

# El Interés Legítimo en el Juicio de Amparo Contra Leyes<sup>2</sup>

Alejandro Andraca Carrera<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Concepto de Interés Legítimo. 1.1 Notas esenciales. 1.2 El interés legítimo a la luz de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México. II El interés legítimo y el juicio de amparo contra leyes. 2.1 El concepto de individualización de la norma para la procedencia del juicio de amparo contra leyes. 2.2 Modelo propuesto para incluir el interés legítimo en el juicio de amparo contra leyes. III Bibliografía.*

## I. Concepto de Interés Legítimo

### 1.1 Notas esenciales

Como parte del nuevo diseño procesal del juicio de amparo, el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformado en 2011), establece que el 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, cuando se alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Juez de Distrito adscrito al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región.

<sup>2</sup> Tomado del trabajo elaborado como requisito para la obtención del Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá, España.

<sup>3</sup> "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

De acuerdo con el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea<sup>4</sup> el interés legítimo consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, que si bien no exige la afectación de un derecho subjetivo, tampoco implica que cualquier persona se encuentre legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que se cumplan las normas, con lo que se convertiría en una especie de acción popular.

El Magistrado de Circuito Jean Claude Tron Petit sostiene que dicha figura jurídica en el ámbito mexicano es de cuño jurisprudencial, y que existe interés legítimo cuando una conducta determinada de la autoridad administrativa es susceptible de causar un perjuicio o de generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, reconocida o aceptada por el derecho, pero sin que el gobernado tenga un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la administración y a reclamar ante los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo.<sup>5</sup>

El presupuesto del interés legítimo es entonces la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo del que son titulares determinados particulares, a pesar de que sí se afecta la esfera jurídica de éstos.

El Ministro Zaldívar, puntualiza algunos aspectos que dibujan los elementos del concepto en estudio:<sup>6</sup>

*“a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante.*

---

*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”.*

<sup>4</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 1ª. Edición, México, UNAM, 2002, PP. 57 A 61.

<sup>5</sup> Tron Petit, Jean Claude, *Voz: INTERÉS LEGÍTIMO*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía (coord), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomo II, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 711.

<sup>6</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op.cit.*, p. 63.

- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.*
- c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.*
- d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.*
- e) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético; en suma, es un interés jurídicamente relevante.*
- f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.”*

De acuerdo con Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil<sup>7</sup> con anterioridad a la reforma constitucional de junio de 2011, el artículo 107, fracción I, de la Constitución Mexicana sostenía que el juicio de amparo se seguiría a “instancia de parte agraviada”, lo cual se interpretó a la luz de la Ley de Amparo (anterior) en el sentido de restringir dicho agravio a la afectación del “interés jurídico”, equivalente al “derecho subjetivo”, conocido en el mundo jurisdiccional como la existencia de un “agravio personal y directo”. Sin embargo, la reforma constitucional de junio de 2011 amplió la legitimación activa en el amparo y se extendió dicho agravio al “interés legítimo individual o colectivo”.

De esta manera, sostienen los autores de referencia que el interés legítimo está ligado a los intereses “difusos”, los cuales se encuentran consignados de alguna manera en el derecho positivo, reportan algún provecho a los integrantes de amplios sectores de la sociedad de una manera compartida por todos y sin la “exclusividad” e índole “directa”, lo que representa una de las principales notas diferenciadoras con el interés jurídico.

Para Chávez Castillo<sup>8</sup> el interés legítimo tutela intereses y derechos difusos de los miembros de un grupo. El autor sostiene que por interés

---

<sup>7</sup> Ferrer Mac-Gregor Eduardo et al., *El nuevo Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2013, P. 41.

