

EL INTERÉS LEGÍTIMO: NATURALEZA Y ALCANCES

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA*
Marcos del Rosario RODRÍGUEZ**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La ampliación en la eficacia y tutela de los derechos humanos.* III. *El interés legítimo previo a la reforma del 6 de junio de 2011.* IV. *El interés legítimo y su tratamiento jurisprudencial en México.* V. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia de juicio de amparo publicada en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 2011, sin duda alguna, establece un cambio en la cultura jurídica mexicana sin precedente, pues no sólo renueva aspectos estructurales indispensables en la eficacia procesal de este instrumento de tutela, sino que también pone al sistema jurídico mexicano en la vanguardia y sintonía internacional en lo relativo a la salvaguarda de los derechos humanos.

Desde hace muchos años se habían producido diversos intentos, por parte de varios sectores de la comunidad jurídica, para llevar a cabo una modificación sustancial al juicio de amparo.¹ Ciertas reticencias por parte del Estado —principalmente—, así como de algunos sectores del foro jurí-

* Doctor *honoris causa* por la Universidad Autónoma de Baja California; doctor en derecho por la UNAM; maestro en ciencia política por la Universidad de California; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III, y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias; magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 2006-2016.

** Doctor en derecho con mención honorífica y maestro en derecho público por la Universidad Panamericana; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I; secretario de tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ El Proyecto de la Nueva Ley de Amparo de 2002, sin duda alguna, puso las bases para la concreción actual de esta importante reforma constitucional, cuya viabilidad política fue complicada en aquel momento, lo que la colocó en un *stand by* por casi una década.

dico, fueron las que retrasaron lo inevitable: “adecuar el juicio de amparo a las necesidades actuales de las personas, haciéndolo realmente un medio eficaz de tutela”.

Si bien es cierto que el juicio de amparo, surgido en el seno de nuestro sistema jurídico en el siglo XIX, había sido el propulsor para el desarrollo de sistemas y medios de protección en varias partes del orbe, era un hecho que desde hace algún tiempo dicha garantía había dejado de ser eficiente y eficaz en su totalidad.²

El diseño primigenio del amparo no se asimila en nada al actual, pues a diferencia de otros sistemas en los que se fueron construyendo otras figuras de control jurisdiccional para la defensa del orden constitucional y los derechos humanos, en nuestro caso todo se concentró bajo la tutela de este instrumento, trayendo consigo la configuración de un medio complejo para su procedencia en algunos casos, y en otros fue demasiado flexible.

Esta composición híbrida fue convirtiendo al amparo en un instrumento poco efectivo, alejado de su fin último para lo cual fue instaurado: la protección integral de los derechos humanos.³

Es por ello que se hizo indispensable adecuar el juicio de amparo al contexto jurídico actual. Dicha adecuación comprendía varios cambios significativos, entre ellos el desprendimiento de los viejos paradigmas jurídicos, mismos que, a la luz de la realidad imperante, resultaban inoperantes y desfasados, originando un déficit grave en la eficacia y protección de los derechos humanos de las personas.

Resultaba paradójico que el juicio de amparo, siendo el instrumento jurisdiccional de tutela por antonomasia, restringiera, por su articulación y estructura, la protección plena y efectiva de ciertos derechos y, por ende, también la posibilidad de que aquellas personas o grupos que hubieran sufrido una afectación o vulneración en sus derechos pudieran recibir una restitución o reparación óptima.

Es por ello que la importancia y trascendencia de esta reforma radica en el redimensionamiento que se le da a los derechos humanos, ubicándolos como factores primarios de protección, sin anteponer elementos formales

² La restricción cada vez más férrea para su accesibilidad, el aumento cuantitativo de causales de procedencia, así como la generación de regímenes de excepción en lo relativo a la declaratoria de inconstitucionalidad de normas de alcance general, amparando sólo aquellos que tuvieron la posibilidad económica de interponer la demanda, convirtieron al juicio de amparo en un medio de protección poco eficaz, sujeto a condiciones de tipo legal, y no de índole constitucional.

³ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 2003, p. 2.

o reduccionistas que, como herencia del régimen decimonónico,⁴ habían afectado la efectividad del amparo como medio de control constitucional.

A continuación, se hará mención de los puntos que resultan ser —desde un punto de vista subjetivo— los más determinantes para la estructura constitucional del país, y que conllevan en sí un cambio material e integral de nuestra Constitución.

II. LA AMPLIACIÓN EN LA EFICACIA Y TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la actualidad, los sistemas constitucionales han tendido a reorientar sus estructuras hacia sistemas materiales de valores⁵ que permitan mayor amplitud y margen en lo relativo a la recepción de derechos humanos regulados por los tratados internacionales.

Como resultado del proceso de positivación internacional de los derechos humanos,⁶ a partir de la Segunda Guerra Mundial, y de la consolidación de una conciencia colectiva internacional, los Estados han tenido que adecuar sus Constituciones a los contenidos de los tratados internacionales,⁷ por los criterios jurisprudenciales emanados por los tribunales internacionales encargados de la aplicación y cumplimientos de éstos.

Más allá de una discusión sobre competencias, jerarquías normativas y aspectos de soberanía, la idea de que los derechos humanos se hayan consolidado como elementos supremos dentro de los ordenamientos constitucionales, por una influencia del exterior hacia el interior de los Estados, tiene su base en el hecho de favorecer permanentemente a la persona, no sólo en lo individual, sino también en el contexto colectivo o social.

En buena medida, el desarrollo económico y social de los países condiciona el ejercicio pleno de todos los derechos humanos, principalmente los de índole colectiva o difusa, por lo que requieren no sólo de una consagración positiva a nivel constitucional e internacional, sino también necesitan de acciones que garanticen una tutela y vigencia efectivas.

⁴ Vigo, Rodolfo Luis, *De la ley al derecho*, México, Porrúa, 2003, p. 79.

⁵ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 1999, pp. 41-45.

⁶ Hernández Gómez, Isabel, *El proceso de positivación y protección de los derechos humanos a través de la historia*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 73-111.

⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, “La soberanía, las Constituciones y los tratados internacionales en materia de derechos humanos: América Latina y Chile”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2005, p. 1844.

Pareciera que esta tutela se vuelve difícil en contextos donde la economía no se encuentra del todo estable y solvente. Por ello, cuando se habla del papel de los jueces en la protección de los derechos humanos, particularmente los económicos, sociales y culturales, en tiempos de crisis económicas, es más bien referirse al papel de los jueces en la protección de derechos, en tiempos de normalidad, pues las crisis económicas parecen un signo de los tiempos que nos ha acompañado toda nuestra existencia.

La actual crisis económica es mundial y proviene desde 2008, por lo menos, afectando a países desarrollados, y también a los que se encuentran en vías de desarrollo. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX, en la discusión de los textos constitucionales mexicanos se advertía la necesidad de contar con un contexto económico adecuado para el desarrollo social y el de los derechos de las personas, que fueran garantizados de forma efectiva más allá de las condiciones imperantes. Ponciano Arriaga señalaba en 1856: “Ese pueblo no puede ser libre, ni republicanos, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”.⁸

Desde los orígenes del reconocimiento de los derechos en el siglo XVIII, la Constitución francesa de 1793, en el artículo 23, reconoció la garantía social como la asistencia social de los seres humanos a los propios seres humanos: “Artículo 23. La garantía social consiste en la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y conservación de sus derechos. Esta garantía se apoya en la soberanía nacional”.

Esto, de alguna manera, representaba la antítesis del pensamiento de Hobbes, así como del liberalismo político imperante en los siglos XVI y XVII, en el que el individuo era la razón y ser única, excluyéndose a los factores colectivos.

En los años veinte, Georges Gurvitch, en su obra *La idea del derecho social: noción y sistema del derecho social*, advertía que el derecho social deriva de los fenómenos sociales que han motivado la incorporación del individuo a los nuevos grupos sociales o a la comunidad, que dan como origen un nuevo “derecho de comunión de relación de integración”.

El surgimiento de distintos grupos sociales, así como la exigencia para que fueran atendidas y resueltas sus necesidades, llevaron a que se elevaran al plano constitucional los derechos sociales, como ocurrió con las Consti-

⁸ Villegas Moreno, Gloria y Porrúa Venero, Miguel Ángel (coords.), *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, serie III, vol. 1, t. 1, p. 486.

tuciones de México de 1917 y la de Weimar de 1919. Sin embargo, como se afirmó en párrafos anteriores, la consagración no resultó suficiente para que pudieran tener una vigencia y tutela plena.

1. *La persona como eje central en el actuar constitucional*

Los principios constitucionales pro persona y de interpretación conforme, insertos en el artículo 1o. constitucional, que fue reformado el 6 de junio de 2011, no hacen más que evidenciar el carácter universal de los derechos humanos, los cuales imperan en toda actuación por parte de cualquier autoridad, tratando de proveer un ejercicio pleno y eficaz de éstos.

El principio pro persona⁹ conlleva la exaltación y ubicación de la persona como centro de cualquier actuación dentro del Estado, buscando que la dignidad de cualquier ser humano se vea protegida, a través de la aplicación y ejecución, por parte de la autoridad en cuestión, de la norma jurídica que mejor beneficios traiga consigo, es decir, aquella que favorezca a la persona, según sea el caso concreto de que se trate.

El hecho de que la autoridad aplique la norma que mejor beneficia a la persona implica la consolidación de la equidad como elemento de medición y operación del Estado, dejando atrás el modelo de abstracción formal, que era tan injusto y arbitrario, pero, principalmente, evidencia el triunfo de los derechos humanos de las personas como factor principal en todo sistema constitucional.¹⁰

Esta primacía de los derechos humanos propicia la desaparición de las reglas tradicionales de jerarquía y competencia, puesto que se proyectan en cualquier nivel y orden, ya sea interno o externo.

Es por ello que los tratados internacionales en los cuales se encuentren reconocidos derechos humanos, al momento de incardinarse a determinado sistema jurídico, en vez de mantenerse encapsulados y preservados —por

⁹ El principio *pro homine*, al cual nosotros llamaremos principio pro persona, ya que cuenta con un sentido más amplio y con perspectiva de género, tiene como fin acudir a la norma más protectora y/o a preferir la interpretación de mayor alcance de ésta al reconocer/garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, o bien, en sentido complementario, aplicar la norma y/o interpretación más restringida al establecer limitaciones/restricciones al ejercicio de los derechos humanos. Castilla, Karlos, “El principio pro persona en la administración de justicia”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 20, 2009.

¹⁰ Sepúlveda Iguiniz, Ricardo, “El reconocimiento de los derechos humanos y la supremacía constitucional”, en Rosario Rodríguez, Marcos del, *Supremacía constitucional*, México, Porrúa, 2009, p. 210.

decir de alguna forma— a dichos derechos en los límites normativos de tales acuerdos internacionales, se dispersarán a lo largo de la estructura estatal, fortaleciendo la esfera jurídica de las personas y viniendo a engrosar, de manera sustancial, el número de derechos que pueden ejercerse de forma plena y efectiva.

Es por ello que el principio de interpretación conforme¹¹ es indispensable para que aquellos derechos humanos contenidos y reconocidos en algún ordenamiento internacional se vean realmente dimensionados y tutelados ante una posible vulneración o reducción.

Es aquí en donde el papel del juez constitucional se vuelve determinante, ya que es él quien, a través de las valoraciones y mediciones jurídicas que realice, deberá armonizar y entrelazar los distintos derechos humanos reconocidos a nivel constitucional, tanto aquellos previstos en la propia Constitución como aquellos que estén regulados en los tratados internacionales.¹²

La idea esencial es que el juez otorgue por medio de este ejercicio valorativo, interpretativo y argumentativo, un resultado óptimo en el caso concreto,¹³ con el fin de preservar y garantizar el principio pro persona.

Lo anterior es importante señalarlo, pues no podemos dividir, por un lado, la reforma constitucional en materia de derechos humanos y, por otro, la relativa al juicio de amparo, ya que ambas deben ser vistas como un todo; de lo contrario, la eficacia de éstas se verá seriamente afectada.

Es insoslayable la importancia del papel del juez en esta nueva etapa constitucional, en la que paradigmas como los derechos humanos se erigen en parámetros de validez supremos, y que reclaman para sí una protección y potencialización al máximo de sus contenidos y alcances.

¹¹ Caballero Ochoa, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, pp. 113-117, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/6.pdf>.

¹² “...en términos generales, podríamos sintetizarla como la técnica hermenéutica por medio de la cual los derechos y libertados constitucionales son armonizados con los valores, principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por los estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales (y en ocasiones otras resoluciones y fuentes internacionales), para lograr su mayor eficacia y protección”. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, p. 358, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf>.

¹³ Alexy, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2003, p. 45.

En ese mismo sentido, Jaime Murillo Morales señala en su artículo “Las acciones colectivas en México. La nueva ocupación de los jueces” las características y rasgos que deben poseer los operadores jurisdiccionales hoy en día: “El nuevo modelo de juez requiere personas capaces de solucionar los problemas, actuar en favor de la defensa de los derechos colectivos, alejados del viejo modelo de jueces espectadores o simples árbitros neutrales”.¹⁴

2. *La configuración de un juicio de amparo más efectivo a través del interés legítimo*

Con la inserción de los principios constitucionales señalados, resultaba eminente que cualquier disposición normativa que limitara la proyección y vigencia universal y suprema de los derechos humanos daría como consecuencia no sólo una contradicción al mandato constitucional de tales principios, sino también la inadecuación e invalidez de tal disposición.

