces.

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 299/2015, refirió que, conforme al marco constitucional y legal, se desprende que, para conceder la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, cuando aquélla se tramita a petición de parte y en particular se aduzca un interés legítimo, deben verificarse diversos elementos.

Por ejemplo, la certeza de los actos reclamados, el tipo de acto a fin de verificar si es posible suspenderlo, la solicitud del quejoso, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, y en el tema que nos atañe, cuando se invoca un interés legítimo se exige el acreditamiento del daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue la suspensión.

21 González Chávez, Héctor; "La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medias cautelares."; editorial Porrúa, primera edición, 2006.

Sin embargo, en la propia resolución en cita, la Segunda Sala estableció que no debe acreditarse plenamente el daño inminente, pues bastará que sea presuntivo, particularmente tratándose de la suspensión provisional; no obstante, no porque por el hecho de que el interés legítimo implique un nivel de afectación menor al exigido en el interés jurídico, éste no deba acreditarse ni siquiera de manera indiciaria, pues no se podría sostener que bastara solamente con la manifestación del quejoso, en el sentido de que goza del interés suficiente, para tener por acreditado su interés legítimo.

Ello, dijo la Sala, porque los razonamientos que sustentan la exposición de motivos que expresó el legislador para justificar la introducción de la figura jurídica del interés legítimo en la nueva Ley de Amparo, deriva que dicha institución se introdujo, esencialmente, al resultar insostenible seguir exigiendo contar únicamente con un interés jurídico –derecho subjetivo– para acudir al amparo, lo cual se traduciría en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a la realidad, con la finalidad de ampliar la cantidad de gobernados que pudieran acceder a un procedimiento para defender sus intereses, derivado de la existencia de actos de autoridad que resultaran violatorios de los derechos fundamentales, pero que en virtud de la exigencia de un interés jurídico quedaban sin juzgar y sancionar.

Por lo tanto, tratándose de la suspensión provisional resultaría un contrasentido que para acreditar el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, dicha demostración deba ser necesaria e indefectiblemente de manera plena, pues si en el caso del interés jurídico en la suspensión, se ha determinado que puede acreditarse de manera indiciaria, la misma razón debe imperar en relación con el interés legítimo.

Lo anterior tiene lógica, pues si la introducción del concepto de interés legítimo para el juicio de amparo tiene la finalidad de proteger de manera más amplia los derechos fundamentales del gobernado, en una figura como la suspensión, no cabe más que continuar con la misma sintonía, justamente por la finalidad que en particular ésta cuenta.

Empero, la Sala acotó que la demostración indiciaria implicará que se tome como base un hecho, circunstancia o documento, cierto y conocido por virtud del cual, realizando una deducción lógica, el juzgador de amparo pueda presumir válidamente que quien solicita la medida cautelar resultará agraviado, además de que se pueda inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causarán perjuicios de difícil reparación para el quejoso, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, lo que implicará, necesariamente, se insiste, la valoración que haga el juzgador en cada caso concreto.

Entonces, la suspensión en el juicio de amparo también recoge la incursión del interés legítimo para su procedencia y en un parámetro, acorde a lo que estableció la Suprema Corte, de facilidad de acudir al juicio constitucional en busca de protección de una afectación a la esfera jurídica sin que alcance el rango de una vulneración directa, y más aún desde la óptica de la protección eficaz de mantener las cosas en el estado en que se encuentre y no se ejecute un acto que pueda ocasionar perjuicios de difícil reparación al gobernado, ante la tardanza de resolver el juicio constitucional.

Así pues, se advierte clara la intención, tanto del legislador como de los criterios jurisprudenciales, de dar una apertura amplia a la protección de los derechos humanos, donde desde luego existen derechos que no son individuales, e inmediata, de ahí que los alcances del interés legítimo se encuentren justificados, y desarrollados tanto para el juicio de amparo en lo principal, como para el cuaderno accesorio del incidente de suspensión, pilar importante de ese medio de control de la constitucionalidad.

II. ANÁLISIS DEL CASO PRÁCTICO. Contradicción de tesis 111/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II.I Hechos del caso.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la contradicción de tesis 111/2013, por mayoría de ocho votos en sesión celebrada el cinco de junio de dos mil catorce.

El conocimiento del asunto, deriva de la denuncia que realizó el Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, respecto a la posible contradicción de criterios emitidos por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la cuestión del interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo.

a. La Primera Sala resolvió que el interés jurídico podía definirse como aquél interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llega a concederse el amparo, en un beneficio jurídico a favor del quejoso. Dicho interés deberá ser garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; pero siempre debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en el sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra índole.

De igual manera, indicó que el interés simple o jurídicamente irrelevante es aquél que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado, pero que, en caso de satisfacerse, no se traduce en ningún tipo de beneficio personal para el interesado. Por la misma razón, el interés simple no supone afectación alguna a la esfera jurídica del quejoso en ningún sentido. De tal afirmación, surgió la tesis aislada XLIII/2013 de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”**.

b. Por su parte, la Segunda Sala sostuvo que el concepto de interés jurídico y legítimo, es diverso y es factible establecer su diferencia atendiendo al tipo de normas que cada uno de ellos tutelan. Así, las normas que tutelan el interés jurídico son susceptibles de generar derechos subjetivos en beneficio de personas determinadas y pueden ser individualizadas de tal manera que se afecte inmediata y directamente el estatus jurídico de la persona. En cambio, las relativas al interés legítimo, no tienen la capacidad de generar derechos subjetivos y establecen los llamados intereses difusos, que se encuentran encaminadas a producir ciertos resultados en la sociedad o en algunos núcleos o grupos que la integran y que, como ella, carecen de personalidad jurídica.

c. Además, indicó que estas normas, por un lado, tienden a regular o a proteger a entidades sociales más o menos amplias, pero que carecen del atributo de la personalidad jurídica, y por el otro, pretenden tutelar intereses colectivos, en la inteligencia de que no otorgan derechos subjetivos al grupo social, por la sencilla razón de que éste carece de personalidad jurídica; ni a sus integrantes, porque no son ellos en lo individual sus destinatarios. Es decir, tutelan intereses de una colectividad que carece de personalidad jurídica sin otorgar derechos subjetivos a sus integrantes. En otras palabras, si el agravio es susceptible de individualizarse en persona concreta independientemente de su pertenencia o no a un grupo, se está en presencia de un interés jurídico; pero si el agravio únicamente se da en la medida en que se pertenece al grupo, entonces se estará frente a un interés legítimo.

d. Así las cosas, continuó la Sala, al igual que el interés jurídico, el interés legítimo debe quedar plenamente acreditado para que la acción de amparo resulte procedente. El interés jurídico supone que se acredite la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente que podrá o no estar justificado, pero que legitima el ejercicio de la acción. Por lo que respecta al interés legítimo, deben acreditarse los elementos que determinan su existencia, los cuales son: (i) presencia de una norma que establece o tutela algún interés difuso en beneficio de alguna colectividad determinada; (ii) afectación de ese

interés difuso en perjuicio de la colectividad por la ley o acto que se reclama; y (iii) pertenencia del quejoso a dicha colectividad.

e. Con relación a este último elemento, es importante mencionar que, aunque el agravio jurídico se produzca en perjuicio de alguna colectividad, el promovente deberá acreditar que en el caso concreto sufre un daño precisamente por encontrarse entre las personas realmente afectadas por la ley o acto que se reclama, porque la introducción del interés legítimo no convierte a la acción de amparo en una de tipo colectivo. De ello, emanó la tesis aislada XVIII/2013 de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCES DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO”**.