<sup>8</sup> Chávez Castillo, Raúl. *El ABC del Juicio de Amparo conforme a la nueva ley*, México, Porrúa, 2013, p. 158.

legítimo para los efectos del juicio de amparo, debe entenderse aquel derecho que tienen los particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos, sin importar que carezcan de la titularidad de un derecho subjetivo respectivo. Supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación de la esfera de derechos del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

## 1.2 El interés legítimo a la luz de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México.

Como puede notarse, el concepto de interés legítimo ha sido un verdadero revulsivo en el sistema jurídico mexicano como estándar de exigencia para la procedencia del juicio de amparo (salvo tratándose de actos o resoluciones que provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo en que subsiste la exigencia del interés jurídico).<sup>9</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha sido ajena a esta vorágine interpretativa que, como suele suceder cuando se aborda un tema de relativa novedad en un sistema jurídico, genera posiciones encontradas que paulatinamente se van decantando hacia una interpretación unificada que dota de seguridad jurídica y, hasta cierto punto, hace propias las instituciones jurídicas con matices muy particulares.

Para demostrar ese aserto, conviene como es natural empezar por el principio. Para ello, debe señalarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo desde hace muchos años un criterio interpretativo ya clásico, distinguiendo el interés jurídico del interés simple y de la mera facultad de los gobernados, lo que aun cuando no abordaba todavía en forma expresa el problema del interés legítimo, daba visos de su concepción tácita, pues a la postre, como más adelante se verá, este último fue ubicado entre el interés simple y el interés jurídico.

El criterio de referencia se encuentra en la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 25, Volumen 37, Primera Parte, de la Séptima del Semanario Judicial de la

---

<sup>9</sup> Artículo 107, fracción I, segundo párrafo de la Constitución General de la República.

Federación, de rubro: **“INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN.”**, que en lo que interesa para este análisis distinguía lo siguiente:

*“[...] El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular; sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un “poder de exigencia imperativa”; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto.”*

Nótese que el imaginativo constitucional de ese momento histórico sólo demandó distinguir entre el derecho subjetivo público ligado al interés jurídico (*una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia*), frente a la ausencia de esa facultad, quedando en una zona gris o de penumbra los derechos que, por su naturaleza, al verse vulnerados no suelen identificarse con una potestad de exigencia directa, sino indirecta.

Sin embargo, fue en la sede de la justicia contencioso-administrativa donde surgieron los primeros cuestionamientos sobre la defensa de afectaciones indirectas a la esfera jurídica de los gobernados. Y resulta natural que se diera en dicha área del derecho, porque los intereses defendidos se confrontan con la actuación de la Administración Pública en sus facultades y obligaciones de satisfacción de necesidades colectivas, pudiendo con ellas afectar indirectamente derechos de terceros. Piénsese por ejemplo en materias urbanísticas, de medio ambiente, de patrimonio cultural o histórico, de ordenamiento territorial, de vivienda, de salud, etcétera, en donde la actuación u omisión de la autoridad administrativa se traduce, en no pocas ocasiones, en afectaciones a los derechos individuales o colectivos de las personas que no pueden vincularse con un interés jurídico, y que para mayor claridad, podemos identificar en buena parte con los ampliamente conocidos derechos económicos, sociales y culturales de hoy día.

Pues bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó el problema del interés legítimo en la sede de la jurisdicción contencioso-administrativa sin probablemente saber que ello delinearía también a futuro el interés requerido para la promoción del juicio constitucional de amparo.

Así, la Segunda Sala del Alto Tribunal sostuvo que por *interés legítimo* debía entenderse un interés legalmente tutelado, aspecto en el que coincide con el interés jurídico en sentido estricto y que se distingue del interés simple que no supone esa tutela. Sin embargo, precisó que el interés legítimo implica la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea en forma directa o derivada de su situación particular respecto del orden normativo.

En otros términos, por legitimación debe entenderse la justificación jurídica de algo, como puede ser la de un interés que amerite jurídicamente ser protegido.