En este sentido, la disposición normativa contenida anteriormente en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limitaba de manera considerable no sólo la posibilidad de proteger de manera efectiva los derechos de carácter social y difuso, sino también cualquier derecho humano, ya que únicamente aquellas personas que fueran titulares de algún derecho derivado o previsto normativamente podían acceder a la justicia constitucional para buscar una reparación: “Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...”.

De igual manera, la ley reglamentaria del anterior precepto constitucional limitaba la procedencia de la tutela del amparo en caso de violaciones, siempre que hubiera la vulneración de un derecho subjetivo reconocido expresamente en algún dispositivo normativo.¹⁵

Esta condición *sine qua non* —tal y como se advirtió— reducía la protección efectiva de los derechos humanos de las personas, pues tal defensa sólo era procedente en la medida en que la positivación de éstos fuera explícita e individualizada.

¹⁴ Murillo Morales, Jaime, “Las acciones colectivas en México. La nueva ocupación de los jueces”, en Castillo González, Leonel y Murillo Morales, Jaime, *Acciones colectivas. Reflexiones desde la judicatura federal*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2013, p. 57.

¹⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 41.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró por vía jurisprudencial que la condición para la procedencia del amparo era que el derecho vulnerado se encontrara regulado en alguna norma jurídica determinada; tal situación se puede apreciar en el contenido de la Tesis P. XIV/2011 emitida por el Pleno del máximo órgano, que a continuación se muestra:

INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO HA SUFRIDO UNA GRAN VARIACIÓN, SINO QUE HA HABIDO CAMBIOS EN EL ENTENDIMIENTO DE LA SITUACIÓN EN LA CUAL PUEDE HABLARSE DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO “OBJETIVO” CONFERIDO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un amplio abanico de pronunciamientos históricos sobre el concepto de “interés jurídico” para efectos de la procedencia del juicio de amparo, muchos de los cuales provienen de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, pero con posterioridad el tema ha sido abordado por la jurisprudencia del Alto Tribunal. Contra lo que podría pensarse, el entendimiento del concepto de interés jurídico no ha sufrido una gran variación en su interpretación. Lo que ciertamente ha cambiado es lo que se entiende que está detrás de los conceptos jurídicos a los que hacen referencia las tesis sobre interés jurídico y, en particular, el entendimiento de la situación en la cual puede hablarse de la existencia de un derecho “objetivo” conferido por las normas del ordenamiento jurídico, en contraposición a una situación de la que simplemente los individuos derivan lo que se denomina como “un beneficio” o una ventaja “fáctica” o “material”.

En tal sentido, el interés para poder actuar en un juicio de amparo, conforme a las disposiciones constitucionales y legales anteriores a la reforma mencionada, era a instancia de parte agraviada, lo cual se limitaba a proteger el derecho subjetivo, lo que se conoció como agravio personal y directo.¹⁶

Por tanto, como se ha advertido, el interés jurídico, entendido como la facultad o potestad de exigencia reconocida en la ley,¹⁷ ya no era una figura que estuviera a la altura de satisfacer las necesidades de la sociedad contemporánea, pues un sinnúmero de actos que vulneraban los derechos humanos de las personas no estaban sujetos al control jurisdiccional del juicio de amparo.¹⁸

¹⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, México, Porrúa, 2013, p. 41.

¹⁷ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 41.

¹⁸ *Ibidem*, p. 55.

En tal sentido, para la procedencia del amparo por vía del interés legítimo se debían contener los siguientes elementos:¹⁹

- La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica.
- La titularidad de ese derecho por parte de una persona.
- La facultad de exigencia para el respeto de ese derecho.
- La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 2011, se amplió la legitimación activa, así como el concepto de agravio, pasando de un interés jurídico de carácter individual y condicionado a la existencia de una afectación directa al interés legítimo individual o colectivo,²⁰ lo cual viene a fortalecer la tutela efectiva de los derechos humanos, al incluir en el ámbito del control constitucional diversos sectores que anteriormente carecían de una protección adecuada.²¹

Se puede advertir que unos de los aspectos más importantes que ha traído consigo la reforma constitucional en materia de juicio de amparo es la inclusión del interés legítimo,²² erigiéndose como el factor esencial para la procedencia del juicio de amparo. El artículo 107, fracción I constitucional prevé su regulación bajo el siguiente supuesto:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

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

¹⁹ El interés simple corresponde a su concepción más amplia y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano *quivis ex populo*, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo, y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica, legítimamente, sería el mero interés en la legalidad. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Congreso del Estado de Tamaulipas, 2011, p. 54.

²⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, cit., p. 41.

²¹ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 56.

²² Gómez Montoro, Ángel, “El interés legítimo para recurrir en el amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional español”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2000.

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

El interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, se basa en la afectación que se genere en la esfera jurídica de una persona, ya sea de forma directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, y no de la vulneración *per se* de algún derecho subjetivo conferido por un dispositivo normativo.

Esto implica que derivado de la incorporación constitucional del interés legítimo, el juicio de amparo podrá ser promovido por cualquier persona titular de un derecho, o bien que posea un interés difuso o colectivo en relación con un acto determinado que viole sus derechos humanos; es decir, se protege a las personas de cualquier acto que, de forma directa o indirecta, vulnere su esfera jurídica.

En el caso de los derechos de carácter social y difuso,²³ éstos se ven tutelados de una forma mucho más efectiva a través del interés legítimo, ya que el hecho de demostrar la afectación en la esfera jurídica, sin evidenciar la titularidad del derecho o una violación directa, permite que este tipo de derechos puedan garantizarse, sobre todo por su condición expansiva en cuanto a su ejercicio, que puede darse de forma individual o de forma colectiva.²⁴

²³ “...Se ha evidenciado la estricta correlación entre los derechos humanos «individuales» y los derechos económicos, sociales y culturales... Los derechos civiles y políticos, para que puedan tener significado, necesitan apoyarse en la existencia y en el goce garantizado de los derechos económicos y sociales, pues de otra forma son formas vacías, meros adornos insustanciales... También ha sido puesto enfáticamente de relieve que, en realidad, no existe una distinción de esencia entre los derechos humanos individuales o «de la primera generación» y los derechos sociales, económicos y culturales, o sea, los de la «segunda generación». Todos ellos tienen la misma jerarquía. Todos ellos son igualmente importantes. Todos ellos merecen tutela... Desde 1948 ha sido preocupación constante de la Organización de los Estados Americanos no sólo el señalar que los derechos económico-sociales y culturales son también, como los otros, derechos humanos, que se encuentran indudablemente ligados con el desarrollo social y económico de los Estados, sino también señalar que merecen protección... así como la Carta Americana de Garantías Sociales, debida en mucho a la autoridad intelectual del profesor Mario de la Cueva... se confiere a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la función de velar por los derechos consignados en esa Declaración, reconociéndose así su carácter eminentemente obligatorio”. Sepúlveda, César, “Posibilidad y conveniencia de elaborar un protocolo adicional sobre derechos económicos, sociales y culturales, anexo a la Convención de San José, de 1969”, *Anuario Jurídico*, México, t. XII, 1985, pp. 283-287.

²⁴ “Los derechos humanos individuales y colectivos forman un todo armónico y equilibrado, y la mejor manera de protegerlos es incorporando a los que le faltan a la Convención de San José, a través de su Protocolo... Debe considerarse también que con la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales se consigue un mayor grado de paz interna, se avanza en la justicia social y se evitan conflictos que conducen a la violación de los otros derechos”. *Ibidem*, p. 291.

Para una mejor comprensión sobre lo que implica la dimensión conceptual del interés legítimo, se puede decir que éste se encuentra en medio del interés jurídico y el interés simple,²⁵ ya que para su existencia no se requiere evidenciar la afectación de un derecho subjetivo reconocido en la ley ni tampoco implica que cualquier persona posea legitimación procesalmente activa para presentar una demanda de amparo.

Ahora bien, el interés legítimo no es igual al interés difuso, más allá de que pueda tutelarse la vigencia de derechos de esta naturaleza, ya que poseen alcances y efectos distintos. Es por ello que se hace necesario analizar la naturaleza del interés difuso, y de esta forma advertir con claridad sus diferencias con los otros tipos de interés.

3. *Interés difuso*

El interés difuso es un concepto que se ha venido desarrollando en los últimos años a la par de la concepción de los derechos difusos o llamados así por Karel Vasak en 1972, y, subsecuentemente, por la doctrina francesa como “derechos humanos de tercera generación”.²⁶

El interés difuso es un medio de acceso a la justicia y tutela efectiva de aquellos derechos humanos que derivan de una situación contextual y emergente, y que por su trascendencia para el desarrollo de la sociedad actual se vuelve indispensable su atención y adecuada protección. Estos derechos derivan de factores científicos, tecnológicos, económicos, demográficos, urbanos y ecológicos.

Si bien la concepción de interés difuso refiere a situaciones actuales, existen antecedentes en la Roma antigua que evidencian la existencia de una noción muy definida. La figura de la *interdictio pretorio* tutelaba intereses de carácter supraindividual, tales como la *salubritas* o la *res publica*. De igual forma, existían los *interdictos populares*, que protegían derechos públicos de índole difusa, así como las *actio popularis*,²⁷ cuya finalidad era mantener la vigencia y salvaguarda de los intereses y derechos de toda la comunidad.

En la Roma antigua se advertía la presencia de una serie de intereses y derechos difusos que pertenecían a la pluralidad de ciudadanos; esto se concebía en la figura de la *populus romanus*.²⁸

²⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 57.

²⁶ Cabrera Acevedo, Lucio, “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993, p. 212.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Idem*.

Estos antecedentes permiten darnos cuenta de que desde la antigüedad siempre se han diseñado mecanismos para proteger los bienes jurídicos pertenecientes al orden público, es decir, aquellos que tienen una trascendencia más allá de lo individual.

En la actualidad, observamos que los derechos difusos poseen un carácter social por derivar de factores —como se señaló— de dimensión universal y supranacional.

Si bien tanto los derechos sociales como los derechos difusos hacen referencia a colectividades y poseen cualidades como la supraindividual y la indivisibilidad, éstos se diferencian entre sí por varios aspectos.

Los derechos sociales de naturaleza predominantemente prestacional buscan que grupos, principalmente vulnerables, sean protegidos, de tal forma que a través de una serie de acciones puedan ubicarse en un estado de igualdad jurídica y social. Un rasgo distintivo es que los colectivos pertenecientes a los derechos sociales son perfectamente determinables; esto es, que los titulares de dichos derechos son identificables por su condición étnica, económica, social, racial, sexual o política, además de que normalmente se encuentran organizados.

En cambio, los derechos difusos hacen referencia a un colectivo indeterminado y disperso, cuya tutela originaria se da en el ámbito administrativo, y poseen efectos extraterritoriales.

En el caso de la legitimación procesal activa para interponer una acción de tutela o protección, existen rasgos distintivos. Los derechos sociales pueden ser promovidos sólo por los integrantes de ese colectivo, grupo o subgrupo, para lo cual se tendrá que demostrar su identidad o pertenencia. En cambio, tratándose de intereses difusos, cualquier persona tiene legitimación activa para exigir su protección en instancias jurisdiccionales.

Como se ha señalado, el estudio en torno a los derechos e intereses difusos es reciente; se trata de un hecho que desde siempre —como se advirtió— ha existido una preocupación en que se tutelén de forma adecuada. Éste es el caso de nuestro sistema jurídico, que tal y como se verá más adelante, a finales del siglo XIX se protegían derechos políticos, ambientales y urbanísticos a través del juicio de amparo.

Los intereses difusos derivados de cuestiones arquitectónicas, estéticas, de comercio y consumo, que parecieran ser tópicos contemporáneos, gozaban de una tutela amplia y efectiva en los primeros años de vida del amparo, situación que cambiaría con la inclusión del interés jurídico y el reconocimiento única y exclusivamente de derechos subjetivos.

4. *El interés legítimo y el acceso a una tutela efectiva*

El interés legítimo surgió en el derecho administrativo español como una respuesta a los problemas de ambigüedad y lagunas de las disposiciones normativas de la administración pública, los cuales conllevaban confusiones y perjuicios a los particulares, para determinar con precisión los alcances de los derechos y obligaciones contenidos en tales normas.²⁹

Por tanto, se puede decir que en el interés legítimo, al estar relacionado con un derecho subjetivo, existe una pretensión distinta a la del interés subjetivo, que busca lo siguiente: *a)* eliminar la situación ilegal imperante; *b)* exigir una conducta —acción u omisión— legal y sustituta a la autoridad, para defender y restablecer la integridad de intereses propios.³⁰

Para la doctrina administrativa, el interés legítimo como derecho subjetivo atípico depende de una actuación administrativa que infrinja la legalidad, así como del agravio cometido a una persona o a una colectividad.³¹

Algunos autores hispanos, como María Isabel González Cano, señalan que su existencia y eficacia es de carácter “reaccional”. Esto significa que a partir de que se materializa la afectación es cuando se activa la protección para salvaguardar, defender o reparar la situación particular del agraviado como persona o grupo. Se puede decir que para que se dé el interés legítimo debe evidenciarse el agravio al sujeto en concreto.³²

Se advierte que, bajo la noción del derecho administrativo, el interés legítimo se explica en razón de la observancia o no que se dé, por parte de algunos particulares, a ciertas normas o disposiciones normativas emitidas por algún organismo de la administración pública; dichas disposiciones les genera un beneficio o perjuicio en concreto para ellos, sin que implique los mismos efectos para los demás. Eso puede derivar de una particular situación, en la que una o algunas personas se encuentren, situación que las hace más sensibles que otros frente a un determinado acto administrativo.³³

La autora María Graciela Reirz define de una forma muy clara lo que implica que una persona tenga “una particular” o “especial situación” que condiciona la existencia del interés legítimo:

²⁹ Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2005, p. 212.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*.