II.II Itinerario procesal.

La posible contradicción se dio con un asunto de la Primera Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación, a saber, el amparo en revisión 366/2012 y cinco asuntos de la Segunda Sala del propio tribunal: amparos en revisión 404/2012; 553/2012; 606/2012; 684/2012; 750/2012 y 29/2013.

Los asuntos mencionados, en síntesis, se resolvieron de la manera siguiente:

Amparo en revisión 366/2012 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El uno de diciembre de dos mil once, se solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del juicio de amparo, con motivo de las reformas al artículo 103 y 107 constitucionales, de seis de junio de dos mil once.

El Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa desechó la demanda de amparo, argumentando que una posible concesión, vulneraría el principio de relatividad de las sentencias, pues la consecuencia sería obligar al Poder Legislativo a expedir la legislación correspondiente que, evidentemente tendría efectos generales.

Al interponer el recurso de revisión, cuyo conocimiento efectuó el Máximo Tribunal del País, se sostuvo que inexistía un interés legítimo por parte del quejoso, ya que si bien la nueva reforma constitucional que incluía el interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo, abrió un abanico de posibilidades, al ya no exigir la demostración de un derecho subjetivo ni la necesidad de probar un daño, el quejoso no logró demostrar que se hubiere impedido alcanzar un fin con la omisión de expedir la Ley de Amparo y además, abundó, que no demostró la negativa de alguna autoridad que permitiera a la sala considerar que se cumpliera con el principio de parte agraviada.

Amparo en revisión 404/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El veintinueve de noviembre de dos mil once, se solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la omisión del Congreso Federal de expedir la ley reglamentaria del juicio de amparo, con motivo de las reformas constitucionales de seis de junio de dos mil once.

En esta ocasión, el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con sede en Zacatecas, Zacatecas, en apoyo al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Aguascalientes, con residencia en la ciudad del mismo nombre negó el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.

Inconforme con la resolución anterior, el quejoso interpuso revisión y toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento reservó el conocimiento original del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Segunda Sala, al fallar el asunto, revocó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio.

Para ello, argumentó la Sala, que el quejoso no demostró un interés legítimo, ya que no demostró que la omisión del legislativo de expedir la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lesionara su esfera jurídica, además de que no obtuvo una negativa de alguna autoridad que permitiera considerar que se cumpliera con el principio de parte agraviada.

Además, abundó, a la fecha del fallo el juicio de amparo funcionaba en todo aquello que no se opusiera a la reforma constitucional, de ahí que no se encontraba una afectación a su esfera ni siquiera bajo los estándares del interés legítimo, que hiciera procedente el juicio de amparo.

Amparo en revisión 553/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El veinticuatro de febrero de dos mil doce, la representante de la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, asociación civil, también promovió juicio de amparo en contra de la omisión legislativa de expedir la Ley de Amparo.

En primera instancia, el Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, desechó la demanda al considerar que una eventual concesión vulneraría el principio de relatividad de las sentencias.

Además de reiterar lo que en su momento había manifestado en las sentencias anteriores, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación introdujo la noción de las normas programáticas, que son aquellas que el Estado establece programas para que a futuro alcance metas determinadas, por ejemplo, la vivienda.

Así, las normas programáticas no tutelan intereses individuales o difusos, y no pueden hacerse efectivas mediante decisiones de carácter jurisdiccional, ya sea por imposibilidad fáctica, o bien por exceder las facultades del órgano.

Por consiguiente, la sala confirmó el desechamiento, pero por motivos diversos.

Amparo en revisión 606/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Aquí se recamó la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley Federal de Derechos, y de la Ley de Impuestos Generales de Importación, con motivo de un primer acto de aplicación.

Se negó el amparo a la parte quejosa, y en revisión se confirmó la negativa, pues el agravio hecho valer consistía en que el juzgado de Distrito no atendió a la causa de pedir, argumento que estimó infundada la Sala.

Amparo en revisión 684/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El diez de mayo de dos mil doce, se promovió juicio de amparo en donde se reclamaba la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales con motivo de las reformas de seis de junio de dos mil once.

En primera instancia se sobreseyó en el juicio, y en revisión la Sala confirmó el sobreseimiento con argumentación idéntica a la sostenida en el amparo en revisión 553/2012.

Amparo en revisión 750/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El diez de febrero de dos mil doce, se promovió juicio de amparo en donde se reclamaba la omisión de expedir la Ley de Amparo.

El juez del conocimiento desechó la demanda de amparo argumentando que una eventual concesión, no se podría armonizar con el principio de relatividad de las sentencias.

En esta ocasión, la Segunda Sala estableció que la reforma constitucional, no trastocaba el principio de relatividad de las sentencias en el juicio de amparo, y que si bien existía en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura de declaratoria general de inconstitucionalidad, la misma no pugnaba con ese principio, y que solo era una figura que se erigía como un instrumento para lograr la regularidad constitucional en el sistema jurídico, pero con propósitos distintos a los buscados por el juicio de amparo.

Amparo en revisión 29/2013 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El diez de febrero de dos mil doce, se promovió juicio de amparo en contra de la omisión de expedir la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en este caso se sobreseyó en primera instancia al considerar que la concesión podría afectar el principio de relatividad de las sentencias.

Mientras tanto, en revisión, la Sala de la Corte sostuvo las mismas argumentaciones que en los amparos en revisión 553/2012 y 684/2012.

Una vez que se formó el expediente respectivo, se admitió a trámite y se turnó para su elaboración al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

La contradicción de criterios únicamente se declaró existente entre los sostenidos entre la Primera Sala (amparo en revisión 366/2012) y los amparos en revisión 553/2012, 684/2012 y 29/2013 de la Segunda Sala.

En el proyecto que elabora la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como primer término se destaca la existencia de criterios divergentes entre sí —en torno al interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo—, pues, argumentó que la Primera Sala sostuvo que el interés jurídico podía definirse como aquél interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente

relevante, que podría traducirse en un beneficio al quejoso, en caso de que se concediera el amparo; así, deberá estar garantizado por un derecho objetivo y deberá referirse a una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio — económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra índole—. En tanto que, la Segunda Sala sostuvo que el interés legítimo lo tutelan normas que no generan derechos subjetivos, sino que establecen intereses difusos y en consecuencia, dijo, que para que el quejoso tenga interés legítimo deberá acreditar: (i) la presencia de una norma que establece o tutela algún interés difuso en beneficio de alguna colectividad determinada; (ii) afectación de ese interés difuso en perjuicio de la colectividad por la ley o acto que se reclama; y (iii) la pertenencia del quejoso a dicha colectividad.