Así se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 141/2002, consultable a página 241, Tomo XVI, Diciembre de 2002, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que llevó a la citada Segunda Sala de la Corte Mexicana a afirmar que:

*“[...] 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.*"<sup>10</sup>

Posteriormente, con la reforma al artículo 107, fracción I, de la Constitución General de la República, publicada con fecha de 6 de junio de 2011, se introduce en el juicio de amparo la figura del interés legítimo, acotándose que éste será *individual* o *colectivo* cuando se trate de actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; mientras que tratándose de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos o laborales, se conserva y se clarifica en el orden constitucional el concepto de interés jurídico, ya que para controvertir tales actos es necesario no sólo la existencia de un derecho subjetivo, sino además que la resolución afecte de forma personal al quejoso y que los efectos del acto que se controvierta se encuentren dirigidos en forma directa hacia su persona.

Por ende, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada o por quien tenga un interés jurídico o legítimo, individual

---

<sup>10</sup> Sobre este tema, igualmente resulta ilustrativa al respecto la diversa jurisprudencia 2a./J. 142/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encuentra publicada en la página 242, Tomo XVI, Diciembre de 2002, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y que a la letra se lee:

*"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."*

o colectivo, derivado de la situación especial que guarde frente al orden jurídico, lo que implica que uno de los presupuestos que deben concurrir ineludiblemente para la procedencia del juicio constitucional, es justamente la demostración plena del interés jurídico o legítimo, que no es otra cosa sino la afectación al quejoso en la titularidad de un derecho.

Esto dio lugar a criterios diversos de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no fueron del todo concordantes.

La Primera Sala del Más Alto Tribunal del País se decantó por un concepto de interés legítimo que podía invocarse en amparo tanto para la tutela de intereses individuales como para la defensa de derechos colectivos.<sup>11</sup>

Así lo fue delineando la jurisprudencia de la Primera Sala, en principio, al establecer que el indiciado en una averiguación previa, cuenta con interés legítimo para promover juicio de amparo indirecto contra la resolución del Ministerio Público que determina la reserva de esa investigación criminal. Con ello puede advertirse claramente el empleo del interés legítimo para la defensa de intereses individuales, pues qué derecho resulta más claramente personalísimo que el de la libertad del individuo y la certeza jurídica que sobre esa situación rige para el indiciado.

El criterio a que se alude se encuentra en la jurisprudencia 1a./J. 47/2013, publicada en la página 349, Libro XXIII, Tomo 1, Agosto de 2013, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de título o rubro siguiente: *“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.”*<sup>12</sup>

Lo anterior se clarifica con el diverso criterio 1a. XLIII/2013 (10a.) de la propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el

---

<sup>11</sup> Esto reviste singular importancia en este estudio, porque la determinación de tutela judicial individual o colectiva del interés legítimo tiene especial trascendencia en el amparo contra leyes, en donde la promoción del juicio suele ser por violación a derechos individuales del quejoso, aun cuando aduzca la vulneración indirecta a su esfera jurídica, por lo que de estimarse que el interés legítimo sólo puede invocarse ante la afectación de derechos colectivos o difusos, limitaría en gran medida la utilización de ese concepto en el amparo contra leyes.

<sup>12</sup> El texto completo de la citada jurisprudencia es el siguiente: *“[...] el Artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales faculta al ministerio público para reservar el expediente*

que distingue al interés legítimo del interés simple (cosa que como hemos visto realizó el Pleno de la propia Corte pero respecto del interés jurídico desde el año de 1972), precisando que 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.*”

Nótese como la Primera Sala insiste en que el interés legítimo sí puede invocarse en el amparo para la tutela de intereses o derechos individuales y no solamente colectivos.<sup>13</sup>

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pensaba diferente: se decantó por una postura orientada a identificar al interés legítimo con la necesaria tutela de los derechos colectivos y/o difusos.