³² González Cano, Ma. Isabel, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Madrid, Tirant lo Blanch, 1997, p. 17.

³³ Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *op. cit.*, pp. 214 y 215.

Esta particular situación hace que estos particulares posean un interés calificado y esa calificación no se debe al hecho de que el acto administrativo incida en su esfera jurídica; pues si esa incidencia fuera válida tendrían que aceptarla. Sino a la circunstancia de que, si el acto administrativo es inválido, su supresión —operada como sanción de la invalidez— los beneficia también a ellos en cuanto los libera de la pretensión indebida de la Administración. Ese, interés calificado del administrado, que autoriza únicamente a su titular (con exclusión de todos los otros sujetos que no se hallen en su particular situación) a provocar un control administrativo o jurisdiccional sobre la validez de los actos administrativos, recibe el nombre de interés legítimo, que es la proyección procesal del interés calificado.³⁴

Si bien es cierto que la figura del interés legítimo tuvo su origen y desarrollo primario en el derecho administrativo español, a diferencia de lo que algunas posturas pudieran señalar, esto no impide que pueda funcionar en otros ámbitos y materias, de ahí que se haya pensado que su inclusión en el juicio de amparo posibilitaría de una forma más efectiva el acceso óptimo a la tutela efectiva y real de los derechos humanos de las personas, principalmente los derechos sociales y difusos, situación que por vía del interés jurídico resultaba inviable debido a la reducción y estreches de su naturaleza.

El interés legítimo, al basar su procedencia en la posición que guarda la persona en relación con el acto que le genera un perjuicio en su esfera jurídica al violarse un derecho humano, garantiza el acceso integral a la justicia, y también la posibilidad de una verdadera defensa o reparación.

Uno de los grandes problemas que el juicio de amparo había enfrentado previo a la reforma constitucional y la promulgación del nuevo ordenamiento reglamentario era el relativo a las causales de improcedencia, las cuales se hicieron cada vez más difíciles de solventar, impidiendo una tutela integral de todos los derechos humanos.

Se puede afirmar que el interés legítimo viene a democratizar el acceso al juicio de amparo, pues deja a un lado criterios selectivos de accesibilidad y procedencia formalista, fortaleciendo la esencia y razón del juicio de amparo como auténtico medio de protección constitucional para todos los derechos humanos de las personas que se encuentren reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Un ejemplo que puede evidenciar el acceso restringido para hacer valer la vigencia de un derecho no subjetivo se encuentra en el contenido de la Tesis III. 1o. A.57 K:

³⁴ *Idem.*

QUEJA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA UN ACUERDO DE INADMI-
SIÓN DE PRUEBAS Y EL AFECTADO DEMUESTRA UN INTERÉS DIFUSO Y NO
JURÍDICO. Conforme al artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo, para
que proceda la queja contra el auto que desecha una prueba, tal desecha-
miento debe, por su naturaleza trascendental y grave, ocasionar un perjuicio
no susceptible de ser reparado en el dictado de la sentencia, lo cual implica
una efectiva afectación a los derechos subjetivos del quejoso; por tanto, si de
las constancias del juicio respectivo aparece que el quejoso tiene un interés
difuso, derivado de los peligros a los que eventualmente puede estar expuesto
él, el medio ambiente y el equilibrio ecológico, y tomando en cuenta que su
salvaguarda no la prevé la legislación en materia de amparo, es evidente que
el recurso es improcedente, pues al no estar de por medio la protección a un
interés jurídico, resulta inocuo el desechamiento de las pruebas ya que no in-
fluirán en el fondo del asunto.

En ese sentido, tal y como lo refiere el ministro Arturo Zaldívar en su
obra *Hacia una nueva Ley de Amparo*, el célebre procesalista Mauro Cappelletti
señalaba que “en el proceso jurisdiccional hay un núcleo democracia, y que,
si existe un elemento fundamental de democracia, éste consiste en hacer
que todos tengan acceso al sistema jurídico, a sus organismos, derechos, tu-
telas y beneficios; en sentido amplio, el acceso a la justicia”.³⁵

El interés legítimo permite que estas restricciones de accesibilidad a
la justicia constitucional se vean disipadas, trayendo consigo que cualquier
persona o grupo de personas que hayan sufrido una afectación o vulnera-
ción en sus derechos humanos, o bien que guarden una situación especial
frente al orden jurídico,³⁶ puedan interponer un juicio de amparo, salva-
guardándose de esta manera la eficacia y la vigencia constitucional de los
derechos humanos.

Ahora bien, resulta pertinente efectuar algunas aclaraciones sobre la
naturaleza y los alcances del interés legítimo.

El hecho de que el interés legítimo sea un vehículo más dúctil y óptimo
para consolidar una justicia constitucional más efectiva, en aquellos casos
en los que se vean involucrados derechos sociales y derechos difusos, no
implica de ninguna manera que sólo estos derechos puedan ser sujetos de
acceso y tutela ni que el interés legítimo sea referido exclusivamente a las
acciones de carácter colectivo.

El interés legítimo puede ser aducido por una persona o por un grupo
de personas ante la afectación y violación de un derecho humano indivi-

³⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

³⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Amparo colectivo en México...”, *op. cit.*, pp. 55-57.

dual, social o difuso de ocurrencia pasada, presente o inminente; es decir, para que se configure este interés, no depende del número de personas que acudan a interponer un juicio de amparo, sino del derecho que ha sido vulnerado, así como de la posición que guarde una o varias personas, en una situación determinada.³⁷

En cambio, las acciones colectivas sólo refieren a la prerrogativa que tiene un grupo determinado ante la afectación de un derecho de naturaleza colectiva, para acudir ante una instancia jurisdiccional, la cual deberá resolver con base en dicha pretensión.

Por ende, el interés legítimo no se encuentra circunscrito sólo a la tutela de derechos sociales o a las pretensiones colectivas. Por supuesto, no todos los derechos colectivos poseen la naturaleza de derechos sociales o difusos, aunque por sus rasgos externos pudieran confundirse.

De ahí deviene la importancia de considerar como un factor determinante la incidencia colectiva que pueda producir la afectación que se pretenda impugnar o controvertir por vía del juicio de amparo, la cual puede hacerse valer de forma individualizada o colectiva.³⁸

Un aspecto que debe analizarse a partir de la inclusión del interés legítimo en el sistema de protección constitucional es el relativo a las sentencias de amparo, cuyos efectos continúan siendo particulares o relativos, lo que implica que únicamente trascienden para la persona o grupo de personas que promovieron el juicio.

El hecho de que los efectos de la sentencia de amparo sigan siendo relativos pareciera constituir un obstáculo en el desarrollo de los amparos sociales y colectivos,³⁹ pues el beneficio que pueda traer consigo a la comunidad la contravención de un acto o una norma que ponga en riesgo la vigencia de los derechos humanos sólo favorece a aquellas personas que hayan interpuesto la acción bajo el principio procesal *pro actione*.

En el caso de los derechos humanos de carácter social y difuso, como los derechos al medio ambiente, los derechos culturales, los derechos a la salud, entre otros, sería un tanto contradictorio pensar que las sentencias, al momento de su aplicación, no tuvieran efectos *erga omnes*, ya que se restringiría a la sociedad de la tutela efectiva y vigencia de los derechos humanos en cuestión.

³⁷ *Idem*.

³⁸ Acuña, Juan Manuel, “El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 41-45.

³⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, cit., p. 45.

Se puede decir, tal y como lo considera el jurista Eduardo Ferrer Mac-Gregor, que las sentencias estimatorias⁴⁰ que se dicten en materia de amparo, cuando está de por medio la tutela de un derecho humano de carácter social o difuso, deberán tener efectos generales y vinculantes para todos los interesados, aun cuando no hayan participado en el proceso.⁴¹

Los efectos de la cosa juzgada son de carácter expansivo, situación que conlleva la generación de beneficios generales, los cuales no pueden limitarse o circunscribirse única y exclusivamente a las partes que promovieron el amparo. Esto se explica en razón de que un bien jurídico social es indivisible y concurrente, por lo que la protección y los beneficios derivados del mismo se extienden en la comunidad.⁴²

Los bienes jurídicos individuales poseen una naturaleza divisible, por lo que cuando existe una afectación, los efectos de la tutela se limitan a la persona o individuo que ejerció la acción procesal, y no trascienden a la esfera jurídica de otras personas. En cambio, cuando la afectación trasgrede la esfera jurídica individual y alcanza bienes colectivos o públicos, los derechos vulnerados, una vez que son protegidos y restituidos en su vigencia, trascienden y se expanden en la esfera colectiva o social.

Por tanto, la afectación debe valorarse de forma cualitativa en relación con los bienes jurídicos que puedan verse afectados por un acto u omisión. Por ello, si en un caso determinado está de por medio un bien colectivo o público, los efectos de la resolución que tenga como fin la protección o tutela de dicho bien trascenderán más allá de la esfera jurídica de las partes promoventes del juicio.

Un aspecto que no es del todo claro es el relativo a los efectos que puedan producir las sentencias de carácter desestimatorio, pues se corre el riesgo de dejar a los interesados en estado de indefensión. Esto, sin duda, es un tema que la jurisprudencia deberá ir construyendo, de cara a generar certeza y protección efectiva a todos los derechos humanos de las personas, más allá de que sean de índole individual, colectiva o difusa.

⁴⁰ Díaz Revorio, Francisco Javier, “Tipología y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional en los procedimientos de inconstitucionalidad ante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, t. V, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2559/19.pdf>.

⁴¹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, cit., p. 45.

⁴² Acuña, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 45.

III. EL INTERÉS LEGÍTIMO PREVIO A LA REFORMA DEL 6 DE JUNIO DE 2011

1. *Casos de tutela de derechos difusos y reconocimiento de interés legítimo en el siglo XIX*

Si bien es cierto que fue hasta la reforma del 6 de junio de 2011 cuando el interés legítimo fue instaurado a nivel constitucional, existen varios antecedentes de relevancia en los que se puede advertir cómo los tribunales de amparo tutelaron derechos humanos, sobre todo de carácter social y difuso.

Un antecedente relevante en materia de tutela de derechos difusos a través del interés legítimo se dio el 5 de diciembre de 1872, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió el amparo al representante de la menor Concepción Pérez en contra de los actos del Ayuntamiento de Ciudad Guzmán, Jalisco. El amparo fue promovido en contra del acto de orden de demolición de un pórtico o portal en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La Suprema Corte otorgó el amparo a pesar de que la autoridad no pretendía destruir su casa, sino el ambiente natural y arquitectónico en el que se encontraba ubicada la propiedad. Con la sentencia emitida por la Corte, no sólo se protegió a la quejosa, sino también a los vecinos y al ambiente de la comunidad.⁴³

Como se puede advertir en el caso señalado, previo a la etapa de que los criterios y la legislación se concentraran en reconocer únicamente el interés jurídico, ya se advertía que el juicio de amparo debía ser lo suficientemente amplio para proteger todos los derechos de las personas, incluyendo —como se puede advertir en la resolución en comento— derechos de carácter difuso, que en este caso era un derecho cultural, lo cual resultaba un avance para la época, pues todavía este tipo de derechos no estaban conceptualizados, y mucho menos reconocidos en el marco constitucional.

Este caso evidencia cómo a través del interés legítimo desde aquel momento, se puede tutelar y mantener la vigencia de derechos difusos, los cuales requieren de formas amplias y flexibles en cuanto al acceso y valoración de derechos que se han visto vulnerados, lo cual no puede ocurrir mediante el interés jurídico.

Existen otros casos comprendidos durante la Primera Época jurisprudencial, mismos que se encuentran contenidos en el *Semanario Judicial de la Federación*, evidenciando que en la etapa posterior al restablecimiento de la República en 1867 la Suprema Corte operó con un progresismo inusitado

⁴³ Cabrera Acevedo, Lucio, *op. cit.*, p. 224.

para su época, protegiendo no sólo los derechos individuales, sino también aquellos de índole política y social, situación que cambiaría con el arribo a la presidencia de dicho órgano del célebre jurista Ignacio Luis Vallarta, en donde el individualismo predominó sobre el interés social, en buena medida, por la influencia del liberalismo científico y el positivismo jurídico en la formación de los juristas de aquellos años.

Uno de estos asuntos que se consideran relevantes para demostrar que el juicio de amparo tuteló derechos de carácter difuso, aun cuando en ese tiempo no se había desarrollado una teoría al respecto, es el relativo a la sentencia emitida por la Suprema Corte el 24 de febrero de 1873, mediante la cual se le concedió el amparo a Cipriano Pérez en contra del acto de prohibición del ayuntamiento para que arrendara parte de su casa con fines comerciales, ya que ésta daba al portal de una plazuela. La Corte determinó que el hecho de arrendar esa parte de su propiedad no provocaba perjuicio alguno para los transeúntes y el público en general; en cambio, la negativa de la autoridad provocaba una violación de los artículos 16 y 27 de la Constitución de 1857.⁴⁴

Otro caso citado en el estudio realizado por Lucio Cabrera Acevedo “La tutela de los intereses colectivos y difusos”, es el amparo concedido por el máximo tribunal el 25 de marzo de 1873, a través del cual se protegió a los vendedores de la calle Porta Coeli de la Ciudad de México, a quienes se les había prohibido ejercer el comercio en esa vía pública, ya que se argüía que molestaban el tránsito público. En su sentencia, la Corte determinó que no existían actos de molestia al público, y que dicha actividad correspondía al ejercicio legítimo del derecho de libertad de comercio.⁴⁵

Posteriormente, tal y como se hizo referencia, desde finales del siglo XIX hasta principios de la primera década de este siglo, el formalismo jurídico imperante restringió el acceso de intereses distintos al jurídico, por lo que muchos derechos humanos sociales y difusos quedaron sin una tutela efectiva.⁴⁶

2. *El caso paradigmático Mini Numa*

Previo a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, se dictaron algunas sentencias en las que se evidenció una apertura en el acceso y pro-

⁴⁴ *Ibidem*, p. 225.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Tanto la academia como el ámbito jurisprudencial concebían a los derechos de carácter social como derechos no accionables, es decir, que no contaban con una garantía jurisdiccional para ser tutelados. Cfr. Ruiz Massieu, Francisco, “El derecho a la salud”, *Anuario Jurídico*, t. XII, 1985, pp. 257-266.

tección de derechos humanos por vía del interés legítimo, salvaguardando así su vigencia, aun cuando no estaba formalizada su existencia en el texto constitucional y en la ley reglamentaria.

