

EL INTERÉS LEGÍTIMO COMO ELEMENTO DE LA ACCIÓN DE AMPARO

Legitimate Interest as an Element of the Amparo Action

Ulises Schmill Ordóñez
Carlos de Silva Nava

Resumen

Este ensayo propone un concepto de “interés legítimo”, un elemento para la procedencia de la acción de amparo que fue introducido en las reformas a la Constitución del año 2011. Se concluye que el interés jurídico, a diferencia del legítimo, supone la existencia de un derecho dentro del status jurídico del particular, mientras que el legítimo supone una afectación indirecta a su status jurídico, en la medida en que sufre una afectación por ser parte de una colectividad que de manera abstracta tiene interés en que el orden jurídico opere de manera efectiva.

Palabras clave

interés jurídico, interés legítimo, colectividad, amparo, derecho subjetivo.

Abstract

This essay proposes a concept of “legitimate interest”, an element for the admissibility of the writ of amparo that was introduced in the 2011 reforms to the Mexican Constitution. We conclude that the concept of “legal interest”, contrary to the concept of “legitimate interest”, presupposes the existence of a legal right within the particular legal status of the governed. The concept of “legitimate interest”, on the other hand, presupposes the existence of an indirect grievance to the particulars’ legal status, since she suffers that grievance by virtue of being part of a collectivity that—if in an abstract manner—has an interest in the maintenance of an effective legal order.

Keywords

legal interest, legitimate interest, group membership, amparo, subjective right.

Ulises Schmill Ordóñez, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Correspondencia: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Río Hondo No. 1. Col. Progreso Tizapán, Álvaro Obregón, 01080 México, D.F. uschmill@itam.mx

Carlos de Silva Nava, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Correspondencia: Despacho González Luna Moreno y Armida, Paseo de la Reforma No. 925, Col. Lomas de Chapultepec, 11000 México, D.F. cdsilva@cygla.com

Las reformas del año 2011 a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos y juicio de amparo han venido a modificar algunos de los principios fundamentales de este juicio —entre ellos el relativo al interés jurídico del actor o quejoso como requisito indispensable para la procedencia de la acción—, lo que plantea la necesidad de analizar los aspectos novedosos en esta materia, específicamente el tema del interés legítimo como elemento de la acción de amparo.

La reforma a la fracción I del artículo 107 constitucional, establece:

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

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

Según la reforma constitucional, el promovente del amparo deberá aducir ser titular de un derecho (interés jurídico) o de un interés legítimo individual o colectivo, lo cual excluye al interés simple.¹

Con anterioridad a la reforma que se comenta, únicamente se consideraban dos tipos de interés, a saber, el jurídico y el simple, en la in-

¹ En el presente estudio nos referimos al *interés jurídico* y al *derecho subjetivo* en el sentido en que los concibe Ihering, porque, en términos generales, la teoría, la legislación y la jurisprudencia mexicanas se encuentran notoriamente influidas por dicho autor, aunque no desconocemos que los conceptos que el propio Ihering plantea de *interés jurídico* y de *derecho subjetivo* han sido duramente criticados por la doctrina kelseniana. Debemos exponer brevemente la doctrina de Rudolf Ihering, con el objeto de que el lector tenga el antecedente doctrinal de los conceptos utilizados en nuestra legislación, lo que haremos en el siguiente apartado. De cualquier forma, podría sostenerse que cuando la Constitución o la ley hablan de *interés jurídico* de una persona, ello puede ser interpretado en el sentido de que ella se encuentra dentro de los supuestos de la norma de cuya aplicación se trate, y que el *derecho subjetivo* consiste precisamente en la facultad de ejercer el derecho de acción. Sobre el particular, puede consultarse: Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1983, pp. 72 y ss., y *Teoría Pura del Derecho*, 12ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 138 y ss., y 199 y 200.

teligencia de que sólo el primero legitimaba el ejercicio de la acción constitucional de amparo en defensa de lo que anteriormente se denominaba garantías individuales y, actualmente, derechos humanos.² La reforma ha introducido un tercer tipo de interés (el legítimo) que todavía no ha sido definido con precisión por la doctrina o la jurisprudencia mexicanas en el contexto de la acción de amparo. Para estar en posición de definirlo, consideramos pertinente realizar el análisis de los conceptos de interés jurídico y simple, pues consideramos que el legítimo se encuentra ubicado entre ambos y obviamente presenta semejanzas y diferencias entre éstos.