Por lo que ambas Salas se pronunciaron en torno a la misma cuestión jurídica; esto es, el concepto y los alcances del interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo, adoptando soluciones contrapuestas.

Derivado de lo anterior, determinó que desde mil novecientos diecisiete y durante la vigencia de la Ley de Amparo anterior, se había realizado una interpretación constante respecto del interés jurídico, al identificarlo con un perjuicio directo a la esfera jurídica del quejoso a partir de la titularidad de un derecho público subjetivo, lo que significaba que debía acreditarse de una lesión directa e inmediata en la persona o patrimonio del quejoso.

La citada resolución hizo referencia a las reformas constitucionales de dos mil once, relacionadas con los derechos humanos y el juicio de amparo, para concluir que a partir de su entrada en vigor, se adoptó un paradigma constitucional que obliga a todas las autoridades del país a adoptar la protección más amplia para las personas, lo cual implica que la interpretación de las figuras jurídicas integrantes de nuestro sistema jurídico debe ser conforme al principio *pro persona*, que constituye la base de dicho paradigma.

En razón de lo anterior, dicha resolución se dio a la tarea de definir los alcances del interés legítimo como presupuesto procesal para acudir al juicio de amparo, respecto del cual concluyó que conforme a dicho supuesto, para acudir al juicio de amparo se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera

jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial— apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Concepto que consideró acorde a lo señalado en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal.

El asunto se listó por primera vez para su discusión en la sesión de tres de junio de dos mil catorce.

El primero en hacer uso de la voz, en los temas centrales, fue el Ministro Luis María Aguilar Morales, quien consideró que no existía la contradicción de tesis, y estimó que en sentido estricto las dos salas resolvían de manera similar el alcance del interés legítimo para efectos del juicio de amparo.

Abundó el señor ministro, que dada la construcción de la figura del interés legítimo, se trata de un asunto complejo, cuya definición más bien es casuística, sin que se pueda delimitar en un marco específico, que si bien la Segunda Sala realizó una interpretación análoga del interés difuso a la idea de interés legítimo, no implica la contradicción, dado que la Primera Sala no lo realizó, y que ambas salas convergen en el punto de que el interés legítimo no da lugar a un derecho subjetivo, y tampoco supone una afectación directa al estatus jurídico del quejoso, sino a una afectación indirecta derivada de su especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico.

Los Ministros Valls, Zaldivar, Cossío, y Sánchez Cordero, apoyaron la propuesta del proyecto afirmando que, desde su apreciación, el punto de toque consistía en determinar si el interés legítimo estaba ligado al interés difuso, o si podría ser también invocado por un individuo.

Al final, los señores ministros votaron unánimemente por la existencia de la contradicción de tesis, sobre todo, para dotar de sentido a qué debe entenderse por interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo y en un ejercicio de certeza jurídica.

En ese sentido, el principal problema a dilucidar era determinar si el interés legítimo puede asociarse únicamente al interés difuso o colectivo, o si, por el contrario, acepta la acepción de que también puede ser invocado por un individuo.

Discutido el asunto, se resolvió con nueve votos a favor, y uno en contra (Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos).

En la ejecutoria final, el Pleno determinó que el interés legítimo es un concepto jurídico de enorme complejidad, cuyos contenidos esenciales pueden ser delimitados por esta Suprema Corte, pero la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos para la actualización de esta figura requiere de un análisis concreto, atendiendo a las situaciones de cada caso.

Las consideraciones vertidas en la contradicción que se comenta en los párrafos anteriores se reflejaron en el criterio de rubro y texto siguientes: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**.

De esa forma, el Pleno consideró como elementos para analizar si se actualiza el interés legítimo para ejercer la acción de amparo, los siguientes:

a) Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.

b) El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

c) Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos.

d) La concesión del amparo, se traduciría en un beneficio jurídico en favor del quejoso, es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o

futuro pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

e) Debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad.

f) Así, el quejoso tiene un interés propio distinto al de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.

g) La situación jurídica identificable, surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.

h) Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible.

i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica.

j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

El Tribunal Pleno, como se anticipó, fundó su determinación de manera importante en la doctrina que existe en torno a la figura del interés difuso, así como la instrumentalidad del juicio de amparo como medio de defensa de los derechos fundamentales en el Estado Mexicano.

Esgrimió la evolución del interés requerido para la procedencia del juicio de amparo, y una breve diferenciación entre los tres existentes, es decir, entre el interés simple, el interés legítimo y el interés difuso, en ese orden.

Desde luego, partió de una idea definida de la protección de Derechos Humanos que existe hoy en día en el país, origen justamente de la reforma de dos mil once, a los artículos 103 y 107 constitucionales.

También la Suprema Corte refirió que debe existir un parámetro de razonabilidad, no tanto de estándar argumentativo para la validez de las normas, sino más bien de la afectación a la esfera jurídico, que ésta sea palpable.

Y finalmente dejó claro que el interés legítimo debe ser comprobado en autos, tanto como el interés jurídico, pues no bastará que únicamente el quejoso afirme tenerlo para que el órgano jurisdiccional lo dé por asentado, permitiendo incluso que se llegue a ese convencimiento por medio de inferencias o lo que en su caso sería una prueba circunstancial.

II.III Análisis crítico.

La ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se dio en un contexto de apertura en el sistema jurídico mexicano del reconocimiento y protección de los derechos humanos.

Con este nuevo panorama jurídico, que todos sabemos se dio a raíz de la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado Mexicano por el caso conocido como Rosendo Radilla Pacheco, el Poder Constituyente determinó la incursión, para la procedencia del juicio de amparo, del interés legítimo; ello, únicamente en aras de protección, justamente, de los derechos humanos.

Es así, ya que el interés legítimo, como se ha explicado, requiere un estándar menor de afectación directa en la esfera jurídica del gobernado, y si bien también supone una afectación tal, que la eventual concesión del amparo y protección de la Justicia Federal, genere un beneficio para aquél, sin otorgar derechos subjetivos, posibilita la protección de un órgano jurisdiccional a aquellos derechos difusos que, en antaño, no tenía cabida.

Desde luego que la importancia de la contradicción de tesis es de gran magnitud, pues delinea los parámetros mínimos que deben entenderse para la procedencia del juicio constitucional cuando se invoca la afectación a eso, a un interés legítimo, y justamente se da en el contexto requerido, es decir, al tiempo en que la Ley de Amparo es promulgada –un año posterior– y que es invocado con mayor frecuencia el interés legítimo.

Además, como una herramienta de certeza jurídica tanto como para el gobernado como para los juzgadores sobre cómo poder resolver los asuntos puestos de su conocimiento donde se invoque el novedoso [en aquella época] interés legítimo.

Ahora bien, del análisis de la ejecutoria de la contradicción de tesis, se advierte que parte de posiciones que no son contrarias entre sí, tal como lo esgrimió el Ministro Luis María Aguilar Morales, ya que ambas Salas del Máximo

Tribunal del país, definieron con parámetros mínimos qué debe entenderse por interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo.