Un caso que de alguna forma puede concebirse como paradigmático es el relativo al juicio de amparo identificado en el expediente 1157/2007, mediante el cual se resolvió el juicio de amparo promovido por la comunidad de *Mini Numa*, municipio de Metlatónoc, Guerrero, México, del 11 de julio de 2008, dictado por el juez séptimo de distrito en el estado de Guerrero.⁴⁷

Mini Numa es una comunidad indígena *Na Savi* (mixteca), cuyas condiciones de pobreza extrema y falta de acceso a los servicios de salud habían generado que uno de cada cuatro niños muriera por enfermedades relacionadas con la desnutrición, principalmente. Esta situación se agravaba al no contar con una clínica dentro de la comunidad, estando a más de una hora y media a pie el centro de salud más cercano. Este hospital carecía de una infraestructura adecuada para dar un servicio óptimo a la población.

Derivado de lo anterior, las autoridades de la comunidad hicieron una petición ante la Secretaría de Salud del gobierno del estado de Guerrero para que se construyera una clínica. Dicha petición fue contestada con una negativa, aduciéndose que la población no contaba con una casa de salud, para lo cual se tenía que acondicionar algún inmueble y disponerlo para estos fines.

En 2005, las autoridades de la comunidad informaron a la Secretaría que ya habían construido una casa tal y como se los había requerido, con objeto de que ahí se prestaran los servicios de salud; sin embargo, desafortunadamente, la autoridad nunca envió el personal ni los recursos médicos para que comenzara a operar. Ante tal situación, en 2006, de nueva cuenta, el delegado municipal y el Comité de Salud de la comunidad *Mini Numa* presentaron una petición ante el jefe de Jurisdicción de Salud, a fin de que se dispusiera de un médico para dar atención de lunes a viernes. Respecto de esta solicitud, la autoridad respondió que no contaba con presupuesto para atender lo solicitado.

En 2007, algunos integrantes de la comunidad acudieron ante la ONG denominada Centro de Derechos Humanos “La Montaña Tlachinollan”, para que les brindaran la asesoría jurídica respectiva. Por tal motivo, se presentó una nueva solicitud, pero ahora ante el gobernador del estado de

⁴⁷ Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Rivera Maldonado, Aline, “El caso «mininuma»: un litigio estratégico para la justicia de los derechos sociales y la no discriminación en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 251, enero-junio de 2009, pp. 89-91.

Guerrero, para que se construyera una unidad médica. En atención a la petición efectuada, el Ejecutivo local, a través del secretario de Salud, contestó mediante Oficio 4083 que, con fundamento en el Modelo Integrador de Atención de Salud (MIDAS), para poder construir una unidad clínica o hospital médico se requiere que en la población existan entre 2,500 y 3,000 habitantes, y que no se encuentre en un radio de 15 kilómetros de algún otro centro hospitalario.

En contra del oficio mediante el cual se les negó la construcción de una unidad médica, se promovió por parte de los miembros de la comunidad de *Mini Numa* un juicio de amparo indirecto ante el Juzgado 7o. de Distrito en el estado de Guerrero, presentando como agravio la violación del derecho a la salud de la comunidad, efectuada por las autoridades locales.⁴⁸

Entre los factores que de alguna manera tuvo que sortear el juez de distrito para tutelar el derecho social vulnerado se encuentra el tema de la legitimación activa de los miembros de la comunidad, ya que si bien poseían un interés legítimo válido para promoverlo, carecían de un interés jurídico, conforme a lo dispuesto por la normatividad vigente en ese tiempo, así como de representación legal, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del estado de Guerrero.⁴⁹

Para admitir la demanda, el juez argumentó que se había vulnerado lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución federal, así como los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado. Ahora bien, para justificar el agravio personal y directo como condición necesaria para la procedencia, y, por ende, evidenciar la existencia de una legitimación procesal activa, derivado de la afectación que pudo haber generado la negativa

⁴⁸ “La salud, se ha acabado de reconocer, es causa y efecto del desarrollo... Por el contrario, salud y desarrollo están sujetos a una severa regla de concomitancia que lleva a que se muevan juntos y en la misma dirección, pues no hay pueblos saludables sin desarrollo, y éste no puede darse con bajos niveles de salud. Por ello, no puede aceptarse que entre gasto en desarrollo social y gasto en actividad productiva medie una dialéctica, que conduzca a que uno de los extremos sea pospuesto... creo que en el marco de costos sociales de las crisis latinoamericana, el reforzamiento de los programas institucionales de salud es inaplazable... la salud no depende sólo de las acciones de atención médica y de salud pública, por una lado, y los mecanismos de financiamiento de los distintos servicios institucionales de salud cobijan marcadas inequidades, por el otro. Por lo que se refiere al primer elemento, cabe señalar que los niveles de salud están firmemente condicionados por la alimentación, la educación y por la disponibilidad de determinados servicios públicos —agua potable en particular— todo ello, a su vez, dependiente del ingreso, de suerte que la atención médica predominantemente se aboca a restaurar la salud, más que a preservarla y a promoverla, y la salud pública sólo parcialmente lo logra... Se ha dicho —y con razón— que democracias que no son igualitarias, y yo añadiría, que no son igualitarias en salud, no son democracias”.

⁴⁹ Acuña, Juan Manuel, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

de la autoridad local en la construcción de la unidad médica, se determinó que, más allá de la naturaleza colectiva del derecho a la salud, la violación se había materializado e individualizado en cada uno de los integrantes de la comunidad, ya que de alguna forma u otra se les había violado su derecho a la salud de manera directa. Por ello, el juez que decidió reconocer el interés jurídico a los quejosos en lo individual, y no en su carácter de representantes de la comunidad.

Esta argumentación construida para garantizar el acceso de la comunidad a la administración de justicia y tutela efectiva de su derecho a la salud, a la luz del interés legítimo, sería hoy en día innecesaria, pues basta que los integrantes de la comunidad demuestren una afectación directa o indirecta, o simplemente su especial situación, para que se proceda a la admisión de la demanda, ya que el acto impugnado no sólo trasgredió la esfera jurídica de las personas a las que se les vulneró su derecho a la salud, sino que también trascendió a la esfera colectiva, violando así un bien jurídico social. Por tanto, el argumento vertido por el juez, que de alguna manera podemos calificarlo como progresista o garantista, permitió la tutela efectiva del derecho a la salud de la comunidad referida, reconociendo *de facto* la figura de interés legítimo y posibilitando la justiciabilidad de derechos que anteriormente carecían de una protección adecuada.⁵⁰

En aquel entonces, al no contemplarse el interés legítimo, se requería una condición necesaria de individualidad-exclusividad, la cual no está presente en este asunto,⁵¹ puesto que la pretensión es concurrente e inescindible por tratarse de un derecho y un bien de carácter colectivo, cuya incidencia no puede dividirse o individualizarse. El hecho de construir una unidad médica conlleva un beneficio generalizado para todos los habitantes, con independencia de quienes hayan promovido el juicio de amparo, ya que se trata de un derecho de incidencia colectiva, y no personal o particular.

En el fondo, el juez argumentó que, toda vez que los lineamientos y obligaciones de las autoridades administrativas se encontraban en disposiciones normativas, y en función de las mismas, dichas autoridades estaban obligadas a ejecutar lo contenido en tales normas jurídicas. Para fundamentar y motivar sus razonamientos, el juez llevó a cabo una interpretación conforme a la Constitución federal y los instrumentos internacionales, tomando como base el deber que tiene el Estado de asegurar una adecuada

⁵⁰ Cossío Díaz, José Ramón, *Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución*, México, Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 295-300.

⁵¹ Acuña, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 41.

atención de los servicios de salud, y que cualquier persona tenga la posibilidad de acceder a los servicios de salud, los cuales deberán funcionar en todo momento y en cualquier circunstancia.

De igual forma, el juez refirió en su sentencia lo dispuesto en la Ley General de Salud, así como en la Ley de Salud del Estado de Guerrero, en donde expresamente se señala la obligación de vigilar que las instituciones de salud presten los servicios a los habitantes de la entidad que lo requieran, conforme a los criterios de universalidad y gratuidad.

Entre las normas de derecho internacional referidas como parte de su fundamentación y motivación, el juez señaló los artículos 7o. y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los artículos 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales reconocen el principio de igualdad y el derecho a la salud. Además de estas normas, el juez resalta el fundamento realizado tomando como base las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en relación con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que en ese año aún no estaba inserto en nuestro texto constitucional el bloque de constitucionalidad o derechos, lo que hace más admisible la labor interpretativa y progresista del juez en cita.

Finalmente, el juez advirtió que es un hecho que, conforme a lo dispuesto por la normatividad de la materia, en concreto por el MIDAS, no existe la obligación de construir unidades médicas si no se cumple con los requisitos ahí establecidos; sin embargo, ese mismo ordenamiento prevé la construcción de casas de salud en aquellas comunidades rurales que no dispongan de servicios de salud. Por tanto, el juez que declaró que las autoridades habían sido omisas de cumplir con lo dispuesto por el propio marco legal que los regula, por lo que en su resolutivo determinó que, en aras de dar cabal cumplimiento al marco constitucional, internacional y legal, deberían abatirse las carencias que impiden la prestación óptima de los servicios de salud, tales como la falta de agua potable, mobiliario, luz eléctrica, medicamentos, entre otros.

Por ello, en el resolutivo se amparó a los quejosos y se le ordenó a las autoridades locales de la materia que cumplieran con lo dispuesto por el MIDAS; esto es, que se construyera una casa de salud debidamente acondicionada, con mobiliarios y medicinas, y que el centro de salud ubicado en la cabecera municipal también fuera acondicionado y suministrado de los insumos necesarios, así como del personal médico adecuado.⁵²

⁵² Sentencia de amparo 1157/2007-II, p. 133.

3. *Otros casos relevantes*

Otro caso relevante que debemos mencionar, de forma muy breve, en el que se puede evidenciar el reconocimiento del interés legítimo en materia de amparo de forma previa a su inserción formal en el texto constitucional, es la sentencia del amparo directo 496/ 2006, promovido por la asociación de nativos y colonos de la comunidad de San Pedro Tláhuac, mediante la cual se pretendía revertir el permiso otorgado por parte de la autoridad administrativa, para que fuera instalada una estación de distribución de gas dentro de la población antes mencionada, lo cual implicaba un riesgo inminente para la comunidad.

El tribunal valoró el interés legítimo de la comunidad y decidió proteger los derechos humanos que podrían verse en peligro, lo cual constituyó una acción de tutela de actos futuros que, en caso de generarse, podrían provocar una afectación colectiva.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo un amparo presentado en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debido a la negación por parte de esta entidad de otorgar un medicamento específico para el tratamiento de una enfermedad huérfana, también conocida como “rara”, por ser poco frecuente su padecimiento.

La discusión de este asunto posibilitará al máximo tribunal determinar los alcances de la obligación que poseen las instituciones de seguridad social de proveer los fármacos que sean necesarios para tratar las enfermedades, aun cuando no se encuentren en el cuadro básico de medicamentos.

El no proveer medicamento a un enfermo por el simple hecho de que padece una enfermedad rara, y, por ende, el medicamento que requiere no está en el cuadro básico, conlleva una violación al derecho a la salud de esa persona, ya que la vigencia de éste no se debe limitar por ninguna circunstancia o condición; es decir, el acceso a la atención médica debe ser óptimo e integral.

El presente asunto se suscitó del juicio de amparo promovido por un derechohabiente del IMSS que en abril de 2013 solicitó la atención de dicha institución para que se le tratara la enfermedad denominada “hemoglobi-nuria paroxística nocturna”.

Ante la negación de la institución de proporcionarle los medicamentos necesarios para la atención médica eficaz y adecuada, este derechohabiente decidió ampararse por violársele su derecho a la salud.

De ahí deviene la trascendencia del presente caso, ya que la Suprema Corte podrá establecer los alcances del derecho a la salud en cualquier caso

y ante cualquier circunstancia, sin que medien argumentos que pudieran llevar a discriminaciones, por el predominio de formalismos legales que existen.

4. *Los organismos no jurisdiccionales y la tutela de derechos sociales y difusos*

Ante la obligación de agotar todas las instancias, sobre todo en casos donde se tienen que impugnar vulneraciones de derechos en instancias administrativas, muchas personas y grupos sociales han optado en buscar protección a través de instancias y mecanismos no jurisdiccionales, por ejemplo por vía de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Este organismo constitucionalmente autónomo, a través de sus recomendaciones, ha logrado promover y garantizar en muchos casos que derechos de carácter social y difuso sean tutelados de forma efectiva, aun cuando no es un ente que ejerce un control jurisdiccional.