I. Interés jurídico e interés simple

A. Conceptos de interés jurídico e interés simple

Debemos exponer brevemente el concepto que del “interés” y del “derecho subjetivo” tiene el tratadista alemán Rudolf von Ihering, por la influencia que ha tenido en nuestra legislación. Dice Ihering:

² La Constitución vigente sustituyó el término *garantías individuales* por el de *derechos humanos*, en los términos de su artículo primero, que establece:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Si bien el precepto alude a garantías, no lo hace en el sentido tradicional de *garantías individuales*, sino en el de garantías de los derechos humanos. Excede a los límites del presente estudio definir con precisión este último concepto, aunque puede señalarse que existen dos posibilidades para el efecto: a), entenderlo como los procedimientos para hacer efectivos esos derechos, por ejemplo, el juicio de amparo, y b), entenderlo como los derechos de carácter meramente formal, como el de la necesidad de orden escrita para producir actos de molestia a que se refiere el artículo 16 constitucional, que puede verse simplemente como una garantía del respeto de derechos humanos propiamente dichos. Es decir, este derecho de carácter formal resulta un medio idóneo para hacer respetar otros derechos como podría ser el de propiedad o de inviolabilidad del domicilio, entre otros.

Dos elementos constituyen el principio del derecho: uno *sustancial*, que reside en el fin práctico del derecho, que produce la utilidad, las ventajas, las ganancias que esto aseguran; otro *formal*, que se refiere a ese fin únicamente como medio, a saber: *protección del derecho, acción de la justicia. Los derechos son intereses jurídicamente protegidos.*³

En consecuencia, deben distinguirse, conforme a esta teoría, dos clases distintas de intereses: los no protegidos y los protegidos jurídicamente por medio de de la acción judicial. Los primeros podemos llamarlos intereses simples y consisten en “la utilidad, el bien, el valor, el goce o el interés, que son las diversas ideas que entran en juego en el concepto que estamos definiendo. Dentro de este concepto de interés simple, Ihering comprende no sólo los bienes y valores materiales, sino bienes de carácter moral: la personalidad, la libertad, el honor, los lazos de familia, etcétera.

Lo primero que debemos observar es que el interés no es concebido con base en las normas positivas: el interés es un fenómeno psicológico, económico o de cualquier otra índole. Cuando Ihering señala este primer elemento sustancial del concepto del derecho subjetivo se coloca fuera del ámbito normativo y no lo determina con arreglo a él. Si el concepto del derecho subjetivo es un concepto jurídico, entonces debe ser determinado de manera normativa. Observa Kelsen que esta definición no es adecuada, porque se posee un derecho aunque no se tenga un interés concreto en él. La existencia de un derecho subjetivo solamente puede afirmarse con base en el derecho positivo.⁴

El criterio que ha seguido la doctrina para la construcción del concepto de los derechos subjetivos, lo ha expresado Kelsen con toda claridad con las siguientes palabras.

[...] pues para aquellos desde cuyo punto de vista fue desarrollada toda la teoría del derecho subjetivo —el punto de vista que afirma un titular del interés, situado frente al orden jurídico; el punto de vista que se pre-

³ Rudolf von Ihering, *El espíritu del derecho romano en las diversas fases de su desarrollo*, t. IV, Madrid, De Bailly-Baillere e Hijos, 1892, p. 365.

⁴ Cfr. Kelsen, *Teoría general del Estado*, p. 73.

gunta: ¿hasta qué punto me interesa el orden jurídico considerado como un medio útil para el logro de mis fines?; un punto de vista, por tanto, no inmanente sino trascendente al Derecho—, la norma jurídica que estatuye un deber de obediencia a los mandatos de la autoridad, no es considerada en modo alguno como “su” derecho.⁵

Debemos hacer tres observaciones adicionales: 1) los derechos subjetivos son y deben ser contenidos de las normas jurídicas; 2) como ya fue observado, el elemento determinante del concepto es el de la protección jurídica por medio de la acción ante los tribunales y 3) hay derechos subjetivos establecidos de manera abstracta y general (en las leyes) y de manera individual en los actos jurídicos configuradores de la esfera jurídica concreta de los individuos. Estos actos jurídicos se encuentran en la base de la pirámide jurídica.