Efectivamente, tal cual lo sustentó el Ministro Aguilar y la Ministra Luna, la Segunda Sala, no afirmó que el interés legítimo únicamente debe atribuirse a una comunidad, con mucha identificación al interés difuso, únicamente ejemplificó esto, además que, como más adelante se abundará se estima que era correcta esa identificación.

Además de que los amparos en revisión que dieron origen a la contradicción, propiamente sobre los cuales sí hubo contradicción, se excedieron en su resolución llegando al extremo de caer en la falacia de petición de principio, es decir, se tomó como principio de demostración la conclusión que es objeto o materia de estudio en el asunto.

Efectivamente, en los casos en que se determinó la existencia de la contradicción, e incluso en la mayoría de los amparos en revisión que participaron de la ejecutoria, se reclama una omisión legislativa en torno, justamente a la pasividad del Congreso de la Unión para expedir las reformas que se promulgaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en dos mil once, particularmente en los artículos 103 y 107.

Evidentemente, los quejosos no reclamaban un interés jurídico, pues no contaban con un derecho subjetivo que les habilitara éste, más bien acudían en esa línea de un interés legítimo, ya que todos, o la mayoría, se decían abogados por lo que les resultaba imperiosa la promulgación de la ley reglamentaria respectiva.

En ese sentido, los jueces de Distrito desecharon las demandas de amparo, en un caso sobreseyeron, e incluso uno negó el amparo, bajo el argumento de que una eventual concesión quebrantaría el principio de relatividad de las sentencias, ya que la protección debería ser en el sentido de obligar a la legislatura a realizar a expedir la ley en cuestión, lo que evidentemente generaría no solo un beneficio para el quejoso, sino para toda la comunidad.

Por lo tanto, si el tribunal constitucional determinó confirmar los desechamientos, sobreseimientos, e incluso revocar la negativa para determinar

sobreseer en el juicio, incurrió, derivado del análisis realizado, en la falacia aludida, pues no se podría convenir que, si es el punto a dilucidar, no se entrara al estudio del mismo.

Ahora, en las resoluciones de las Salas contendientes, en algún punto, se establece que los quejosos no demostraron que alguna autoridad les hubiese negado la promoción del juicio de amparo para entonces considerar una vulneración a su esfera jurídica, pero este argumento carece de sentido en la figura procesal que se trata[ba] de definir, pues si hubiese existido alguna autoridad que hubiera negado la promoción del juicio de amparo ya no cabría la posibilidad de la existencia de un interés legítimo, por el contrario, esa negativa se traduciría en un interés jurídico, ya que se ubicaría en una obligación denegada por parte de una autoridad, lo que de inmediato se traduciría en un perjuicio directo.

Por otro lado, en la ejecutoria de amparo se desprende que, si bien existe el principio de relatividad de las sentencias, no se da una explicación de cómo es que al invocar un interés legítimo éste no se quebranta.

Efectivamente, es evidente que el juicio de amparo no puede equipararse a una acción colectiva, creo que es un aspecto claro, pues el fin pretendido por el juicio constitucional es diverso; sin embargo, no se deja de observar que el juicio de amparo tratándose de interés legítimo sí tiene un impacto *erga omnes*, por lo menos en la práctica y en la comunidad en donde el quejoso directo es integrante.

Este punto debía, quedar definido o abundado en el tema a contradicción, ya que se corre el riesgo de incurrir en una serie de diversas contradicciones en los propios juicios sobre los cuales, en un extremo, se debería realizar una ponderación.

Se explica:

Qué pasaría si a una persona le niegan la licencia de construcción en un primer momento por autoridades municipales, por consiguiente, la persona o la empresa constructora promueven un juicio de amparo (claro una vez agotados los requisitos necesarios, como la observancia del principio de definitividad), en el

juicio constitucional se les da la razón y eventualmente se obliga a las autoridades administrativas a expedir la licencia de construcción.

Una vez llevada a cabo la construcción del edificio, se promueve un diverso juicio de amparo por los vecinos del lugar, aduciendo un interés legítimo, por ejemplo, que afecta su derecho a un espacio saludable, ya que la construcción conllevará que una determinada área verde se reduzca.

A primera vista, el juicio de amparo que se promueva bajo el argumento de un interés legítimo sería improcedente en razón de la cosa juzgada que permea en el primero, es decir, ante la resolución de un juicio de control de la constitucionalidad anterior que ordenó la expedición de la licencia de construcción, pero entonces surgen otras interrogantes, ¿en qué momento pueden hacer valer su oposición los vecinos del lugar? ¿El interés legítimo pierde sentido ante el interés jurídico? ¿Un interés social está realmente por encima de un interés particular, aunque este constituya un derecho subjetivo?

Efectivamente, siguiendo con el ejemplo, los vecinos del lugar no tendrían la oportunidad de oponerse a lo que su momento se decidió en el juicio que ordenó la expedición de la licencia de construcción, justamente por la posibilidad de no ser identificados, no se podrían llamar a juicio.

Es decir, en primer lugar, los vecinos no encuadrarían en un supuesto del artículo 5 de la Ley de Amparo para que se les emplazara a juicio como terceros interesados, y aun en el extremo de ser así, ¿a quién se llamaría? ¿a todos los vecinos del sitio en que se pretenda construir? ¿Hasta qué punto se considerará vecino, es decir, cuántas cuadras a la redonda del sitio de la construcción les interesa que esa no se lleve a cabo?

¿Por qué digo que era importante que se abordara el tema de la relatividad de las sentencias? Porque justamente es un punto de choque, y sobre el cual se podría aplicar el principio de derecho de que el interés general está por encima del interés particular.

Esto es, si asumo que el interés legítimo parte de la idea de que se pertenece a una comunidad, el juicio de amparo que se promueva tendrá, no hay duda de eso, beneficios o perjuicios para todos los habitantes de esa comunidad,

en la medida de que si el quejoso se encuentra en una especial situación frente al ordenamiento jurídico, la mayoría de los vecindados también lo estarán, y por consiguiente impactará, continuando con el ejemplo, si se construye o no la edificación, lo que evidentemente rompe con la relatividad de las sentencias.

Agreguemos un punto más a la ejemplificación, la construcción que se edificará es una torre de oficinas, el vecino contiguo a esa torre no quiere que se construya porque argumenta que su vivienda será dañada, por otro lado, el vecino de enfrente pretende que sí se llegue a construir porque tiene una tienda y eventualmente sus ventas aumentarán con la instalación de oficinas.

Justamente el vecino contiguo argumentará un interés legítimo para acudir al juicio de amparo porque se está vulnerando su esfera jurídica de manera indirecta al ponerse en riesgo su propiedad (derecho subjetivo); el vecino de enfrente, dueño del local comercial, no podría acudir al juicio de amparo, porque evidentemente su pretensión es que la construcción, hasta ese momento se lleve a cabo.