La eficacia que ha alcanzado el cumplimiento de las recomendaciones de este órgano constitucional ha sido muy alta, lo cual posibilita que se convierta en un mecanismo idóneo para resolver violaciones a derechos humanos que por su gravedad y urgencia requieren de un pronunciamiento y actuación rápida y efectiva.

En los informes dados por el actual *ombudsman*, tenemos que existe un porcentaje cercano al 90% de acatamiento por parte de las autoridades en relación con las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Desafortunadamente, no hay un mecanismo de seguimiento puntual por parte de esta entidad que posibilite advertir si efectivamente la autoridad ha cumplido con lo dispuesto en la recomendación respectiva.

Un ejemplo de la importancia de estos medios de tutela no jurisdiccionales en la atención oportuna de reclamos de grupos —principalmente vulnerables— sociales ante violaciones a sus derechos humanos son los casos recientemente presentados en distintas entidades de la Federación, en especial en Oaxaca, en los que se ha evidenciado una falta de atención médica a mujeres en labor de parto, poniendo en peligro su vida y la de los recién nacidos.

El derecho humano a la salud implica una serie de acciones que el Estado tiene que impulsar para garantizar su vigencia, como la implementación de protocolos y procedimientos que permitan el acceso de cualquier persona a los servicios de salud.

Una atención deficiente limita el acceso a la salud de las personas; pero también por el principio de interdependencia, la violación a otros derechos humanos, tales como el derecho a la seguridad e integridad personal, así como el derecho al trato digno.

Como parte de las acciones que se han emprendido para garantizar el derecho de no repetición de tales actos violatorios, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió sendas recomendaciones al gobierno del estado de Oaxaca, con la finalidad de evitar en lo sucesivo la violación a tales derechos, así como la reparación efectiva de los daños ocasionados a las madres y sus recién nacidos.

En la Recomendación 8/2014⁵³ sobre el caso de la negativa al derecho de la protección de la salud e inadecuada atención médica en el Centro de Salud Rural de San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca, del 27 de marzo de 2014, así como en la Recomendación 15/2014⁵⁴ sobre el caso de la negativa al derecho a la protección a la salud en el Centro de Salud Rural del municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca, del 25 de abril de 2014, la Comisión Nacional fue enfática en que la falta de atención por parte del personal médico de las mencionadas instituciones de salud puso en riesgo grave a las mamás y a los recién nacidos, vulnerándose su integridad física, su derecho a la protección a la salud y el derecho al trato digno, acentuándose su condición de indígenas del sexo femenino, lo que implica la configuración de una acción discriminatoria.

Las recomendaciones emitidas van encaminadas a tomar las medidas necesarias con objeto de reparar el daño a las mujeres que no fueron atendidas al momento de dar a luz, así como a sus hijos, derivado de la responsabilidad directa del personal administrativo y médico de los centros de salud referidos.

De igual forma, se hizo hincapié en la necesidad de que exista una adecuada formación y capacitación, tanto técnica y profesional como en materia de derechos humanos, por parte del personal médico, pues es un factor determinante para garantizar el derecho social a la salud y los demás derechos que se encuentran relacionados con éste.

La obligación constitucional y convencional de las autoridades de promover y proteger los derechos humanos se debe extender a la realización de acciones concatenadas de diversa índole, que permitan mantener la vi-

⁵³ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/REC_2014_008.pdf.

⁵⁴ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/Rec_2014_015.pdf.

gencia plena de dichos derechos, principalmente aquellos de carácter asistencial, en los que el papel del Estado es fundamental para que se puedan ejercer eficazmente.

Actualmente, la Comisión está dando seguimiento al cumplimiento de tales recomendaciones vertidas al titular del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca, para de esta forma asegurar el derecho a la reparación y la no repetición de los actos violatorios de derechos humanos.

IV. EL INTERÉS LEGÍTIMO Y SU TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL EN MÉXICO

Como se ha señalado, anteriormente a la multicitada reforma constitucional, el interés jurídico⁵⁵ había prevalecido como única forma de acceso a la justicia constitucional. Esto implicaba que sólo aquellas personas titulares de derechos previstos y reconocidos expresamente en alguna disposición normativa podían acudir a exigir una pretensión ante la autoridad jurisdiccional competente, siempre que hubiera un agravio personal y directo.

Sin embargo, tal y como se señaló en párrafos anteriores, previo a la reforma constitucional, el interés legítimo fue concebido jurisprudencialmente, permitiendo que en esos casos extraordinarios se tutelaran de forma efectiva los derechos de las personas.

Dentro de nuestro sistema jurídico, el tratamiento del interés jurídico en materia de amparo a nivel jurisprudencial tiene un primer antecedente en la Tesis Aislada I.4o.A.299 A de 1999 perteneciente a la Novena Época, la cual establece lo siguiente:

“INTERÉS LEGÍTIMO” E “INTERÉS JURÍDICO”. AMBOS TÉRMINOS TIENEN EN EL DERECHO LA MISMA CONNOTACIÓN. Los conceptos “jurídico” y “legítimo” tienen gramaticalmente el mismo contenido, según la Enciclopedia del Idioma de Martín Alonso; por legítimo se tiene “a lo que es conforme a las leyes” y jurídico tiene un significado de lo que se hace “con apego a lo dispuesto por la ley”; Escribche señala que legítimo es “lo que es conforme a las leyes, lo que está introducido, confirmado o comprobado por alguna ley” y de jurídico dice que es “lo que está o se hace según forma de juicio o de derecho”. Se admite que no son las definiciones gramaticales la única base con la que cuenta el Juez para decir el derecho, las palabras que forman parte de una disposición legal deben interpretarse y aplicarse acordes al contexto de esa norma jurídica, y es en ese contexto que este tribunal no encuentra diferencia, aparte

⁵⁵ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 41.

de la semántica entre una palabra y otra; cabe precisar que los artículos 33 y 71, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ya derogada, aludían a la necesaria existencia de un interés jurídico para acudir al juicio ante dicho tribunal y que el juicio sería improcedente contra actos que no afectaran el “interés jurídico” del actor; en tanto que la ley vigente hace referencia a un “interés legítimo” lo que nos lleva a afirmar que basta que se consideren afectados quienes acuden al juicio para que éste sea procedente.

Como se puede advertir en esta tesis, existe una confusión respecto al concepto y diferencias entre el interés legítimo e interés jurídico, pues en el contenido de dicha tesis se concibe a ambos como una misma noción. Esto se explica en razón de que se utilizó como método interpretativo el gramatical, lo que no permite identificar a plenitud los alcances de ambos intereses.

Esta interpretación impidió la aplicación de una tutela real y efectiva de los derechos humanos sociales y difusos por parte de los órganos jurisdiccionales, ya que al equipararlos conceptualmente, la restricción derivada del interés jurídico también se daba al plantearse una protección por vía del interés legítimo.

No se puede aducir un desconocimiento teórico o conceptual del contenido y alcances del interés legítimo, pues si bien fue en la doctrina administrativista española donde se ha estudiado de forma más amplia este término, también en el derecho administrativo mexicano, en el ámbito jurisprudencial, existe una noción más o menos desarrollada sobre la naturaleza de esta figura.

Por su parte, la Tesis I.4o.A.356 A 2002, también de la misma 9a. Época, dispone lo siguiente:

INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN. El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como

destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.

En esta tesis se puede advertir por primera ocasión en la doctrina jurisprudencial mexicana el reconocimiento de los elementos fundamentales que permiten la existencia y operatividad del interés legítimo. Aun cuando la tesis referida ubica el interés legítimo en el ámbito administrativo, es claro como estos rasgos se replican cuando dicho interés fue trasladado al juicio de amparo: existencia de una vulneración de un derecho que implique la afectación directa o indirecta en la esfera de un individuo o un colectivo, o bien que una persona guarde una especial situación frente al orden jurídico.

Posteriormente, en la Tesis I.4o.A.357 A, de agosto de 2002, se hilvanó un concepto de interés legítimo:

INTERÉS LEGÍTIMO. CONCEPTO. El gobernado en los supuestos de que sea titular de un interés legítimo y se considere afectado con el acto de autoridad, puede acudir a la vía contencioso administrativa a solicitar que se declare o reconozca la ilegalidad del acto autoritario que le agravia, para lo cual es necesario que: a) sea el titular o portador de un interés (no derecho) como son tantos los que reconoce la Constitución o la ley; b) se cause una lesión subjetiva; y, c) la anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete, ya sea en el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos, por ende, un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades. En este orden de ideas, es evidente que un acto de privación, proveniente

del ejercicio de una norma de acción y susceptible de incidir sobre propiedades o posesiones de uno o múltiples sujetos, por supuesto que les confiere una posición jurídica calificada para reclamar su ilegalidad, traducándose esta situación, entre otras más, en un supuesto del interés legítimo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia identificada como J.142/2002, en la que se establecen algunos aspectos relevantes en la construcción de una noción más cercana al interés legítimo y su naturaleza:

INTERÉS LEGÍTIMO. NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. De acuerdo con los artículos 34 y 72, fracción V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea, o no, titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; así, lo que se plantea en dichos preceptos es una cuestión de legitimación para ejercer la acción, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo del asunto. De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten sus derechos subjetivos (interés jurídico), sino también y de manera más amplia, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada, al requerir un interés legítimo como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido interés jurídico, al resultar aquél de mayores alcances que éste.

De igual forma, se puede apreciar en la jurisprudencia 141/2002, emitida por la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo siguiente:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal

de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

Por su parte, en la Tesis I.3o.A.74 A, de enero de 2003, se aprecia que, a partir de la interpretación efectuada, se concluye erróneamente que, tratándose de juicio de amparo, el interés legítimo y el interés jurídico se equiparan a una violación al derecho subjetivo:

INTERÉS JURÍDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONSTITUYE UN GÉNERO QUE COMPRENDE TANTO AL DERECHO SUBJETIVO COMO AL INTERÉS LEGÍTIMO, EN TANTO QUE AMBOS ESTÁN TUTELADOS POR NORMAS DE DERECHO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente ha interpretado el interés jurídico en su acepción de derecho subjetivo, consustancial a la materia civil, pero en materia administrativa, tanto la violación a los derechos subjetivos del particular, como el atentado contra sus intereses legítimos, constituyen casos de afectación a su esfera de derechos, aunque en grados distintos. Por tanto, el interés jurídico, entendido como la afectación a la esfera jurídica, en materia administrativa, abarca tanto al derecho subjetivo como al interés legítimo, pues en ambos casos existe agravio o perjuicio en la esfera de derechos del gobernado. Ello significa que el interés jurídico en el juicio de amparo constituye un género relativo a la afectación a la esfera jurídica de los gobernados, afectación que, en materia administrativa, se presenta en dos casos, a saber, con la violación a un interés legítimo, cuando lo que se pretende es la mera anulación de un acto administrativo contrario a las normas de acción, o con la violación a un derecho subjetivo, cuando lo que se solicita de la administración pública es el reconocimiento de una situación jurídica individualizada.

En la Tesis I.7o.A.550 A de 2008 se hace de nueva cuenta referencia, dentro del juicio de amparo, a la figura del interés legítimo que posee el entonces llamado tercero perjudicado, ahora tercero interesado:

TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN EL AMPARO LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO A AQUELLA INSTANCIA, SI ACREDITA UN INTERÉS LEGÍTIMO CONTRARIO AL DEL ACTOR (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). El artículo 33, fracción III, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que será parte en el procedimiento el tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses se vean afectados por las resoluciones del propio tribunal o simplemente que tenga un interés legítimo contrapuesto a las pretensiones del demandante. Por otra parte, el primer párrafo del artículo 34 de la citada ley dispone que en el juicio que regula sólo puedan intervenir las personas que tengan interés legítimo en él. Así, este interés supone únicamente la existencia de una intención cualificada respecto de la legalidad de determinados actos, que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico, resultando intrascendente que sea o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para iniciar la acción, ya que aquél es una cuestión que atañe al fondo del asunto. En ese contexto, si quien solicita amparo para reclamar la falta de emplazamiento al juicio contencioso administrativo, a través de las pruebas existentes demuestra un interés legítimo contrario al del actor, tiene interés jurídico para acudir al juicio de garantías, en virtud de que colmó el único requisito que establece la comentada ley para ser llamado a aquella instancia como tercero perjudicado.

En la Tesis 1.4o.A.1A de la Décima Época se establece que:

INCONFORMIDAD PREVISTA EN LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. LOS OFERENTES EN UN PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA INTERPONER DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN CONTRA LOS ACTOS DICTADOS EN ÉSTE. En relación con la inconformidad prevista en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debe destacarse que los licitantes u oferentes en un procedimiento de licitación pública carecen del derecho subjetivo a la adjudicación o suscripción del contrato, pues éste se encuentra sujeto a lo que la autoridad competente resuelva; sin embargo, conforme a los artículos 65 a 70 del citado ordenamiento tienen interés legítimo para interponer dicho medio de impugnación contra los actos dictados en el aludido procedimiento, el cual surge desde el momento en que adquieren las bases respectivas, lo que se traduce en que, en una competencia justa, su

oferta sea tomada en cuenta, esto es, analizada por el órgano convocante en los términos previstos en las normas jurídicas que regulan el procedimiento, a fin de que el fallo se emita legalmente. Así, entendido el interés legítimo como la pretensión o poder de exigencia respecto a la legalidad de un acto de la autoridad cuya anulación o declaración de ilegalidad trae aparejada una ventaja, a través de invocar la titularidad de un interés y en virtud de presentar una situación especial o cualificada relacionada con una lesión o principio de afectación a la esfera jurídica del inconforme, la resolución correspondiente tendrá por objeto anular los actos irregulares así como sus consecuencias.