En efecto, la Segunda Sala distinguió también al interés jurídico del interés simple y situó en un estadio intermedio al interés legítimo, partiendo

---

*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.”*

<sup>13</sup> El criterio a que se refiere, se encuentra publicado en la página 822, del libro XVII, tomo 1, febrero de 2013, de la décima época del semanario judicial de la federación y su gaceta, que a la letra señala: “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

de la idea de una afectación indirecta al particular o derivada de su especial situación frente al orden jurídico. Empero, fue categórica en identificar a este interés **sólo con la eventual salvaguarda de derechos difusos o colectivos**, acotando que *“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.”*<sup>14</sup>

Esta postura de la Segunda Sala se delineó todavía más en la tesis 2a. LXXX/2013, en la que se definen los elementos del interés legítimo partiendo

---

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.”

<sup>14</sup> El texto transcrito se deriva en lo conducente de la tesis 2a. XVIII/2013 de la segunda sala de la suprema corte de justicia de la nación, publicada en la página 1736, del libro XVII, tomo 2, marzo de 2013, de la décima época del semanario judicial de la federación y su gaceta, que a la letra señala: *“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*

de que la afectación a éste se da necesariamente en la medida en que el individuo forma parte de un ente colectivo, quien de manera abstracta tiene interés en que el orden jurídico opere de manera efectiva, lo que a juicio de la mencionada Segunda Sala de la Corte explica que se hable de un interés individual o colectivo, pero en el entendido de que la afectación individual sólo podrá darse si el gobernado forma parte de una colectividad interesada, ya que de lo contrario, se estaría en presencia de un interés jurídico o de un interés simple.

En otras palabras, si el agravio es susceptible de individualizarse en persona concreta independientemente de su pertenencia o no a un grupo, se está en presencia de un interés jurídico; pero si el agravio únicamente se da en la medida en que se pertenece a un grupo entonces se estará frente a un interés legítimo.

A partir de esas premisas, en lo que respecta al interés legítimo como presupuesto de la acción de amparo, se precisó que deben acreditarse los siguientes elementos:

1. Presencia de una norma que establece o tutela algún interés difuso en beneficio de alguna colectividad determinada.
2. Afectación de ese interés difuso en perjuicio de la colectividad por la ley o acto que se reclama.
3. Pertenencia del quejoso a dicha colectividad.<sup>15</sup>

Como era de esperarse, esa disparidad de criterios entre ambas Salas subió a discusión vía contradicción de tesis al Pleno de la Suprema Corte

---

*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.”*

<sup>15</sup> Ello se constata de la mencionada tesis 2A. LXXX/2013 (10A.) de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1854, libro XXIV, tomo 3, septiembre de 2013, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, cuyos rubro y texto disponen: “*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*

de Justicia de la Nación, bajo el número de expediente 111/2013, donde se debatieron los alcances del interés legítimo y cuya versión taquigráfica que contiene la discusión en el seno del Alto Tribunal Constitucional Mexicano, permite sostener que prevaleció la postura de considerar que el interés legítimo sí puede y debe salvaguardar tanto intereses individuales como colectivos o difusos en favor de los gobernados.<sup>16</sup>

La citada contradicción de tesis dio lugar al criterio jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) del propio Pleno, publicada en la página 60, Libro 12, Tomo I, Noviembre de 2014, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”***

A manera de guisa, se transcribe en lo conducente una de las posturas concluyentes en dicho asunto, que deriva de la intervención del entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Juan N. Silva Meza, acontecida en la discusión de fecha 5 de junio de 2014, y que fue del siguiente tenor:

---

*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.”*

<sup>16</sup> Las discusiones de dicho asunto se dieron los días 3 y 5 de junio de 2014, y pueden consultarse en su totalidad en la siguiente dirección electrónica:

[https://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver\\_taquigraficas.aspx](https://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx)

*“[...] Ahora, sobre la concreta diferencia que existe entre los criterios de las Salas, en lo particular –todo a partir del desarrollo del proyecto, quiero decirlo– estimo que el interés legítimo no puede ser identificado exclusivamente con la protección de intereses difusos y colectivos, sino que también permite la protección de intereses diversos de corte individual, y en el mismo sentido que el proyecto, considero que la nueva perspectiva en materia de derechos humanos, nos obliga a interpretar el artículo 107 constitucional, bajo el tamiz de la interpretación que ofrezca la mayor protección y goce de estos derechos.*