El dueño de la tienda, no sería llamado a juicio, al no ubicarse, en sentido estricto, en los supuestos del artículo 5 de la Ley de Amparo; pero, bajo una hipótesis de argumentar interés legítimo en la subsistencia del acto reclamado, ¿podría recurrir la sentencia?, en el mejor de los casos que el Tribunal Colegiado otorgue la razón y la posibilidad de ser llamado, ¿cómo actuaría el Juez de Amparo? ¿Sobre un principio de ponderación, qué es más importante si el derecho de propiedad o vivienda, o el derecho económico que puede derivar, justamente, en una vida digna? De ser así, entonces el juez de amparo se convertiría en juez de instancia al dirimir controversias de particulares y el juicio de control de la constitucionalidad perdería del todo su naturaleza.

En esta afirmación, se converge con lo que en su momento expuso la Ministra Luna Ramos al momento del debate de la propuesta de la contradicción de tesis, porque debemos tener presente el concepto de acción para poder definir el interés legítimo y su cabida en el juicio de amparo.

Efectivamente, como elementos de la acción tenemos la pretensión y el interés jurídico, la pretensión desde luego es la exigencia de un derecho con base

en fundamentos legales, con el objetivo de que la sentencia sea favorable a esas pretensiones, mientras que el interés jurídico es la persona que cuenta con ese derecho subjetivo para instar al órgano jurisdiccional a que resuelva.

La diferenciación entre el interés jurídico y la pretensión en un asunto del fuero ordinario, como lo señala la Ministra, atañe a un problema de fondo ya que justamente será materia sobre la que versará la contienda; mientras tanto en amparo el interés jurídico o legítimo, es una cuestión de procedencia.

Así, en amparo, el interés no da una sentencia favorable, sino que se deberán realizar las argumentaciones adecuadas a fin de ver satisfechas mis pretensiones.

El interés a fin de acudir al juicio de amparo, ya sea que se trate del jurídico o del legítimo, debe estar regulado en una norma, pues bien, abundando en la idea de interés legítimo, debe estar consagrado en una norma, como el derecho a la salud, a la educación, a la igualdad, están consagrados en la máxima legislación del país.

Desde luego, como se ha dicho, el interés jurídico genera derechos subjetivos, a diferencia del interés legítimo, pero si para la procedencia del juicio de amparo bajo la premisa del interés legítimo, debe estar tutelado por una norma que no afecte de forma directa el estatus jurídico, entonces esa norma no es más que aquellas referidas a los intereses difusos, como lo señaló la ministra, que se encuentran encaminadas a producir resultados en la sociedad o a grupos que la integran.

Entonces, evidentemente la idea de interés legítimo para el juicio de amparo, está íntimamente ligada con el interés difuso, pues no se podría entender, por las características que se han reseñado de aquél, un interés individual, en sentido estricto, que genere la posibilidad de combatir el juicio de amparo.

Además, no sobra abundar, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como en su momento los sostuvieron un par de Ministros integrantes de ésta, no estableció que indefectiblemente deberían de acudir al amparo una colectividad en pro de un interés difuso, lo único que argumentaron

fue la relación existente, por su propia naturaleza, del interés legítimo con el interés difuso.

En su intervención, el Ministro Pérez Dayán, manifestó que, el interés legítimo no se surte en función de pertenencia a una colectividad, sino que se requiere de un interés cualificado, que no tiene protección específica inmediata sobre la base de un derecho que no se encuentra regulado de manera directa en favor del gobernado.

Además, mencionó un ejemplo sobre como el interés legítimo no identifica a un miembro de una colectividad difusa amplia:

“Algún derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social, un interés jurídico radicará en la asistencia a la que él tiene derecho como integrante de esa institución; como derechohabiente recibirá la protección médica que le corresponde en función del seguro que le cubre; y éste, cuando no se le da podrá generar la existencia; esto es, la correlativa obligación del ente administrativo para atender sus necesidades médicas.

Sin embargo, él puede también tener el derecho, o por lo menos exigir que alguna de las clínicas quedara cerca de donde él vive, y podría exigir que el Instituto Mexicano del Seguro Social, proveyera lo necesario para en un radio no mayor de diez kilómetros pudiera él tener la asistencia de una clínica, esto le daría a él un interés legítimo, pues él no tiene en el orden jurídico normativo la posibilidad de obligar a que esta institución establezca en ese radio un hospital que le permita recibir atención; sin embargo, ese interés legítimo no lo tendría un no derechohabiente, cualquier otro que no tenga acceso al Instituto Mexicano del Seguro Social no podría venir a pelear la oportunidad siquiera de que le acercaran una clínica, pues finalmente le dirían: es cierto que objetivamente como integrante de una sociedad te parece bien que todos tengan acceso al derecho de la salud y entre más cerca esté del domicilio de cada quien mejor, pero si no eres parte de ese instituto tu interés difuso sólo en el tema específico de la salud, su protección y su asistencia inmediata no te alcanza para nada, éste es un tema de interés difuso.”

Como podemos advertir, el señor Ministro vincula necesariamente la definición del interés legítimo a una colectividad, pues es la manera de explicar cómo podría entenderse el mismo.

En esa razón, la parte central de la contradicción de tesis es justamente identificar si el interés legítimo debe estar estrechamente relacionado con un interés difuso o no, la respuesta resultaría afirmativa, pues se inadvierte qué caso pueda ser únicamente individual.

Esto es, es evidente que en el juicio de amparo puede acudir un individuo en lo particular, aun ostentándose bajo la figura del interés legítimo, pero ese interés se le otorga o nace a raíz de la pertenencia a determinado núcleo, de ahí que no pueda estar desligado de este concepto.

No obstante, desde luego que la postura que alcanzaron los señores Ministros, como también se expuso en la discusión respectiva, no pretende imponer una idea cerrada de qué debe entenderse por interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo, sino más bien sentar las bases para que el juzgador tenga oportunidad de proveer en un juicio de amparo en que se invoque esta figura.

La ejecutoria parte de ideas doctrinales bastante sólidas, de una evolución histórica del juicio de amparo, así como de una nueva visión de protección de los derechos humanos, innegable en la actualidad en el marco jurídico mexicano, pero como bien se establece, deja lugar a la racionalidad que, a mi entender, es peligroso.

Efectivamente, se entiende cómo funciona en el sistema jurídico el concepto de jurisprudencia que, a diferencia de otros sistemas como el sajón, no se construye con una línea fija de un asunto resuelto por el Tribunal Constitucional, que permea a los demás cuando revistan las mismas características, por el contrario, en la República Mexicana parte de una reiteración de criterios o una unificación de los mismos, como en el caso que se analiza.

Pero, justamente porque debe ser la base de la interpretación que realizarán los jueces, y las partes, en determinado asunto, no debe dejar lugar a dudas a la

razonabilidad, es decir, debe ser tan precisa que se tenga la seguridad de que cualquier juez del país decida en el mismo sentido.

Desde esa línea de idea, recordemos, se fijó que el interés legítimo implica, entre otras cosas, la existencia de un vínculo entre derechos fundamentales y una persona, se sitúa en un punto medio entre el interés jurídico y el interés simple [aunque más bien pareciera una definición académica y no jurídica] debería existir un beneficio en favor del quejoso con la eventual concesión del juicio de amparo, pero sigue dejando abierta la puerta para que, desde la razonabilidad del juez, determine si se encuentra o no acreditado el interés legítimo.