Derivado de la reforma constitucional en materia de amparo, existe una tesis de agosto de 2012, identificada como XXX.1o.1 K de la Décima Época, en la cual se señala que, con independencia de que aún no se había elaborado una nueva Ley de Amparo, en la que se contemplaran las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011, el hecho de que el interés legítimo estuviera contemplado en el texto constitucional resultaba suficiente para que se aplicara de forma directa:

INTERÉS LEGÍTIMO. EN OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE OCTUBRE DE 2011), NO OBSTANTE QUE LA LEY DE AMPARO NO HAYA SIDO REFORMADA PARA REGLAMENTAR SU APLICACIÓN. La Ley de Amparo no ha sido reformada para la procedencia del juicio de garantías por afectación del “interés legítimo”, pues únicamente la establece por menoscabo del interés jurídico. Sin embargo, en acatamiento al principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal (que excluye la posibilidad de que leyes de jerarquía inferior reduzcan el cumplimiento de los mandamientos supremos), debe atenderse a la disposición que sí prevé la existencia de tal figura jurídica, es decir, el artículo 107, fracción I, de la Carta Magna, pues de lo contrario, su observancia dependería indebidamente de la voluntad del legislador ordinario.

En agosto de 2012 se emitió la Tesis IX.2o.1 K de la Décima Época, en la que se hace una distinción de los alcances del interés legítimo respecto del interés simple, por ser un interés cualificado que requiere, al menos, una afectación indirecta, con lo cual se comienza a gestar una labor interpretativa mucho más analítica, a efecto de ir advirtiendo los elementos y alcances del interés legítimo a la luz de la reforma constitucional:

EN EL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA SI AL ADELANTAR LA EVENTUAL CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL SE APRECIA QUE SE RESTITUIRÁ AL QUEJOSO EN EL GOCE DE ALGÚN DERECHO CONCRETO. El interés legítimo se basa primordialmente en la existencia de un interés de mayor dimensión que el simple, es decir, en un interés cualificado, actual y real, que se traduce en que el acto reclamado afecte la esfera jurídica concreta del gobernado por virtud de la especial situación que éste guarde en relación con el orden jurídico, de modo que la promoción y, en su caso, resolución favorable del juicio de garantías le reporten un beneficio concreto y real, pues es ésa precisamente la finalidad de dicho medio extraordinario de defensa que, conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo —aplicable en todo aquello que no se oponga a la reforma a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre siguiente— tiene por efecto restituir al agraviado en el goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto sea positivo y, cuando sea negativo, su efecto será obligar a la autoridad a que actúe en el sentido de respetar la garantía de que se trate. Por tanto, para que se configure un interés de tal naturaleza se requiere de una afectación por lo menos indirecta —dentro de un parámetro de razonabilidad y no sólo de mera probabilidad— en la esfera jurídica del particular, derivada del acto reclamado, de suerte que si al adelantar la eventual concesión de la protección constitucional en el juicio de amparo se aprecia que se restituirá al quejoso en el goce de algún derecho concreto, se actualiza en su favor un interés legítimo, es decir, éste existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habrá de colocar al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio.

En la Tesis IX.2o. 2 A de la Décima Época, emitida en agosto de 2012, se establecen lineamientos sobre la procedencia del interés legítimo en supuestos mucho más específicos, tal y como se expresa en su contenido:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉL QUIEN OSTENTÁNDOSE ÚNICAMENTE COMO CIUDADANO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, RECLAMA LA DETERMINACIÓN QUE APRUEBA LA REINCORPORACIÓN DE UN MAGISTRADO DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA A SUS LABORES DESPUÉS DE QUE, CON MOTIVO DE UNA LICENCIA, OCUPÓ EL CARGO DE SECRETARIO DE DESPACHO EN EL GOBIERNO LOCAL, PORQUE ADUCE QUE DEBIDO A ESTE NOMBRAMIENTO DEJÓ DE CUMPLIR CON EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 99, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD. El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre

siguiente, establece: “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”. Ahora bien, el interés legítimo tiene sus límites entre el simple y el jurídico, según se aprecia en la obra “Juicio de Amparo e Interés Legítimo: La tutela de los Derechos Difusos y Colectivos”, de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Editorial Porrúa, México, 2004, segunda edición, en la cual sostiene que el interés simple es un interés general que tiene todo miembro de la comunidad en que las autoridades cumplan con las normas de derecho objetivo, sin que ese cumplimiento implique un beneficio personal. Es el mero interés ciudadano por la legalidad, el cual no faculta para accionar el juicio de amparo, sino que únicamente permite la denuncia o la acción popular cuando las leyes lo permiten, en tanto que no requiere de una condición precisa o de una cualificación subjetiva especial. Asimismo, en cuanto al interés jurídico, dicho autor refiere que se le ha identificado con el derecho subjetivo, consistente en la situación de prevalencia o ventaja que el derecho objetivo concede a un individuo frente a otros, cuyos elementos constitutivos son la posibilidad de hacer o querer y de exigir de otros el respeto hacia esa situación preferencial. Además, respecto del interés legítimo precisa que corresponde a las personas que por la situación objetiva y particular —de hecho o de derecho— en la que se encuentran, tienen interés en que el poder público ajuste su actuación a la ley, pero no sólo por el mero interés ciudadano en la legalidad, sino porque cumpliéndose con la ley conservan un beneficio o evitan un perjuicio cierto, en tanto que resienten una afectación indirecta en sus derechos fundamentales con el acto autoritario reclamado, aunque carezcan de un derecho subjetivo, por lo que su característica esencial es la utilidad que al gobernado le proporciona la actuación legal del poder público, aunque es necesario exigir al quejoso la presencia de un factor especial que lo distinga de la generalidad de las personas: el interés legítimo debe ser personal y actual. Por otra parte, de la doctrina nacional reconocida en la jurisprudencia 2a./J. 141/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 241, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se obtiene que los antecedentes del interés legítimo en nuestro marco legal se encuentran en el derecho administrativo, en donde se destaca como elemento de importancia el que la autoridad cause un perjuicio especial a una persona o a un grupo de personas, sin que se trate del que de manera general y uniforme se produce a grandes sectores de la población; de ahí que de prosperar la acción se traduzca en un beneficio jurídico

co en favor del accionante. Así, el interés legítimo para promover el juicio de amparo no llega al grado de requerir la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco es posible que toda persona, a pesar de que no se vea lesionada en su esfera jurídica, pueda promoverlo, porque esto lo tornaría en un control abstracto o preventivo y no en un medio reparador de violaciones. Consecuentemente, si quien ostentándose únicamente como ciudadano del Estado de San Luis Potosí, promueve juicio de garantías en el que reclama la determinación que aprueba la reincorporación de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia a sus labores después de que, con motivo de una licencia, ocupó el cargo de secretario de despacho en el gobierno local, porque aduce que debido a este nombramiento dejó de cumplir con el requisito previsto en el artículo 99, fracción VI, de la Constitución Política de la entidad, sin evidenciar o señalar cómo ese hecho le irroga un perjuicio directo o indirecto en su esfera jurídica individual o en relación con su especial situación frente al orden jurídico, sino limitándose a basar su pretensión en que como parte de la sociedad tiene interés en que los funcionarios judiciales cumplan con los requisitos que para tal efecto establecen los ordenamientos jurídicos, resulta inconcuso que carece de interés legítimo en el amparo, pues su pretensión se basa en un mero interés simple, es decir, no evidencia cómo dicho acto o sus consecuencias afectan directa o indirectamente sus derechos fundamentales de conformidad con su “especial situación frente al orden jurídico”, ni señala cuál sería esa situación —de hecho o de derecho— concreta que se vería afectada o beneficiada con la concesión o negativa del amparo y menos aún, cuál sería el beneficio real y específico, inmediato o mediato, que en su esfera jurídica concreta pudiera obtener con la regulación de la legalidad de los actos que reclama. Lo anterior es así, porque si no se alega que efectivamente la actuación del Magistrado sea irregular en aspectos concretos o situaciones jurídicas reales, con las cuales se vea comprometida su imparcialidad, probidad o independencia judicial, que deriven en afectación indirecta de la promovente, resulta incuestionable que no basta el interés abstracto en la legalidad de los actos de autoridad para considerar existente un interés legítimo.

De igual forma, la Tesis IX.2o.2 K, de agosto de 2012, evidencia los límites y alcances del interés legítimo, y la necesaria existencia de una afectación o un beneficio, directo o indirecto, en su esfera jurídica individual como una condición necesaria para su procedencia, pues de lo contrario no se puede materializar:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. CARECE DE ÉL QUIEN MANIFIESTA QUE UN ACTO VIOLA EN SU PERJUICIO EL DERECHO HUMANO DE LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS PARA DESEMPEÑARSE COMO JUZGADORES, LOS CUALES ASEGUREN UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA IMPARCIAL, SIN PRETENDER UN BENEFICIO DIRECTO O INDIRECTO EN

SU ESFERA JURÍDICA INDIVIDUAL. De la exposición de motivos de la reforma en materia de amparo realizada al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre siguiente, se advierte un énfasis especial en resaltar como requisito indispensable del interés legítimo la existencia de una afectación indirecta en la esfera jurídica del individuo, por lo cual, el legislador empleó la frase “especial situación frente al orden jurídico” con un sentido de racionalidad, esto es, refiriéndose a situaciones concretas o excepcionales que guarden características diferentes a las generales en que pueden encontrarse los gobernados frente al orden jurídico, por lo cual es esa circunstancia la que debe apreciarse en cada caso concreto para determinar si existe o no un interés legítimo, el cual exige, como requisito mínimo, que el particular resienta un perjuicio real y actual en sus derechos, aun cuando la norma no le dé un derecho subjetivo o la potestad para reclamarlo directamente. Así, cuando el particular busca únicamente lograr un control de legalidad abstracto sobre un acto que, según manifiesta, viola en su perjuicio el derecho humano de la sociedad de contar con servidores idóneos para desempeñarse como juzgadores, los cuales aseguren una impartición de justicia imparcial, de acuerdo con el artículo 17 constitucional, sin pretender un beneficio directo o indirecto en su esfera jurídica individual, pues no refiere el modo en que esa impugnación le beneficiará ni demuestra cómo la concesión de amparo lo restituirá en el goce de un derecho violado, carece de interés legítimo, dado que tal afirmación no puede considerarse como una afectación real y actual en su esfera jurídica, sino que se traduce en una aseveración hipotética en cuanto al posible desempeño del funcionario judicial, pues a pesar de que a todos los individuos les interesa la legalidad de los actos realizados por el poder público, ese objetivo o intención es insuficiente, por sí mismo, para acudir al juicio de garantías. Es decir, el derecho en el que se sustenta dicha demanda se traduce en un interés simple que la ley reconoce a todo ciudadano, pero no puede asimilarse al interés legítimo previsto en el precepto constitucional inicialmente citado. Aunado a lo anterior, no es el sentido de legalidad o la opinión particular sobre este concepto lo que puede llevar a una declaratoria de inconstitucionalidad pues, de ser así, todos los habitantes estarían legitimados para impugnar cualquier tipo de acto y se llegaría al absurdo de permitir que por cada uno se admitiera el amparo cuando se reclamaran derechos abstractos, lo que traería como consecuencia la existencia de un número indeterminable de procedimientos.

En ese mismo sentido, la Tesis I.9o.P.18, de septiembre de 2012, señala los elementos para la exigencia del juicio de amparo indirecto a través del interés legítimo, tratándose de la materia penal:

NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. PARA QUE PROCEDA EL AMPARO INDIRECTO CONTRA EL AUTO QUE LO CONFIRMA, BASTA QUE EL QUEJOSO ADUZCA SER TITULAR DE UN INTERÉS LEGÍTIMO Y QUE DICHO ACTO VIOLE SUS DERECHOS RECONOCIDOS POR LA CONSTITUCIÓN (APLICACIÓN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 6 DE JUNIO DE 2011). Con la reforma al numeral 107 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011 (vigente a partir del 4 de octubre de 2011), el carácter de parte agraviada en materia penal ya no se limita a aquel que tenga un interés jurídico, sino que ahora, para ocurrir en demanda de la protección constitucional contra un acto de autoridad —no jurisdiccional—, como es el auto que confirma el no ejercicio de la acción penal, basta que el quejoso aduzca ser titular de un interés legítimo, ya sea individual o colectivo y que el acto reclamado viole sus derechos reconocidos por la Constitución Federal con afectación de su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En la Tesis IV.3o.A.15 K, de septiembre de 2012, se establecen las coordenadas que debe prever el juez, al momento de otorgar la suspensión del acto reclamado, entre el interés jurídico del quejoso y los efectos del interés legítimo en caso de negarse la medida:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. PARA DETERMINAR SI PROCEDE CONCEDERLA DEBEN PONDERARSE TANTO LA DIFÍCIL REPARACIÓN QUE PU- DIERA CAUSARSE AL INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO, COMO LOS EFECTOS EN SU INTERÉS LEGÍTIMO EN CASO DE NEGARSE LA MEDIDA. Para determinar si procede conceder la suspensión provisional en el juicio de garantías debe analizarse si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, entre ellos, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (fracción III). Así, en esa hipótesis, deben ponderarse tanto la difícil reparación que pudiera causarse al interés jurídico del quejoso con la ejecución del acto reclamado, como los efectos en su interés legítimo en caso de negarse la suspensión, ya que con éstos pudiera causarse un daño de difícil reparación; esto, si se atiende a que las circunstancias fácticas o jurídicas del acto en pugna pudieran variar con el tiempo, o a que incluso, la materia de la Litis pudiera desaparecer.