*Por ello, tomando en consideración la naturaleza del juicio de amparo como instrumento garante del goce de derechos, me inclino por la interpretación que permite precisamente la mayor amplitud en la procedencia del juicio de garantías; así, si el artículo 107 constitucional refiere la procedencia del juicio frente a quien alegue un interés legítimo individual o colectivo, dicha disposición admite dos posibles interpretaciones: una, por virtud de la cual la protección de los intereses únicamente se encuentra referida a los llamados intereses difusos y colectivos; y otra, que permite la protección, además de cualquier interés individual afectado por razón de una especial posición frente al orden jurídico, y que no necesariamente se identifica con los intereses difusos.*

*Frente al anterior escenario, cualquier operador jurídico, y esto es muy importante que sea insistido aquí, serán ahora los operadores jurídicos los que vayan decantando precisamente este alcance y contenido, a partir de esta especificidad que nos da el artículo 107 constitucional.*

*Ya el trinomio de difusos, colectivos e individuales, se realiza –aquí se establece en el proyecto– bajo un criterio diverso que se compone por los intereses simples legítimos jurídicos, de modo tal que no existe una exclusión conceptual entre dichos conceptos.”*

A lo que el Ministro José Ramón Cossío Díaz abundó a través de una argumentación que me parece muy ejemplificativa, respecto de las implicaciones que trae consigo el considerar al interés legítimo como un medio de protección de intereses individuales y no solamente colectivos o difusos:

*“[...] ¿A dónde quiero llegar? Creo que lo que se está discutiendo son distintas metáforas jurídicas que provienen de distintas maneras de ver*

*el derecho. Me parece que cuando se dice que alguien tiene un derecho subjetivo, lo único que está significando es que tiene, esta persona, la posibilidad o está en una relación jurídica, donde otro sujeto está obligado a hacer algo; entonces, tengo un derecho, en función de la obligación de otra persona, porque esa condición de obligación de la persona, en caso de no ser cumplida, ya sabemos, es una condición de un acto ilícito.*

*Si esto es así, puedo tener un derecho subjetivo de dos formas; ese derecho subjetivo que está relacionado con una obligación de autoridad, por ejemplo, en el caso del derecho a la propiedad, donde ese derecho se conforma básicamente no sólo por el artículo 27, sino sobre todo por lo que dispone el Código Civil o puedo suponer que también tengo un derecho subjetivo desde el precepto constitucional mismo y ¿tengo un derecho al medio ambiente?, ¿tengo un derecho a la salud?, ¿tengo un derecho a la vivienda?, ¿tengo un derecho a la educación con calidad?, ¿tengo un derecho al agua? etcétera, etcétera; si lo vemos desde este punto de vista, no como tradicionalmente se veía, como que éstas eran normas programáticas o normas simplemente que estaban allí, como toda la doctrina mexicana sustentó de manera muy indebida durante muchísimos años, casi hasta finales de los noventa, sino que nos tomamos en serio la idea de que ahí hay derechos; entonces, tengo la condición enfrente de esa posibilidad de tener un derecho y este derecho también se ha incorporado a mi esfera jurídica para seguir con la metáfora.*

*Creo que lo que hace una diferencia entre un derecho y otro son simplemente las condiciones, las modalizaciones, las particularidades, pero tan derecho es el que hay en la propiedad, como el derecho es el que hay a la salud.*

*Creo que cuando se dice que existe un interés legítimo, es porque existen tantas modalidades de este derecho tan fragmentadas, tan particularizadas que la posición jurídica de este mismo sujeto, la entendemos de forma tradicional, como ejercible frente a la autoridad, **pero qué hacemos cuando esas condiciones no se han desarrollado legislativamente y esa persona dice que se le está afectando un derecho que él considera que es titular y que la Constitución le reconoce su titularidad, creo que, en ese caso, la diferencia de la articulación normativa, por decirlo con otra metáfora, es lo que a esta persona le confiere un interés legítimo y ese interés legítimo, que éste es el tema de lo que estamos discutiendo, tan individualizado está en una situación, como individualizado está en la otra situación; salvo que pensemos que los derechos que se llamaban tradicionalmente difusos en***