Ello parece sumamente peligroso, ya que la aplicación de la ley, así como de la jurisprudencia no debería dejar abierta la posibilidad a un ejercicio de razonabilidad, pues ello únicamente genera incertidumbre jurídica pues, se insiste, ese ejercicio podría variar de una persona a otra.

Otro punto que no se abordó en la ejecutoria de amparo y que resulta interesante, es relacionado con las omisiones legislativas, que es donde sustancialmente se originó el problema de contradicción, ya que todos los juzgados de Distrito sostuvieron la improcedencia del juicio de amparo al advertir que una eventual concesión ocasionaría la ruptura del principio de relatividad de sentencias y, más allá de lo puesto a su conocimiento, las Salas estudiaron otra causa de improcedencia que no era necesaria estudiar y que si bien sirvió para definir un criterio, en los términos dichos, sobrepaso el análisis generando, a la postre, mayores complicaciones.

Efectivamente, a fin de que el juicio de amparo resulte improcedente, basta con que se actualice una sola causal de improcedencia, y si bien la Suprema Corte de Justicia ha definido que en ciertos casos debe existir una prelación entre ellas, en el caso particular bastaba con que se quedara en el estudio de la relatividad de la sentencias, si es que se quebrantaba al conceder la protección de la Justicia Federal ante una omisión legislativa.

¿Qué tiene que ver con lo resuelto sobre el interés legítimo? Bastante, ya que, en la contradicción de tesis, se deja un espacio que determina que el juicio de

amparo resultaría improcedente, aún bajo el argumento de interés legítimo, cuando se reclamen, a guisa de ejemplo, normas programáticas.

En su exposición en el debate respectivo, el Ministro Cossío Díaz, planteó la posibilidad de qué pasaría si una persona hace valer un derecho a la vivienda, tal cual lo establece el artículo 4 constitucional, si en el caso habría o no un interés legítimo.

Sostuvo el señor ministro, que se conceptualiza una idea de derecho subjetivo desde el punto de vista de que una autoridad tiene una obligación, sustentada ya sea en la Constitución Federal y derivada, o más específica en la legislación secundaria, pero ¿Qué pasa con los derechos establecidos únicamente en la Constitución y que en antaño se clasificaban como normas programáticas, en donde incluso se decía que el Poder Judicial no podría tener inferencia ante la imposibilidad de conocer, por ejemplo, la disponibilidad de los recursos económicos.

Desde la base en que se ha hecho mención del entendimiento del interés legítimo para fines del juicio de amparo, resulta claro entonces que una persona puede acudir a la instancia federal a combatir una omisión legislativa, cuando se trate de legislaciones secundarias que tiendan a regular un derecho colectivo, como la vivienda, educación, incluso planificación económica del país.

Menciona el Ministro Cossío, que habrá que identificar el interés legítimo desde un panorama de articulación normativa, esto es, desde la titularidad que le confiere la propia constitución como a cualquier individuo.

En esa razón, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha decantado últimamente en reconocer la posibilidad de que las omisiones legislativas sean combatidas en sede de amparo, justamente desde la perspectiva del interés legítimo, pasando por alto entonces, el principio de relatividad de las sentencias, y es justamente en donde debía haber un pronunciamiento de parte de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos que se pusieron a su conocimiento, pues ¿Qué tan válido resulta que en aras de salvaguardar de una manera amplia los derechos humanos, vía juicio de amparo y con la incursión de la figura del

interés legítimo, se vulnere un principio del propio juicio de amparo, que está también consagrado en rango constitucional?

En el amparo en revisión, 1359/2015, resuelto en noviembre de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación revocó una decisión de sobreseimiento en un juicio de amparo indirecto, en donde se combatía, la omisión legislativa de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce. La parte quejosa, era una asociación civil en pro de la libertad de expresión.

En el juicio de amparo indirecto en primera instancia se sostuvieron dos causas de improcedencia diferentes, la primera que se trataba de un asunto en materia electoral y la segunda, justamente, a que una eventual concesión del juicio de amparo vulneraría el principio de relatividad de las sentencias.

En consecuencia, en el primer punto la Sala determinó que las legislaciones en materia electoral, no solo son las que se establecen en el régimen normativo de los procesos electorales, sino diversas que también regulen cuestiones de esa índole, y realizó diversos argumentos tendentes a evidenciar que la norma combatida no era inherente a la materia electoral [no se abunda al ser ajeno al punto al que se quiere llegar].

Por otro lado, refirió que la inactividad no equivale a una omisión, para efectos del juicio de amparo, sino que, en el ámbito jurídico, es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien hubiese cumplido con esa conducta. Desde este matiz, las autoridades evidentemente con actos omisivos pueden afectar derechos fundamentales del gobernado.

Respecto a las omisiones legislativas, la Sala de la Corte hizo referencia a los tipos de omisiones, absolutas y relativas, en cuya diferenciación, como su nombre se indica, radica la opacidad total del órgano legislativo, o la opacidad parcial del mismo.

En esa línea, continuó el Tribunal, para efectos del juicio de amparo, la omisión legislativa se reclamará cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar, pues de lo contrario será

intrascendente para el orden jurídico, y más para el juicio de amparo, la omisión combatida.

Se dijo, que había sido un criterio sostenido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de declarar improcedente el juicio de amparo, en contra de las omisiones legislativas, pero que a raíz de las reformas al artículo 103 de la constitución, en donde se empleó la procedencia del juicio de amparo contra omisiones de autoridad que violen los derechos humanos, se debería realizar una nueva reflexión.

Así, concluyó que efectivamente la nueva redacción del artículo constitucional permitía la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas, ya que, en primer lugar, el propio marco jurídico permitía incoar la acción de amparo contra omisiones, y además contra normas generales que vulneraran derechos humanos, en suma, de que el legislativo era una autoridad para fines del juicio de amparo.

En torno a las causas de improcedencia, particularmente referente al principio de relatividad de las sentencias, aceptó que históricamente se había sostenido la improcedencia del juicio, en virtud de que, atendiendo a aquel principio, la sentencia únicamente se ocuparía de los individuos, sin hacer una declaración general de la ley o acto que lo motivare, por lo que tratándose de omisiones legislativas, se daría un efecto general de llegarse a conceder la protección de la Justicia Federal dentro del juicio de amparo.

La Primera Sala abandonó ese criterio y estableció que a raíz de las reformas de junio de dos mil once, se amplió el espectro de protección del mecanismo procesal, de tal suerte que es posible proteger de mejor manera derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva o difusa, como es el caso de la libertad de expresión.

Ello, ya que mantener la interpretación que había sostenido sobre relatividad de las sentencias, resultaría complicado proteger derechos difusos, como sociales, económicos y culturales, por lo que a partir de las reformas resultaba indispensable tomar en cuenta los nuevos parámetros constitucionales para resolver los juicios de amparo y los efectos en su concesión.