Por otra parte, debe considerarse que los que comúnmente se consideran “derechos subjetivos”, *i.e.*, derechos de los sujetos sometidos al orden jurídico (por eso son subjetivos, es decir, de un sujeto determinado), en realidad sólo son los “reflejos subalternos” de las normas que establecen otras funciones normativas. La conducta permitida en sentido débil (tengo derecho a amar, a correr, a pasear, etc.) es solamente la afirmación del interés del súbdito de cómo puede comportarse sin temer ninguna consecuencia jurídica desfavorable, es decir, la conducta permitida se explica por la ausencia de normación respecto de dicha conducta. Lo que no está prohibido está jurídicamente permitido. Los llamados derechos reales y los personales o de crédito, como reflejos subalternos, se explican por la existencia de normas que establecen obligaciones determinadas para ciertos sujetos específicos o para todos los de una comunidad, *i.e.*, obligaciones *erga omnes*. Alguien tiene derecho a conducir un automóvil, a explotar una mina o un canal de televisión o de radio porque con la autorización correspondiente se ha limitado para el sujeto en cuestión una prohibición general. La conducta permitida, los derechos reales y los personales y las autorizaciones se explican por otras funciones normativas (las únicas relevantes jurídicamente) y son un reflejo subalterno de ellas.

⁵ *Ibid.*, p. 75.

Por último, ya se expresó que el auténtico derecho subjetivo que no constituye un reflejo de otras funciones normativas, es la acción procesal ante los tribunales. La utilización del concepto del derecho subjetivo es muy adecuada, pues con ellos se alude, con un solo término, a las diversas funciones normativas de las cuales los derechos sólo son reflejos subalternos. Esto lo podremos comprobar en lo que sigue.

El término interés admite varias acepciones. En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua encontramos una que resulta útil para abordar el tema que nos ocupa: “Interés: Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.” Como puede observarse, esta definición otorga al interés un contenido fundamentalmente psicológico en tanto se refiere a una inclinación del ánimo, aunque ocasionalmente el ánimo se vea inclinado a cuestiones jurídicas. Pero no basta este último tipo de inclinación, pues el ánimo, por sí solo, no es susceptible de producir consecuencias jurídicas; para ello, resulta indispensable la existencia de normas que otorguen consecuencias de derecho a las manifestaciones externas de ese ánimo. En otros términos, el interés adquiere el carácter de jurídico cuando el objeto al cual se inclina el ánimo se encuentra tutelado por normas jurídicas. En ese sentido se ha pronunciado el Poder Judicial en infinidad de tesis esencialmente coincidentes entre sí, por lo que estimamos suficiente citar, en vía de ejemplo, el siguiente criterio:⁶

INTERES JURIDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. De acuerdo con el sistema consignado en la ley reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quienes resienten un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Ahora bien, la noción de perjuicio para los efectos del amparo supone la *existencia de un derecho legítimamente tutelado* que, cuando es transgredido por la actuación de autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando que esa transgresión cese. Tal derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico que la ley de la materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo.

⁶ Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 52, Primera Parte, página 46.

Sin embargo, es oportuno destacar que no todos los intereses que pueden concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos, pues para que tal acontezca es menester que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas (cursivas añadidas).

El interés simple podrá ser de muy diversa índole en la medida en que el ánimo puede verse inclinado a cierta finalidad por motivos culturales, económicos, sociales, artísticos, religiosos o de cualquier otra índole distinta de la jurídica.

De esta tesis pueden desprenderse conclusiones muy esclarecedoras. Quien tiene un interés jurídico, para efectos del amparo, puede probar o establecer los supuestos de la generación o surgimiento del elemento determinante del reflejo subalterno, *i.e.*, probar que es una conducta permitida por el hecho de que no existe norma jurídica alguna que lo regule de manera expresa; o en el caso de los derechos personales y los reales, la existencia de un acto jurídico o un hecho jurídico creador de una obligación determinada de un sujeto específico o *erga omnes*; en el caso de la autorización, comprobar el supuesto consistente en la existencia de una resolución que limita una prohibición general, *i.e.*, la licencia, la patente, la resolución administrativa, la concesión, etcétera.

La tesis habla de “un derecho transgredido por la actuación de la autoridad o por la ley”. Esto significa que la ley es irregular con relación a la Constitución, o la autoridad ha regulado irregularmente una conducta permitida, pues carece de fundamento, ha reconocido como válido el incumplimiento de una obligación de persona determinada o de una obligación *erga omnes*, o ha desconocido o nulificado la concesión de una autorización.