*los momentos que empieza a desarrollarse esta misma doctrina, no tenían una titularidad.*

*Creo que hoy los derechos humanos tienen titularidad individual, no pasan por la condición colectiva, ni pasan tampoco por la condición difusa, creo que si hacemos esa diferenciación, como la hago, dado el nuevo texto del artículo 1º constitucional de forma muy clara, pero desde antes se podía haber hecho; entonces, me parece que esta idea del interés legítimo y la idea del interés jurídico, simplemente deriva del nivel de anclaje, del nivel de desarrollo legislativo que se tenga en uno y en otro caso, **pero a mi parecer, no puede sustentarse bajo la idea de que unos pertenecen a colectivos y otros pertenecen a individuos concretos que están allí en este caso determinado.**"*

A la postre prevaleció, con sus matices, el proyecto de sentencia que fue elaborado por el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea con la postura concluyente de que el interés legítimo es apto tanto para tutelar derechos individuales como derechos difusos y/o colectivos, y no sólo estos últimos, lo que se orienta al criterio que sustentaba la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en detrimento del que sostenía la Segunda. La votación fue mayoritaria de ocho votos.

¿Qué implicaciones tiene este criterio -que constituye jurisprudencia obligatoria para los jueces constitucionales- para el juicio de amparo contra leyes? Como se demostrará más adelante, mayúscula, pues **implica que la procedencia del amparo contra leyes debe ser analizada bajo el tamiz del interés legítimo aun cuando su promoción se realice en defensa de derechos individuales del quejoso, lo que genera la necesidad de una compleja construcción argumentativa para su correcta implementación y operatividad.**

## II. El interés legítimo y el juicio de amparo contra leyes

### 2.1 El concepto de individualización de la norma para la procedencia del juicio de amparo contra leyes

El texto del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 6 de junio de 2011 establece lo siguiente:

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

Atento a lo dispuesto en el transcrito precepto, la afectación a la esfera jurídica del gobernado puede vincularse tanto a su interés jurídico como legítimo; pero invariablemente se requerirá esa afectación, cuyo momento en que se genera, determina que la norma deba considerarse autoaplicativa o heteroaplicativa.

Sobre el particular, los artículos 17, fracción I, 61, fracciones XII y XIV y 107, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, publicada el 2 de abril de 2013, previenen la procedencia del juicio de amparo indirecto contra normas de carácter general; y para distinguir, de acuerdo con los términos en que se encuentra establecida la norma impugnada, su naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa, debe atenderse al momento en que ocasiona al gobernado un perjuicio cierto en su esfera jurídica, “*ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico*”, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo que conlleva también a determinar cuándo y de qué término dispone el agraviado para ejercer la acción constitucional.

De los numerales referidos se desprende que las normas de carácter general pueden ser impugnadas mediante juicio de amparo en distintos momentos, atendiendo a la naturaleza de la propia norma, es decir, si por su sola entrada en vigor causan un perjuicio, o bien, si requieren de un acto de autoridad o alguna actuación equiparable que concrete la aplicación al particular de la norma en cuestión.