Sin embargo, acotó, que las reformas constitucionales no eliminaron el principio de relatividad de las sentencias, ya que el mismo aún se encontraba explícito en el numeral 107, fracción II de la máxima legislación, concluyendo que el principio de relatividad consiste en que los tribunales de amparo estudien únicamente los argumentos de las partes, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional.

También la Primera Sala interpretó el artículo 49 constitucional, en torno a la división de poderes y la posibilidad de que el Poder Judicial obligue al Poder Legislativo a realizar su actividad, y concluyó que sí se tiene la facultad para ordenar la restitución de los derechos fundamentales vulnerados ante la omisión legislativa.

Ello, desde la óptica de protección de la Constitución, pues si en ésta existe el mandato de que el legislativo tiene que expedir cierta reglamentación, los tribunales de amparo deberán vigilar que se cumpla.

Ahora, en el tema que nos ocupa, la Primera Sala determinó que la parte quejosa, con base en lo que en su momento resolvió el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 111/2013, sí tenía interés legítimo para acudir al juicio de amparo, ya que la asociación quejosa se dedicaba a documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un método de censura, y con la omisión legislativa se dificultaba el cumplimiento de su fin social.

En este panorama, es de resaltar dos cosas, la primera es que la Primera Sala, por lo menos en este caso en particular, no puede desligar la definición de interés legítimo de un derecho o interés difuso, porque justamente como en su momento lo sostuvo la Segunda Sala, es inimaginable aducir un interés legítimo sino se sustenta sobre una base del derecho difuso, porque justamente, de estimar que la norma es individual o dirigida directamente a una persona se estaría hablando de un interés jurídico, pero ante esa identificación difuminada, y únicamente sobre la especial postura del sujeto dentro del ordenamiento y de la comunidad a la que se encuentra dirigida la norma es que nace el interés legítimo.

Por otro lado, como se dijo, en la contradicción de tesis, se debió abundar en esta postura de las omisiones legislativas y la posible vulneración del principio de relatividad de las sentencias, pues no encuentro los argumentos suficientes para que en los casos en que se reclamó la omisión de expedir la Ley de Amparo, no operara la misma razón que en el amparo en revisión 1359/2015 y muchos otros, pues también tenían un interés legítimo para incoar el juicio constitucional.

Ello en la medida, primeramente, como parte de la sociedad que se encuentra interesada en que los Poderes del Estado funcionen tal cual lo mandata la constitución, de ahí que si en la máxima legislación se encuentra impuesta una obligación de hacer a un ente público y por otro lado, como lo mandata el artículo 17 constitucional, tengo el derecho de contar con tribunales que administren justicia de manera expedita y bajo las legislaciones que así lo detallen, esa simple titularidad de derecho indeterminado, por llamarlo de algún modo, dará la posibilidad de acudir al juicio constitucional bajo la noción de interés legítimo.

En ese sentido, la contradicción de tesis 111/2013, en primer lugar, resultaba innecesaria en la medida de que el punto de toque era mínimo, pues convergían en muchas definiciones básicas de cómo debe entenderse el interés legítimo.

Sin embargo, desde luego, hay que reconocer la importancia que tiene para delinear de una manera más clara la procedencia del juicio de amparo tratándose del interés legítimo.

Además, dota de una nueva línea jurisprudencial en pro de los derechos fundamentales cambiando totalmente del paradigma tradicional de la procedencia del juicio de amparo y en sí, la instrumentalidad que tiene éste.

Esto es, como se ha dicho aquí es claro y evidente la transformación en el sistema jurídico mexicano a raíz de la incorporación de los derechos humanos, y también es clara la finalidad del juicio de amparo como medio de protección de estos.

Entonces, la base que se sentó en la contradicción de tesis 111/2013 permite quitar barreras para una verdadera protección de los derechos fundamentales.

II. CONCLUSIONES

El interés legítimo se remonta a los actos de la administración, con el fin de titular meras expectativas de derecho, pues aun cuando no existiera una norma que regulara determinadas conductas o circunstancias —derecho objetivo—, la autoridad administrativa ya había emitido previamente un acto en el que reconocía a un particular la posibilidad de gozar de una prerrogativa o de realizar una conducta o, en su caso, la había tolerado o bien había mantenido un silencio durante un tiempo prolongado, generando con ello la confianza en que la situación se mantendría.

Además, con esas acciones se veía mermado, quizá, un derecho no determinado para una persona que no se ubicaba en el hecho de la autoridad administrativa, es decir, con la concesión de algún permiso o licencia, podría afectar a otro individuo que quedaba desvalido por esa situación, sin encontrar un medio de defensa que se hiciera valer.

De ahí que el nacimiento del interés difuso se dé como una limitación al poder arbitrario que ejercía el Estado como en la vertiente de administración.

Siguiendo la misma línea, México no estaba exento de soportar los abusos administrativos de la autoridad, de ahí que, se requería un medio capaz para que los gobernados se defendieran.

Si bien el medio eficaz para que cualquier gobernado acudiera a la protección de sus derechos ante un acto, u omisión, de una autoridad era el juicio de amparo, el mismo quedaba corto a las expectativas, particularmente cuando se trata de combatir esos actos arbitrarios, donde el gobernado no tenía una afectación directa a su esfera, sino una vulneración indirecta.

En esa medida, con la inclusión de los derechos humanos en nuestro ordenamiento legal, se amplía la posibilidad de defensa de un derecho individual o de uno difuso o colectivo, en virtud de que en el primero se requiere demostrar con pruebas directas o indirectas que sean concluyentes de que la afectación indirecta ocurre por ubicarse como destinatario de la norma o que ésta redunde en la

persona en razón de sus características específicas; mientras que en el segundo bastan evidencias indicativas de que se pertenece al grupo que defiende el interés supraindividual o transindividual, siempre que antes se tome en cuenta el tipo de derecho que se defiende y la gradualidad o intensidad de su afectación.

Desde ahí, la importancia y trascendencia de la incursión del interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo, pues es el mecanismo ideal para la protección de esos derechos.

Así, con las reformas de la Constitución Federal en junio de dos mil once en materia de derechos humanos, esta prerrogativa de defensa ya no se encuentra limitada, sino que se amplían los alcances como presupuesto procesal para acudir al juicio de amparo, respecto del cual se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial—, como se hacía en el campo administrativo, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

Desde luego, las bases mínimas que otorgó la Suprema Corte de Justicia de la Nación para auxiliar a la administración de justicia en torno a la definición del interés legítimo, ante la nueva figura, otorgan herramientas necesarias para transitar completamente a un estado respetuoso de los derechos humanos.

Con la interpretación que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en pro de un absoluto avance de protección a los derechos humanos, se quiere llegar a un estado de *neconstitucionalismo* que es el entendimiento del Estado más allá de sus instrumentos normativos internos, incluidos desde luego, la máxima legislación de un país, como la Constitución; pero acotado, por tanto, a los derechos fundamentales, es decir, a un entendimiento de toda la estructura normativa y fáctica de un Estado, con pleno respeto a los derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales.