B. El interés jurídico como elemento de la acción de amparo

Debe considerarse al interés jurídico como elemento esencial de la acción procesal juntamente con la pretensión. Lo anterior obedece a las siguientes consideraciones:

1. Si se entiende que la acción consiste en la facultad de instar al órgano jurisdiccional a emitir, previos los trámites correspondientes, una sentencia que resuelva un conflicto o controversia del orden jurídico, únicamente pueden plantearse a través de ella aspectos del orden jurídico por quien justifica ser titular del derecho subjetivo que aduce como fundamento de la sentencia cuyo dictado solicita.
2. El análisis y resolución de las acciones son propios de los órganos jurisdiccionales del Estado, pudiendo entenderse a éste en el sentido de orden jurídico como lo concibe Kelsen, quien sostiene la unidad de Estado y Derecho al afirmar que “la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal”.⁷ No es aceptable, pues, que sea función propia del Estado resolver conflictos ajenos al derecho.
3. Solo quien es titular del derecho que pretende deba prevalecer mediante el dictado de la sentencia se encuentra legitimado para ejercer la acción.

En conclusión, es titular de un interés jurídico la persona cuyo ánimo se encuentra inclinado a ejercer una acción procesal y cuenta con el derecho subjetivo que con ese motivo pretende aducir.

La pretensión es el contenido de la acción, con el objeto de que en la sentencia que dicte el juez se anulen las irregularidades mencionadas cuando se habla de la violación del derecho subjetivo del actor. Para que la acción resulte procedente, debe existir una relación lógica entre el interés jurídico y la pretensión, pues, por una parte, para que pueda prosperar la pretensión (obtener sentencia concordante con la pretensión) debe estar apoyada por el interés y, por otra, no puede aceptarse la existencia de interés jurídico cuando el logro de la pretensión resulta jurídicamente imposible, pues lo contrario llevaría al absurdo de estimar que es eficaz un interés en lograr lo que es imposible.

A diferencia del jurídico, el interés simple no legitima el ejercicio de la acción. Frecuentemente podrá darse, en un mismo asunto, una coin-

⁷ H. Kelsen, *Teoría general del Estado*, p. 21.

cidencia entre los dos tipos de interés, pero el determinante para justificar el ejercicio de la acción es únicamente el jurídico.

No está por demás hacer notar que la demostración del interés jurídico no es por sí motivo suficiente para obtener sentencia favorable, pues para ello debe también demostrarse que la pretensión, que es el otro elemento de la acción, se encuentra justificada. La teoría de la autonomía de la acción parte del supuesto de que el derecho a ejercerla no determina *per se* el derecho a sentencia favorable, lo cual no pugna con la idea de que el actor, para lograr una sentencia —favorable o no—, necesariamente debe acreditar su interés jurídico en la promoción de su acción.

En materia de amparo, la demostración del interés jurídico plantea un tema de procedencia pues, de no darse aquélla, la consecuencia será el sobreseimiento en el juicio y, en el caso contrario, una sentencia de fondo que podrá o no otorgar el amparo, pues ello dependerá de que se haya acreditado o no una violación a derechos humanos.

A reserva de encontrar el significado de interés legítimo, cabe señalar que, desde el momento en que la Constitución lo considera apto para legitimar el ejercicio de la acción de amparo, le atribuye el carácter de jurídico pues sólo este último puede tener ese efecto según las consideraciones que anteceden. Esto es así, porque al atribuirse al legítimo ciertas consecuencias de derecho —legitimación al promovente del amparo—, se le eleva a la categoría de jurídico. De ahí que resulte posible hablar de un interés jurídico en sentido amplio que abarca tanto al interés jurídico en sentido estricto o restringido como al interés legítimo; o sea, el interés legítimo resulta ahora ser un tipo de interés jurídico. Pero debe tenerse presente el segundo párrafo de la fracción I del artículo 107 constitucional, que establece que *tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa*, lo que significa que, por hacerse referencia a la titularidad de un derecho subjetivo, tratándose de esos actos, no opera el interés legítimo sino solamente el jurídico, por lo que aquél sigue siendo considerando por la Constitución interés simple en tanto no legitima el ejercicio de la acción.

II. Interés jurídico e interés legítimo

A. Concepto de interés legítimo y su relación con el jurídico

Desde el momento en que se emplea el término *legítimo* debe entenderse que se trata de un interés legalmente tutelado, en lo que coincide con el interés jurídico en sentido estricto y se distingue del interés simple que no supone esa tutela. En otros términos, por legitimación debe entenderse la justificación jurídica de algo, como puede ser la de un interés que amerite jurídicamente ser protegido.