En la Tesis IV.3o.A.14 K de la Décima Época, de septiembre de 2012, se advierte la optimización en el diseño de tutela que trae consigo el interés legítimo para este nuevo estadio constitucional, en el que existe una ampliación en el reconocimiento de los derechos humanos:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. BASTA CON QUE SE JUSTIFIQUE PRESUNTIVAMENTE PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. Previo a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, vigentes a partir del 4 de octubre siguiente, el principio de iniciativa de parte agraviada previsto en el artículo 107 constitucional, implicaba la necesidad de que el gobernado probara que era titular de un derecho subjetivo que estimaba violado con los actos reclamados; sin embargo, ahora, partiendo de la premisa de un marco protector más amplio de los derechos humanos, aquellas personas que aduzcan tener un interés legítimo pueden accionar una instancia, esgrimiendo un daño en su esfera jurídica tutelada por la ley y no así una afectación directa a un derecho subjetivo. Por tanto, el interés legítimo en la suspensión provisional en el amparo debe acreditarse de manera presuntiva y no plena, ya que esto último será materia del juicio principal.

En la Tesis IV.3o.A.16 A se muestra un criterio de definición muy oportuno, en el caso de la exigencia derivada del interés legítimo, tratándose de los efectos de los derechos humanos de representación pública:

DERECHO HUMANO DE REPRESENTATIVIDAD PÚBLICA IDÓNEA. ANTE LA PRESUNCIÓN DE SU VIOLACIÓN, DEBE TENERSE POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO PARA SOLICITAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL OTORGAMIENTO DE UNA LICENCIA POR TIEMPO INDEFINIDO A UN SERVIDOR PÚBLICO ELEGIDO POPULARMENTE. El derecho humano de representatividad pública idónea implica que los cargos de elección popular sean desempeñados por quienes fueron elegidos y reconocidos para ello y, por ende, que se excluya a aquellas personas que no cumplan esos requisitos. En consecuencia, ante la presunción de su violación, debe tenerse por acreditado el interés legítimo para solicitar la suspensión provisional en el amparo promovido contra el otorgamiento de una licencia por tiempo indefinido a un servidor público elegido popularmente, en aras de preservar el bienestar del orden social.

En la Tesis I.4o.A.3 K, de noviembre de 2012, se hace mención de los efectos del interés legítimo en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, lo que denota una ampliación con respecto al acceso de este mecanismo de tutela jurisdiccional:

INTERÉS LEGÍTIMO. EN QUÉ CONSISTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. El interés legítimo, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, consiste en el poder de exigencia con que cuenta un sujeto, que si bien no se traduce en un derecho subjetivo, permite reconocerle la facultad de impugnar la actuación o la omisión de una autoridad en orden

a la afectación que ello le genera, al no acatar lo previsto por determinadas disposiciones jurídicas que le reportan una situación favorable o ventajosa. Dicho en otras palabras, es la pretensión o poder de exigencia que deriva de una lesión o principio de afectación a la esfera jurídica de un gobernado, generada por un acto de autoridad y sus consecuencias, cuya anulación o declaratoria de ilegalidad trae consigo una ventaja para éste, por hallarse en una situación especial o cualificada.

En la Tesis XXVII.1o. (VIII Región) 4 K, de diciembre de 2012, se muestran los elementos condicionales para la procedencia del juicio de amparo conforme al interés legítimo, atendiendo a su naturaleza y sus alcances conceptuales:

INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SUS CARACTERÍSTICAS. Del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, se advierte que 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. Luego, a partir de la indicada reforma, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los que continúa exigiéndose que el quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) que se afecte de manera personal y directa.

En la Tesis 1a.XLIII/2013 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprende un primer acercamiento con base en las nuevas disposiciones constitucionales en materia de amparo, a efecto de definir y establecer las diferencias entre el interés legítimo y el interés simple.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE. La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede

traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Tesis 2a.XVIII/2013, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, se esgrimen los alcances del interés legítimo individual o colectivo, lo cual implica que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple, que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico. En ese mismo sentido, se advierte por primera ocasión a nivel jurisprudencial que, tratándose de resoluciones o sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales que generen un agravio, es una condición necesaria que el quejoso sea titular del derecho afectado, es decir, es indispensable la existencia de un interés jurídico para promoverlo:

INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone qué debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Ahora, para explicar el alcance del concepto “interés legítimo individual o colectivo”, ante todo, debe señalarse que tanto el jurídico como el

legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por ejemplo, uno meramente económico. Por otra parte, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico. Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su “especial situación frente al orden jurídico”, lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.

Se puede advertir en la tesis referida que el interés legítimo no implica en sí la existencia de un derecho subjetivo, pero tampoco conlleva la falta de un medio de tutela. Lo que sí implica el interés legítimo —conforme lo prevé la Segunda Sala— es la presencia de algún interés difuso en una norma jurídica, el cual se traduzca en un beneficio a una colectividad, y que permita identificar que el quejoso pertenece a ésta.

Este contenido es un tanto inexacto, pues se confunde el interés legítimo y el interés difuso, los cuales, como se explicó en el apartado correspondiente, refieren a realidades distintas en cuanto a la legitimación activa para plantear una acción: mientras que el interés legítimo necesariamente exige la presencia de una afectación y la existencia del derecho para que la persona pueda formular un agravio, más allá de que estemos tratando de derechos humanos de naturaleza difusa y que los efectos de la cosa juzgada se expandan en ese mismo sentido, el interés difuso no contempla la existencia de una afectación, pues basta con un mero interés social o colectivo por parte de algunos de los miembros de la sociedad para que pueda acceder a una instancia jurisdiccional.

En la Tesis XXVII.1o. (VIII región) J/4 (10a.) de abril de 2013, se establecen los requisitos para acreditar la procedencia del juicio de amparo, considerando los elementos inherentes y cualitativos del interés legítimo del interés jurídico, así como los rasgos que permiten diferenciarlos para acreditar su existencia. Mientras que para acreditar el interés jurídico es indispensable evidenciar un agravio personal y directo, en el interés legítimo basta demostrar que se guarda una situación especial frente al orden jurídico:

INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA ACREDITARLO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL DE 6 DE JUNIO DE 2011. Del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, se advierte que 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. Luego, a partir de la indicada reforma, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los que continúa exigiéndose que el quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) que se afecte de manera personal y directa.

En la Tesis I.8o.A. 4 K, de mayo de 2013, se presentan de nueva cuenta algunos criterios que pretenden establecer parámetros diferenciadores entre el interés jurídico y el interés legítimo:

INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE OCTUBRE DE 2011. SUS DIFERENCIAS. Conforme al artículo 107, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 4 de octubre de 2011, el juicio de amparo podrá promoverse por la parte que resienta el agravio causado por el acto reclamado (interés jurídico) o, en su caso, por aquella que tenga un interés cualificado respecto de la constitucionalidad de los actos reclamados (interés legítimo), el cual proviene de la afectación a su esfera jurídica, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico, para que la sentencia que se dicte sólo la proteja a ella, en cumplimiento del principio conocido como de relatividad o particularidad de las sentencias. En congruencia con las definiciones que de una y otra clase de interés ha proporcionado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 72, Séptima Parte, página 55 y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, páginas 241 y 242, estas últimas con claves o números de identificación 2a./J. 141/2002 y 2a./J. 142/2002, de rubros: “INTERÉS JURÍDICO EN EL

AMPARO, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL”, “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, E “INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”, respectivamente, pueden identificarse, a partir de cuatro elementos de los que participan ambos tipos de interés, algunos rasgos característicos que los diferencian, los cuales resultan orientadores para determinar en qué casos debe satisfacerse uno u otro, a fin de acreditar el exigido por la norma constitucional para efectos de la procedencia del juicio de amparo, los cuales son: a) titularidad del interés: tratándose del jurídico es una persona, de manera individual y exclusiva, mientras que del legítimo, un grupo de personas; b) poder de exigencia del titular: tratándose del primero es la capacidad de exigir de otro, en este caso, de la autoridad, que realice cierta conducta de dar, hacer o no hacer en su beneficio exclusivo, mientras que en el segundo no puede exigirse una prestación para sí, sino sólo puede exigir que la autoridad actúe conforme a la ley, porque la violación a ésta le produce una afectación a su situación, su cumplimiento, un beneficio o una ventaja jurídica; c) norma de la que surge: tratándose del jurídico se crea para salvaguardar los intereses de particulares individualmente considerados, mientras que respecto del legítimo es para salvaguardar intereses generales, el orden público o el interés social; y d) tipo de afectación que sufre el titular del interés: tratándose del jurídico la afectación deriva de una lesión directa a la esfera jurídica del gobernado, en tanto que en relación con el legítimo se produce de manera indirecta, es decir, no es una lesión a la persona, sino a la comunidad, sin embargo, afecta o impacta calificadamente a un grupo de personas que pertenecen a esa comunidad por la posición que guardan frente al acto ilícito.

En la Tesis IV.2o.A.26 K, de julio de 2013, se hace énfasis que al momento de que las personas exijan un beneficio o la restitución de un derecho que ha sido vulnerado por vía de interés legítimo, que posean una especial situación dentro del ordenamiento jurídico, por la mera condición de ser ciudadanos y contribuyentes, no implica la existencia de un interés legítimo para acceder a la jurisdicción del juicio de amparo, pues es necesario que haya una especial situación de la persona, cuya incidencia, en su esfera jurídica, del acto u omisión impugnado sea lo suficientemente evidente y claro para argüir una tutela:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. CARECEN DE ÉL LOS CIUDADANOS PARA PROMOVER AMPARO CONTRA LA CREACIÓN DE LAS “OFICINAS DE ENLACE LEGISLATIVO” POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y LA ASIGNACIÓN DE UNA PARTIDA PRESUPUESTARIA PARA SU FUNCIONAMIENTO.

Tratándose de los actos mediante los cuales el Congreso del Estado de Nuevo León modificó su reglamento para el gobierno interior, a fin de crear las “oficinas de enlace legislativo”, y dispuso la asignación de una partida presupuestaria para su funcionamiento, los ciudadanos carecen de interés legítimo para promover amparo contra dichas determinaciones, sólo por su calidad de ciudadanos y contribuyentes interesados en la buena administración del erario o en su manejo transparente, eficiente y eficaz, pues el interés invocado corresponde al que, en general, tiene todo individuo en el buen manejo de las cuestiones públicas, pero no revela una especial situación dentro del ordenamiento jurídico que indique su relevancia a fin de ser tutelado, con la posible intención de un beneficio individualizable para quien busque defenderlo, por lo que no puede equipararse al interés legítimo previsto en la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

La Primera Sala emitió la Tesis CXXIII/2013, de julio de 2013, en la cual se establece que la existencia indiciaria e inicial de un interés legítimo faculta al juez para admitir la demanda y analizar provisionalmente las afectaciones argüidas en los agravios expuestos:

INTERÉS LEGÍTIMO. SU EXISTENCIA INDICIARIA E INICIAL PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE AMPARO, ACTIVA LAS FACULTADES DEL JUEZ PARA ANALIZAR PROVISIONALMENTE LAS RELACIONES JURÍDICAS EN QUE SE ALEGA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. El artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, en su redacción actual, establece como presupuesto procesal de la acción constitucional el interés legítimo —para impugnar actos emitidos por autoridades distintas a las jurisdiccionales—, el cual ha sido definido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra; la configuración de este presupuesto procesal permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin la necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo —noción asociada clásicamente al interés jurídico—; así, el interés legítimo se actualizará, en la mayoría de los casos, cuando existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no es dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico. Una categoría de estos casos se presenta cuando los actos reclamados se dirigen a un tercero, quien promueve el juicio de amparo respecto del

cual es relevante preguntarse sobre la ubicación jurídica del quejoso y determinar si existe una relación normativamente relevante entre ellos. Así, en estos casos, se exige que los jueces, al momento de determinar la admisión o no de una demanda de amparo, consideren provisionalmente y cuidadosamente las relaciones jurídicas en que se insertan las personas, como se plantea cada caso, pues justamente por la intensidad del tráfico de negocios jurídicos en un Estado Constitucional de derecho, como el nuestro, es necesario determinar individualmente las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que tengan una incidencia en los núcleos protectores de los derechos humanos, según el caso de que se trate, para lo cual no sólo interesa la relación directa de la autoridad o la ley con el quejoso (verticalmente), sino el análisis integral de la red de relaciones jurídicas en que se encuentran las personas (horizontal), por ejemplo, con otros particulares, en virtud de las cuales se detonen efectos perjudiciales de los actos reclamados, análisis que deberá perfeccionarse durante el trámite del juicio y, en su caso, resolverse en definitiva en la sentencia. Como es evidente, el ejercicio de esta facultad inicial de análisis no implica necesariamente que el juez de amparo deba admitir a trámite el juicio, pues el resultado de esa valoración puede llevar a fundamentar el desechamiento de la demanda, si fuera notoria y manifiesta la improcedencia de la acción constitucional.