Esta definición, la podemos encontrar, por ejemplo, en *Formas de (Neo) Constitucionalismo, un análisis metatéorico de Paolo Comanducci* cuando

distingue la ideología constitucionalista y la neoconstitucionalista, siendo que esta última tiene por objeto el garantizar los derechos fundamentales.

Desde luego un órgano garante de esta teoría es, sin lugar a dudas, al Poder Judicial, generalmente por la integración de Cortes Constitucionales, y que ello da lugar a lo que se ha denominado “gobierno de los jueces”; teoría que *grosso modo* explica cómo el juzgador tiene en sus manos derogar o constituir la norma que, en sentido estricto, correspondería al órgano legislativo.

La Suprema Corte, en su papel de Tribunal Constitucional, ha asumido ese rol de construcción de normas, como la de derogar, por medio de la acción de inconstitucionalidad, de legislar, cuando se reclama una omisión legislativa; y en este asunto no es la excepción.

Entonces, esta clarificación del interés legítimo se otorga más en un afán de protección a la tutela judicial efectiva, para poder generar una protección más amplia de los derechos fundamentales.

Si bien no se comparte la necesidad de haber dictado la ejecutoria de la contradicción de tesis que se analizó, sí se estima importante y necesario para que los juzgadores entendieran cómo debía analizarse la procedencia del juicio de amparo ante las reformas constitucionales.

Además, es de insistirse que se estima que necesariamente el interés legítimo debe estar vinculado a un interés difuso, pues parte de la idea de la pertenencia a una colectividad, aunque fuese muy amplia ésta, como puede ser una ciudad o un Estado.

Y si bien, como se dijo en la ejecutoria no debe entenderse con esa exclusividad, ello nada más resulta de una interpretación que es, hasta cierto punto, lógica, no necesariamente debe de ir un grupo de personas al juicio de amparo, cuando se combate un interés difuso, desde luego que no, pero sí, a mi entender, ese interés nace necesariamente de su especial situación y pertenencia a esa colectividad.

Pareciera que con la definición que otorgó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deja abierta la posibilidad de que organizaciones civiles dedicadas a

la protección de derechos humanos, tengan el interés legítimo para reclamar actos de autoridad.

Es decir, como incluso se dijo, ha abierto la posibilidad de que organizaciones civiles reclamen, aduciendo un interés legítimo, omisiones legislativas que les impedirían ejercer su función, dotando de un nuevo parámetro, más amplio a esta figura.

El Consejero de la Judicatura Federal Alfonso Pérez Daza, plantea la posibilidad que los entes autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, tienen facultades para representar a los gobernados en cualquier clase de acción y juicio, incluido el de amparo.

Por lo que, en la línea evolutiva del interés necesario para promover un juicio de amparo, es posible considerar que tales instituciones tengan la facultad de presentar una demanda de amparo a nombre de una persona cuyos derechos son vulnerados, aún sin que dicha persona les otorgue facultades de representación.

Con la única intención de que, en razón del interés difuso, una eventual concesión les permita realizar de buena manera su objetivo total, como lo es la defensa de los derechos humanos.

La anterior propuesta no se ve lejana, ni menos aún descabellada, pues con la obligación que tiene cualquier autoridad del Estado Mexicano de respetar, proteger y promover los derechos fundamentales, cualquier acción que cumpla ese fin, resultará idónea.

Pero entonces, también, habría que replantearse el principio de relatividad de las sentencias, pues es evidente que en un juicio de amparo donde se aduzca tener interés legítimo, correrá un mayor riesgo, por llamarlo de algún modo, de que la concesión del amparo tenga efectos no solo para el directo quejoso, sino para la comunidad a la que pertenece.

Y en esa medida, no necesariamente la consecuencia de la concesión del juicio de amparo redundaría en un beneficio, ya que como se explicó también puede derivar en un perjuicio, y no podemos, por lo menos en la vía de amparo,

establecer quién tiene mayor o menor prevalencia, por la simple razón que sería difícil que todas las partes que aduzcan tener un interés legítimo sean convocadas al juicio.

Entonces, es oportuno y cierto que se encuentra en construcción los mecanismos necesarios para lograr una protección de los derechos humanos de manera total, pero en esa construcción no debemos generar definiciones o figuras que a la postre puedan claudicar al fin pretendido.

Por lo que a los tribunales de amparo les corresponde en mayor medida esa función que, a mi entender, la deberán realizar con cuidado y detenimiento, sin lugar a que exista la razonabilidad, pues con ésta se pueden caer en arbitrariedades, y si bien cada caso en particular merece su análisis, se debe de partir de una idea fija y concreta, lo que, en cierta medida recoge la contradicción de tesis analizada.

IV. BIBLIOGRAFÍA.

- ACUÑA Roldán, Juan Manuel. La ciencia del derecho procesal constitucional. Tomo IV Derechos fundamentales y tutela constitucional. “La Jurisdicción constitucional y los derechos imposibles”. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Marcial Pons. México 2008.

- ACUÑA Roldán, Juan Manuel. Justicia constitucional y políticas públicas sociales. Editorial Porrúa. México 2012.

- BAZÁN, Víctor. La ciencia del derecho procesal constitucional. Tomo IV Derechos fundamentales y tutela constitucional. “Los derechos económicos, sociales y culturales, ¿realidad o ficción? Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Marcial Pons. México 2008.

- BERNAL Pulido, Carlos. El derecho de los derechos. Editorial Panamericana, formas e impresos. Tercera reimpresión. Colombia 2006.

- CASTILLO González, Leonel (coordinador). Acciones colectivas reflexiones desde la judicatura. Consejo de la Judicatura Federal, México 2013.

- CARBONELL, Miguel. Los derechos fundamentales en México. Editorial Porrúa. Quinta edición. México 2012. Página 900.

- CURZ Parceró, Juan Antonio. Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. 20170

- GÓMEZ Montoro Ángel, J. El interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español. Texto de la ponencia presentada en el seminario "La Justicia federal en la actualidad", organizado por la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, celebrado en México, D. F., del 23 de abril al 2 de mayo de 2002

- GONZÁLEZ Chávez, Héctor. La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medias cautelares. Editorial Porrúa. Primera edición., 2006.

- FERRER Comella, Víctor. Justicia constitucional y democracia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2007.

- FERRER Mac-Gregor, Eduardo. Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2013.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor y otro. Las reformas de los derechos humanos, procesos colectivos y amparo, como nuevo paradigma constitucional. Editorial Porrúa. México, 2013.

- HIERRO, Liborio L. Los derechos humanos. Una concepción de la justicia. Marcial Pons. Madrid 2016.

- MARTÍNEZ Ramírez, Fabiola. El juicio de amparo, su naturaleza jurídica y su relación con los tribunales constitucionales. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/3.pdf>

- TRONT Petit, Jean Claude, ¿Qué hay del Interés Legítimo?, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 33, 2012.

- SCHIMILL Ordoñez, Ulises y De Silva Nava Carlos, El interés legítimo como elemento de la acción de amparo, 2012.