Con anterioridad a la reforma constitucional que nos ocupa, el interés legítimo ya se encontraba contemplado en la materia contencioso administrativa, por lo que resulta conveniente analizar algunos criterios judiciales importantes en esta materia.

En referencia al sistema contencioso administrativo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia administrativa en el Distrito Federal, sostuvo el siguiente criterio:⁸

“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”; Escriche 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 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 de-

⁸ Tesis aislada I4o.A. 299 A, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, p. 555.

rogada, 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.

En cambio, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, consideró:⁹

INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial

⁹ Tesis aislada I.13o.A.43 A, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, Marzo de 2002, p. 1367.

desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Esta última tesis parece más aceptable en cuanto establece que los dos tipos de interés son distintos entre sí, y tiene el acierto de señalar algunos elementos que en ella se estiman adecuados para la definición del interés legítimo, aunque algunos de ellos parecen discutibles, como el marcado en el punto 4), pues el interés legítimo de un titular normalmente no es *esencialmente distinto del de cualquier otro gobernado*, así como el identificado con el número 6), pues si la anulación que se pretende *produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado*, se estaría en presencia de un interés jurídico en sentido estricto. Sobre estos temas volveremos más adelante.

Dichas tesis, al resultar contradictorias entre sí, motivaron que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el procedimiento de unificación de criterios, estableciera las siguientes dos tesis de jurisprudencia:

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 (sic) 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.¹⁰

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,

¹⁰ Tesis 2ª./J. 141/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Diciembre de 2002, p. 241.

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.¹¹

Respecto de la primera de las tesis de jurisprudencia de Sala, parece correcto sostener que existe diferencia entre los dos tipos de interés, y es de hacerse notar que la redacción del precepto constitucional reformado coincide en esencia con la de la tesis en cuanto en ambos se alude a la afectación de la esfera jurídica de la persona, ya sea de manera directa o en virtud de situación frente al orden jurídico. Pero consideramos que tal definición no resulta lo suficientemente clara pues, se insiste, cuando se da la afectación a la esfera jurídica de la persona se produce el interés jurídico y no queda lo suficientemente claro qué debe entenderse por *situación particular frente al orden jurídico*.

La tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala transcrita en segundo lugar es imprecisa, pues le resulta aplicable lo ya dicho en cuanto a que no se proporciona una definición clara del concepto.¹²

¹¹ Tesis 2ª./J. 142/2002, Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Diciembre de 2002, p. 242.

¹² Aunque en alguno de sus aspectos la tesis del Décimo Tercer Tribunal Colegiado parece discutible, arroja más luz sobre el problema que la de la Segunda Sala, pues trata de precisar las peculiaridades de los dos tipos de interés (al referirse al legítimo plantea seis hipótesis) sin

Las anteriores consideraciones plantean la necesidad de acudir a otros criterios para la definición y distinción de los términos que nos ocupan y, para ello, puede considerarse que si tanto el interés jurídico como el legítimo se encuentran tutelados por normas jurídicas generales, es factible establecer su diferencia atendiendo al tipo de normas que a cada uno de ellos tutelan.

Las normas que tutelan al interés jurídico son susceptibles de generar derechos subjetivos en beneficio de personas determinadas; pueden ser individualizadas de tal manera que se afecte inmediata y directamente el *status* jurídico de la persona. En cambio, las relativas al interés legítimo no tienen la capacidad de generar derechos subjetivos.

Estas últimas normas son las que establecen los llamados intereses difusos y que se encuentran encaminadas a producir ciertos resultados en la sociedad o en algunos núcleos o grupos que la integran y que, como ella, carecen de personalidad jurídica. Tienden a regular o a proteger a entidades sociales más o menos amplias pero que carecen del atributo de la personalidad jurídica. Mediante estas normas se pretende tutelar intereses colectivos, en la inteligencia de que no otorgan derechos subjetivos al grupo social por la sencilla razón de que éste carece de personalidad jurídica, ni a sus integrantes, porque no son ellos, en lo individual, los destinatarios de la norma. Las normas en cuestión tutelan intereses de una colectividad que carece de personalidad jurídica sin otorgar derechos subjetivos a sus integrantes.