En la Tesis IV.2o.A.35 K, de agosto de 2013, se determina que para que se pueda otorgar la suspensión provisional en el juicio de amparo, el quejoso debe acreditar presuntivamente los daños o afectaciones que pueden producir los actos reclamados, ya que derivado de la especial situación que guarda frente al orden jurídico, no es indispensable para la obtención de una medida cautelar que se acredite un grado de prueba plena:

INTERÉS LEGÍTIMO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. EL QUEJOSO DEBE ACREDITARLO PRESUNTIVAMENTE Y NO EXIGIRSELE UN GRADO DE PRUEBA PLENA. En términos de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5o., fracción I y 131 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, cuando el quejoso aduzca en la demanda de amparo ser titular de un interés legítimo derivado de su especial situación frente al orden jurídico y, con base en él solicite la suspensión provisional de los actos reclamados, debe acreditar, cuando menos presuntivamente, que éstos producen un daño inminente e irreparable a su pretensión, así como justificar el interés social en su otorgamiento, a fin de que el órgano jurisdiccional pueda tener por satisfecho su interés legítimo para la obtención de la medida cautelar, es decir, debe probar el interés legítimo presuntivo en la suspensión y no exigírsele un grado de prueba plena, pues el citado artículo 131 debe interpretarse con apoyo en el principio pro persona, según el precepto 1o. de la Constitución Federal, lo

que conduce a establecer la interpretación más favorable a las personas de lo establecido en el mencionado artículo 131.

La Primera Sala emitió la Jurisprudencia 47/2013, de agosto de 2013, en la cual se le reconoce al indiciado el interés legítimo para promover juicio de amparo indirecto en contra del acuerdo emitido por el Ministerio Público:

AVERIGUACIÓN PREVIA. EL INDICIADO TIENE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DEL ACUERDO EMITIDO POR EL MINISTERIO PÚBLICO QUE DETERMINA LA RESERVA DE AQUÉLLA. El artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales faculta al Ministerio Público para reservar el expediente de averiguación previa a fin de recabar más datos para proseguir con la citada averiguación, y, de este modo, pueda ejercer la acción penal en contra del indiciado. Ello supone una carga para el indiciado derivada de una imposibilidad material imputable al Estado, que genera un estado de incertidumbre en relación con la situación jurídica en la que se encuentra; una situación que se traduce además en el desconocimiento del tiempo que durará la reserva y, en general, en un claro estado de inseguridad al no saber si finalmente será consignado o se dictará el acuerdo de archivo. Por lo anterior, se concluye que el indiciado tiene interés legítimo para promover juicio de amparo indirecto contra el acuerdo emitido por el Ministerio Público a través del cual determina la reserva de la averiguación previa y, por ende, la promoción del amparo en su contra no actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, por lo que no debe sobreseerse en el juicio correspondiente. Lo anterior es así, porque el acuerdo de reserva afecta directamente la esfera jurídica del indiciado, de tal suerte que si llegara a concederse la protección constitucional, bien podría traducirse en un beneficio jurídico a su favor; a saber, dejaría de estar afectado por un estado de incertidumbre permanente.

En la Tesis LXXX/2013, emitida por la Segunda Sala se la Suprema Corte en septiembre de 2013, se definieron los elementos constitutivos del interés legítimo y del interés jurídico para su procedencia en cuanto al amparo indirecto. Dichos elementos implican la necesaria existencia de una violación a un derecho humano y una afectación a la esfera jurídica de una persona, o la transgresión de un interés difuso reconocido por una norma jurídica, ya que ellos no puede acreditarse la procedencia del juicio de amparo:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO,

CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto 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”, con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

El 1o. de diciembre de 2013, la Tesis XXVI.5o.(V Región) 14 K estableció de forma precisa los factores que condicionan y posibilitan la existencia del interés legítimo y sus elementos característicos, haciendo hincapié en la naturaleza administrativa de éste, y como tal condición lo diferencia en esencia del interés jurídico, ya que su sustento radica en un interés cualificado que el gobernado pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad, por lo que debe evidenciar la especial situación que guarda, y no la titularidad y afectación directa de un derecho subjetivo:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS. El interés legítimo tiene su origen en las llamadas normas de acción, las cuales regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que han de regir la actividad administrativa, y constituyen una serie de obligaciones a cargo de la administración pública, sin establecer derechos subjetivos, pues al versar sobre la legalidad de actos administrativos o de gobierno, se emiten con el fin de garantizar intereses generales y no particulares. En ese contexto, por el actuar de la administración, un determinado sujeto de derecho puede

llegar a tener una ventaja en relación con los demás, o bien, sufrir un daño; en este caso, los particulares únicamente se aprovechan de la necesidad de que se observen las normas dictadas en interés colectivo, por lo que a través y como consecuencia de esa observancia resultan ocasionalmente protegidos sus intereses. Así, el interés legítimo tutela al gobernado cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad. Por tanto, el quejoso debe acreditar que se encuentra en esa especial situación que afecta su esfera jurídica con el acatamiento de las llamadas normas de acción, a fin de demostrar su legitimación para instar la acción de amparo.

Uno de los criterios jurisprudenciales más recientes es el relativo a la Tesis III.4o.(III Región) 17 K, de enero de 2014, en la que se precisan las características del método que debe utilizar el juez para identificar si se encuentra ante un interés de carácter jurídico, lo cual conlleva una afectación directa de un derecho subjetivo, o bien si se trata de un interés legítimo, mediante el cual se pretende evidenciar una afectación directa o indirecta de un derecho humano individual o colectivo. El juez, una vez que ha identificado el interés imperante en el caso a resolver, excluirá la existencia del otro, puesto que no se puede aducirse la presencia simultánea de ambos intereses. Esta tesis es importante, pues hace énfasis en que el interés jurídico sigue prevaleciendo para el caso de ciertos derechos eminentemente de índole individual:

INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. CARACTERÍSTICAS DEL MÉTODO CONCRETO QUE DEBE UTILIZAR EL JUEZ PARA SU DETERMINACIÓN. Del texto del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011, se advierte que la intención del Constituyente es continuar en el juicio de amparo con la tutela del interés jurídico y agregar al ámbito de protección el interés legítimo, los cuales tienen diversos alcances, pues el primero requiere, para su acreditación, el perjuicio de un derecho subjetivo del cual es titular el agraviado; en cambio, el segundo comprende únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, y proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto a la norma que establezca el interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo cual supone que el quejoso pertenece a ella; en ese contexto, dichas figuras están referidas u orientadas a cuestiones de legitimación en la causa, pues en ambas se pretende la protección de derechos bajo modalidades distintas, pues reconocer la tutela de dichos intereses

a nivel constitucional, sólo tiene por efecto posibilitar, en el interés jurídico, la protección de los derechos subjetivos individuales directos y, en el legítimo, aquellos de grupo o individuales indirectos. A partir de las anteriores premisas el Juez, en función del caso concreto, determinará si se está o no en presencia de un supuesto donde deba analizar el interés jurídico o el legítimo, es decir, el método concreto consiste en atender a la condición legal del sujeto frente al acto calificado de transgresor de sus derechos para precisar cuál es su pretensión, lo que se logra mediante la revisión de la demanda en su integridad, las pruebas, la naturaleza jurídica del acto reclamado e, incluso, de la autoridad responsable, dado que estos factores, conjuntamente, influyen para determinar cuál interés busca protegerse; por ejemplo, si se reclama de una autoridad la orden, ejecución, desposeimiento y embargo de un vehículo de motor en el procedimiento administrativo en materia aduanera, cuya propiedad el quejoso adujo probar con documentos específicos, como la factura con su traducción por ser de procedencia extranjera, este planteamiento permite advertir que se reclama la afectación a un interés jurídico, dada la protección pretendida al derecho de propiedad sobre el automotor. Por tanto, a partir de la diferencia de los intereses descritos, no se está en posibilidad de examinar la afectación de los dos en torno a un acto reclamado, en tanto no excluye al otro, dado sus particulares orientación y finalidad, sin ser dable perfilar el estudio en sede constitucional por la vía del interés legítimo sólo porque así lo refiere el quejoso, pues ello equivaldría a desnaturalizar la función del órgano jurisdiccional en su calidad de rector del juicio.

En la Tesis (I Región)8o.22, del 7 de marzo de 2014, se establece que no es suficiente para demostrar el interés legítimo la vigencia de una disposición normativa, sino que debe existir la afectación a un interés difuso y la pertenencia de quien promueve a una colectividad, la cual se ve afectada con la comisión del acto reclamado. Se advierte, nuevamente, una confusión entre interés legítimo, interés difuso y derechos difusos.

ACUERDO 16/2013 POR EL QUE SE EXPIDE EL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN POLICIAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL CONTROL DE MULTITUDES. SU SOLA VIGENCIA ES INSUFICIENTE PARA DEMOSTRAR EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO DE QUIENES AFIRMAN ENCONTRARSE EN LOS SUPUESTOS QUE REGULA. En términos de los diversos criterios establecidos por ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el interés legítimo en el amparo debe entenderse como aquel interés personal o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse la protección constitucional, en un beneficio jurídico a favor del quejoso, derivado de una afectación a su esfera jurídica. Consecuentemente, a fin de probar su existencia, deben acreditarse los elementos siguientes: 1. La presencia de una norma que establece

o tutela algún interés difuso en beneficio de alguna colectividad determinada; 2. La afectación de ese interés difuso en perjuicio de esa colectividad, por la ley o acto que se reclama; y, 3. La pertenencia del quejoso a dicha colectividad. Derivado de lo anterior, la sola vigencia del referido ordenamiento, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 25 de marzo de 2013, cuyo objeto, según su punto primero, consiste en establecer el protocolo de actuación policial de la dependencia referida para el control de multitudes, conforme a la normativa aplicable en materia de uso de la fuerza y respeto a los derechos humanos, es insuficiente para demostrar el interés legítimo de quienes afirmen encontrarse en los supuestos que regula, pues éste, como elemento de la acción de amparo, requiere de la acreditación de los precitados elementos que determinan su existencia y que, desde luego, no se advierten de la sola expedición del acuerdo mencionado.

El último criterio jurisprudencial en torno al interés legítimo es el contenido en la Tesis IV.1o.A.7 K, del 21 de marzo de 2014, en la cual se establece que, en el caso de la omisión por parte de la autoridad responsable, es obligatorio para el quejoso establecer los beneficios que obtendría si se otorgara el amparo:

INTERÉS LEGÍTIMO. EL RECLAMO DE UNA OMISIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE OBLIGA AL QUEJOSO A EXPRESAR EL BENEFICIO QUE PUDIERA OBTENER DE RESULTAR BENEFICIADO DE CONCEDERSE EL AMPARO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió el interés legítimo, como aquel interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso. Asimismo, precisó que dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole. Por tanto, si el quejoso plantea a título individual, la omisión del Ayuntamiento de efectuar una consulta pública previa la aprobación del Reglamento del Tribunal de Arbitraje del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, el que aún no ha sido publicado, sin expresar cuál es el beneficio que deja de obtener o cómo podría resultar beneficiado de concederse a su favor el amparo y la protección de la Justicia Federal, para entenderse que es objetivo su reclamo, es claro que únicamente existe un interés simple que no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido y, por tanto, resulta insuficiente para considerar que cuenta con un interés personal, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante que pudiera traducirse en un beneficio jurídico a su favor.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda, con la reforma constitucional en materia de juicio de amparo y de derechos humanos, del 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, se ha propiciado la generación de nuevos paradigmas constitucionales, cuya característica se cimenta en la ampliación de los derechos humanos de las personas, así como una mejor tutela de los mismos, a través de un nuevo diseño constitucional que facilita el acceso y la protección de éstos ante cualquier posible violación.

Si bien los rasgos de estos paradigmas son visibles, es un hecho que se encuentran en un proceso de permanente evolución. Una de las figuras que ha sido incluida en nuestro sistema constitucional y que ejemplifica la aparición de dichos paradigmas, como se ha mencionado y analizado a través del presente estudio, es el interés legítimo en el juicio de amparo, cuya finalidad es garantizar el acceso y la protección efectiva de toda persona que solicite el amparo de la justicia federal.

La inclusión del interés legítimo, como se ha podido advertir, implica que los derechos humanos de carácter colectivo y difuso, que anteriormente se encontraban en estado de indefensión por no ser derechos subjetivos, son perfectamente justiciables.

Cabe señalar que el interés jurídico no ha desaparecido, pues en ciertos casos hay situaciones que implican la violación de forma directa a un derecho individual, lo cual provoca un agravio directo a la esfera jurídica de una persona, por lo que es través de este interés como se puede proteger efectivamente dicha afectación. Ahora bien, el interés legítimo tiene una capacidad de tutela más amplia, ya que no se limita a la configuración de un agravio personal y directo, sino que, como se ha podido advertir, extiende su defensa a violaciones directas o indirectas, incluyendo a aquellas personas que poseen una posición especial frente al orden jurídico, aspecto que permite que derechos e intereses difusos puedan ser garantizados jurisdiccionalmente.

Será a través de la jurisprudencia como se vaya matizando y moldeando el interés legítimo, para que se puedan advertir con precisión los alcances y la definición de éste. Por tanto, resulta indispensable que no se generen confusiones respecto a otras figuras, como el interés difuso, que conlleva aspectos que se traducen en beneficios para una colectividad o para la sociedad, sin que medie algún tipo de afectación como condición necesaria para acceder a la protección judicial.

Uno de los beneficios de esta ampliación de la tutela de todos los derechos humanos a través del interés legítimo son los efectos que trae consigo

la cosa juzgada derivada de las sentencias de amparo, en particular cuando se trate de derechos colectivos o difusos, ya que dichos efectos no se limitan a beneficiar a las partes que promovieron el juicio de amparo, sino que por su propia naturaleza se expanden colectivamente.

Sin duda, es una figura idónea para garantizar aquellos derechos humanos de carácter social y difuso, cuya vigencia y efectividad debe primar en beneficio de las personas y la sociedad, y no limitarse sólo a los derechos de carácter individual.