De lo anterior se desprende que el interés jurídico supone la existencia de un derecho dentro de la esfera jurídica particular de un individuo (derecho subjetivo), es decir, que se encuentra dentro de su *status* jurídico; en cambio, el interés legítimo no supone una afectación directa al *status* jurídico, sino una indirecta, en la medida en que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico que le permite accionar para obtener el respeto a su interés jurídicamente tutelado aunque no goce de un derecho subjetivo reflejo individual. Además, puede estimarse

limitarse a una incompleta definición que prácticamente se limita a hacer alusión a una peculiar situación frente al orden jurídico sin precisar a qué obedece o en qué consiste esa *peculiaridad*.

que la afectación al interés legítimo se da en la medida en que el sujeto forma parte de un ente colectivo que, de manera abstracta, tiene interés en que el orden jurídico opere de manera efectiva, lo que explica que se hable de un interés individual o colectivo, pero en el entendido en que la afectación individual sólo podrá darse en la medida en que se forme parte de una colectividad interesada, pues, de lo contrario, se estaría en presencia de un interés jurídico o de un interés simple. Esta elaboración conceptual explica y le da sentido a la terminología usada en la reforma constitucional. La regulación del interés legítimo como condición de procedibilidad de la acción de amparo, lo que hace es extender el derecho subjetivo auténtico, no reflejo, consistente, como ya se dijo, en el ejercicio de la acción procesal.

Para explicar que el interés legítimo siempre supone una idea de pertenencia a una colectividad no obstante que el precepto constitucional habla de un interés legítimo *individual* o colectivo, puede señalarse que independientemente de la afectación al grupo al que pertenece el quejoso, podría producirse una más ubicada o concreta respecto de él; por ejemplo, la licencia para construir un edificio contraria a planes de desarrollo urbano afecta a todos los habitantes de una zona, pero de manera especial al vecino contiguo quien, por ese motivo, además de darse la afectación colectiva, podría sufrir alguna afectación individual que no sufrirían el resto de los habitantes de esa zona, en la inteligencia de que esa afectación individual sólo se daría en la medida en que el afectado es integrante del grupo. En otros términos, si el agravio jurídico es susceptible de individualizarse en persona concreta independientemente de su pertenencia o no a un grupo, se está en presencia de un interés jurídico; pero si el agravio únicamente se da en la medida en que se pertenece a un grupo, entonces se estará frente a un interés legítimo.

Debe quedar claro que la introducción del concepto de interés legítimo como eventual elemento de la acción de amparo no convierte a ésta en acción colectiva, pues subsiste el principio de relatividad de la sentencia —fórmula Otero—, en términos de la fracción II del artículo 107 constitucional, que establece:

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Lo anterior significa que el juicio de amparo no ha perdido su carácter individualista, en tanto que mediante su promoción no se pretende, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que una sentencia afecte de manera directa a grupos sociales carentes de personalidad jurídica.

Existe otro tipo de normas a las que se ha llamado programáticas pues, como su nombre indica, establecen programas tendientes a que el Estado alcance a futuro determinadas metas, alcance que no puede ser actual o inmediato por diversas circunstancias entre las cuales destacan las limitaciones presupuestales, las limitaciones tecnológicas, etc. Por ejemplo, mediante el llamado derecho a la vivienda se pretende lograr que toda familia goce de una que pueda ser considerada digna, pero en las actuales circunstancias resulta materialmente imposible lograr esa meta tanto por las limitaciones presupuestales del Estado como por la situación económica de un gran número de los propios gobernados. La norma programática obliga al Estado a llevar a cabo acciones tendientes a lograr determinados fines, como puede ser en el caso del ejemplo, establecer programas como los que realiza el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda, pero no tutelan intereses individuales (jurídicos) o difusos (legítimos).

Las normas programáticas no pueden hacerse efectivas mediante decisiones de carácter jurisdiccional, específicamente de amparo, ya sea por imposibilidad fáctica (caso del llamado derecho a la vivienda), o por exceder el dictado de la resolución las facultades del órgano jurisdiccional, como acontece en los supuestos de los artículos 25 y 26 constitucionales (rectoría económica del Estado y planeación económica del desarrollo), pues no es propio de los órganos jurisdiccionales, mediante el dictado de sentencias, sustituirse en facultades discrecionales de otras autoridades.

En conclusión, las normas programáticas no pueden, en principio, legitimar el ejercicio de la acción de amparo, pues no otorgan al gobernado interés jurídico ni legítimo.

B. Jerarquía entre el interés jurídico y el legítimo

Puede darse el caso en que en un juicio de amparo se produzca un conflicto entre los dos tipos de interés, por ejemplo, si el quejoso aduce un interés jurídico y el tercero perjudicado uno legítimo, lo que lleva al planteamiento de cuál de esos intereses debe prevalecer o, dicho de otra forma, cuál de ellos es el de mayor jerarquía.

Puede partirse, para encontrar la solución al problema, de la interpretación del segundo párrafo de la fracción I del artículo 107 constitucional, según el cual *tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa*. Como puede observarse, el precepto no legitima al titular de un interés legítimo para promover un juicio de amparo y la explicación consiste en que no puede válidamente oponerse un interés legítimo a uno jurídico.

Los procedimientos jurisdiccionales ante tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, necesariamente suponen, para su inicio, del ejercicio de una acción y ese ejercicio supone, a su vez, un interés jurídico en el actor; pero así como el actor debe contar con legitimación procesal activa, el demandado debe tener legitimación procesal pasiva para poder ser considerado como tal. Ello obedece a que, si como se ha señalado, mediante el ejercicio de la acción sólo pueden plantearse controversias del orden jurídico, ambas partes deben contar con legitimación jurídico procesal, es decir, con interés jurídico. De lo anterior se desprende que en dichos procedimientos sólo pueden intervenir como actor, demandado o incluso tercero, quienes cuenten con interés jurídico. Si deben quedar excluidos de la controversia quienes carecen de interés jurídico, es lógico que éstos no puedan válidamente oponer-

se a las resoluciones jurisdiccionales correspondientes ni mediante procedimientos ordinarios ni extraordinarios como el juicio de amparo.

Si el quejoso en un amparo contra tribunales aduce un interés jurídico, su contraparte en el juicio de origen (tercero perjudicado), no puede pretender que prevalezca un interés legítimo sobre el del propio quejoso.

Es cierto que en ciertos procedimientos ordinarios la legislación puede legitimar en el ejercicio de la acción a quien ostente un interés legítimo, pero, según lo dicho, ese interés, en ese supuesto, es elevado al rango de jurídico.

Debe concluirse, pues, en el sentido de que, por disposición constitucional, en el caso del amparo contra actos de tribunales prevalece el interés jurídico sobre el legítimo; pero surge la cuestión de si tal regla es o no aplicable a otro tipo de actos. En principio, puede sostenerse que la regla sí es aplicable a actos de naturaleza jurisdiccional aun cuando no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, pues a aquellos les resultan aplicables los mismos argumentos señalados.

Por lo que hace a actos de naturaleza administrativa, debe tenerse en consideración que quien aduce un interés jurídico en sentido estricto, parte de que una norma general se ha individualizado en su beneficio de tal forma que cuenta con un derecho subjetivo, mientras que quien ostenta interés legítimo aduce la existencia de una norma que aún no se ha individualizado en su beneficio, pues simplemente lo coloca, como integrante de una colectividad, en la posibilidad de defender, en su beneficio, intereses colectivos que no se han materializado en una situación concreta.

Si una persona ha adquirido un derecho subjetivo por haber reunido todos y cada uno de los requisitos que establece la legislación aplicable, no es factible destruir su derecho sino privando de efectos a esa legislación, pues si se pretendiera que existe un interés colectivo que debe prevalecer sobre el individual, lo único que se lograría sería la inaplicación de una norma aplicable y válida, lo cual carece de sentido; la única posibilidad de que en este caso prevalezca el interés legítimo

sobre el jurídico consiste en privar de eficacia, aunque sea para el caso concreto, a la norma que ha originado el derecho subjetivo. Dicho de otra forma, el interés colectivo que justifica al legítimo no debe prevalecer sobre el jurídico, salvo los casos en que la pretensión consista en obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma que justifica a este último o se apoye en la circunstancia de que no se dieron los supuestos que legalmente justifican la existencia del derecho subjetivo.

En los juicios de amparo promovidos en contra de normas generales, la prevalencia de uno u otro derecho dependerá de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que da origen al interés jurídico o de la que da pauta al legítimo, pues lógicamente debe prevalecer la que se encuentra en situación de regularidad constitucional sobre la que no. Si ambas son constitucionales, debe prevalecer la de mayor jerarquía, y si ambas tienen la misma, el juzgador de amparo deberá hacer uso de su criterio para elegir a la que debe prevalecer.

III. Demostración del interés legítimo

Al igual que el interés jurídico, el legítimo debe quedar plenamente acreditado para que la acción de amparo resulte procedente.

En el caso del interés jurídico, atendiendo a los elementos que lo constituyen, se acepta que su demostración supone que se acredite la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y, además, que el acto de autoridad afecte ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente que podrá o no estar justificado, pero que legitima el ejercicio de la acción. Así, por ejemplo, quien pretende defender un bien de su propiedad frente a un acto concreto de autoridad, debe acreditar, por una parte, ser propietario del bien que considera afectado y, por otra, que el acto que reclama de la responsable se encuentra referido a ese bien a grado tal que sustrae el correspondiente derecho del *status* jurídico del quejoso o, al menos, lo afecta. Lo anterior significa que debe demostrarse una relación entre el derecho subjetivo y el acto de autoridad reclamado, relación que necesariamente debe hacer suponer que éste afecta a aquél, por lo que la demostración del interés jurídico

necesariamente supone la prueba, primero, de la existencia de un derecho subjetivo y, segundo, de la afectación de ese derecho precisamente por la ley o el acto reclamado.¹³

Por lo que respecta al interés legítimo como eventual elemento de la acción de amparo, también deben identificarse los elementos que lo constituyen, pues son éstos los que deberán acreditarse para justificar la procedencia del correspondiente ejercicio. De lo dicho en incisos anteriores, debe concluirse en el sentido de que los elementos que determinan la existencia de un interés legítimo, son los siguientes:

1. Existencia de una norma que establece o tutela algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada;
2. Afectación de ese interés difuso en perjuicio de esa colectividad por la ley o acto que se reclama, y
3. Pertenencia del quejoso a dicha colectividad.

En relación con el tercero de esos elementos, cabe hacer notar que alguna norma puede establecer un interés difuso para una colectividad muy amplia, pero el acto que se reclama sólo afecta a una parte de sus integrantes y no a la totalidad, en cuyo caso deberá acreditarse por el quejoso que precisamente se encuentra dentro del grupo —o si se quiere subgrupo— realmente afectado, sin que baste acreditar su pertenencia a esa colectividad amplia que en abstracto se encuentra tutelada. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica precisamente al quejoso por ser éste el promovente del juicio, debe demostrar su pertenencia al ente colectivo que específicamente sufre el agravio. En otros términos, aunque el agravio jurídico se produzca en perjuicio de alguna colectividad, el quejoso deberá acreditar que en el caso concreto sufre un daño precisamente por encontrarse entre las personas realmente afectadas por la ley o acto que reclama. Ya se ha señalado que la introducción del interés legítimo no convierte a la acción

¹³ Si se acepta que los actos de autoridad consisten en normas jurídicas generales o particulares, puede válidamente sostenerse que la prueba del interés jurídico supone la demostración de que el quejoso se encuentra dentro de los supuestos de la norma reclamada, general o particular según el caso. Este criterio no resulta contrario sino coincidente con el señalado, pues la prueba de que el quejoso se encuentra dentro de los supuestos del acto reclamado requiere la demostración del derecho subjetivo y de su afectación por el propio acto.

de amparo en una colectiva, por lo que precisamente el quejoso deberá acreditar el interés que en lo personal le asiste, sea jurídico o legítimo.

IV. Ámbito personal de validez de la sentencia de amparo pronunciada con motivo de un interés legítimo

Ya hemos señalado que la reforma constitucional conserva el principio de relatividad de la sentencia, por lo que, la que otorga el amparo, sólo puede producir un beneficio jurídico en favor del quejoso.

Como el interés legítimo supone la pertenencia del quejoso a una colectividad, es posible que el otorgamiento del amparo beneficie indirectamente a otros miembros de esa colectividad por ser el cumplimiento del amparo indivisible, de tal forma que resulte imposible que el acto reclamado subsista para algunos y no para el quejoso. Si, por ejemplo, el acto reclamado consiste en una autorización otorgada al tercero perjudicado, resulta imposible que la autorización, que es una, no subsista para el quejoso y sí para otros miembros de la colectividad. Pero el beneficio a personas distintas del quejoso no les otorga derecho alguno pues la sentencia no se los otorga, lo que significa que, quienes no fueron actores en el juicio no están jurídicamente facultados para promover o intervenir en los procedimientos tendientes al cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

Recepción: 13/06/2012

Aceptación: 26/07/2012