El primer caso concierne a las denominadas leyes autoaplicativas, que son las que producen efectos jurídicos frente a sus destinatarios por sí mismas, sin requerir un acto de aplicación. En efecto, respecto de tales

leyes, al iniciarse su vigencia vinculan a los gobernados a los deberes jurídicos en ellas contenidas. Luego, si los extremos de hecho contenidos en la hipótesis normativa se actualizan automáticamente sin que sea menester el acto de aplicación, procederá en su contra el juicio de amparo. Así, basta con que el particular se encuentre ubicado en los supuestos que se establecen en un determinado ordenamiento legal que afecte su interés jurídico o legítimo, que por su sola expedición le obliguen a hacer, dejar de hacer o dar, provocando la afectación de su esfera jurídica sin ningún acto, para que esté en aptitud de ejercitar la acción de amparo dentro del plazo de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de la disposición de que se trate, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

Pero si transcurre ese término y no se promueve el juicio de amparo, por regla general,<sup>17</sup> el gobernado debe esperar un primer acto de aplicación en su perjuicio, que no necesariamente debe venir de una autoridad, sino de cualquier persona, un tercero o el propio quejoso, que introduce esa aplicación; entonces, a partir de ese primer acto de aplicación el afectado puede promover el juicio de amparo en el plazo de quince días (artículo 61, fracción XIV, segundo párrafo, de la Ley de Amparo).

Por el contrario, tratándose de leyes heteroaplicativas, que son aquellas que, por sí solas no afectan la esfera de los gobernados, sino que es necesaria la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de subsunción posterior al inicio de su vigencia; el término con que cuenta el agraviado para promover el juicio de amparo es de quince días, según la regla general prevista en el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Amparo.

Así, hay una secuencia o desarrollo específico respecto de esta diferencia entre leyes autoaplicativas o heteroaplicativas, lo que es así porque tratándose de las segundas, no se puede promover el amparo sino hasta que se genera el primer acto de aplicación, ya sea que provenga de

---

<sup>17</sup> Como un caso de excepción, se encuentran las normas que provocan una estigmatización legal, en las cuales existe una violación permanente, acorde a la tesis 1A. CCLXXXIV/2014 (10A.) Emitida por la primera sala de la suprema corte de justicia de la nación, publicada en la página 144 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 8, tomo 1, décima época, correspondiente al mes de julio de 2014, de rubro: *“estigmatización legal. Requisitos para tener por acreditado el interés legítimo en el amparo indirecto para combatir la parte valorativa de una ley y el plazo para su promoción.”*

una autoridad, de un tercero o del propio solicitante del amparo, porque así lo exige o establece la ley.

Siendo que para distinguir entre ambos tipos de normas, se reitera que debe atenderse a la forma o momento en que se individualizan en la esfera jurídica de los destinatarios, pues cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada.

Así lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 55/97, visible en la página 5, Tomo VI, Julio de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyos rubro y texto disponen:

**“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.** *Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor; ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa*

*o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”*

Partiendo de lo anterior importa preguntarse: ¿Cómo se introduce el concepto de interés legítimo en el juicio de amparo contra leyes? ¿Es compatible con la calificación tradicional de las normas como autoaplicativas (de individualización incondicionada) o heteroaplicativas (de individualización condicionada)? ¿Qué debe analizarse primero en un caso concreto, la naturaleza de la norma impugnada o el tipo de interés requerido para impugnarla?; y sobre todo ¿Cómo debe construirse un modelo conceptual de amparo contra leyes que introduzca la figura del interés legítimo de manera que permita una mayor defensa de los derechos humanos de los gobernados?

Las interrogantes anteriores son la razón de este trabajo, y pretenderán abordarse mediante el apartado que se desarrolla a continuación.

## 2.2 Modelo propuesto para incluir el interés legítimo en el juicio de amparo contra leyes

Valga reiterar que el concepto de interés legítimo se introduce en el juicio de amparo contra leyes como consecuencia de la reforma al artículo 107, fracción I, constitucional de 6 de junio de 2011, con su regulación específica en la Ley de Amparo de 2 de abril de 2013, en cuyo numeral 5º, fracción I, se establece que tendrá el carácter de quejoso en el juicio de derechos fundamentales o de amparo quien sea el: “[...] titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

Por tanto, si de conformidad con el artículo 103, fracción I, constitucional, en relación con el diverso 107, fracción I, de la Ley

de Amparo, que establece en lo conducente que dicho juicio en la vía indirecta procede “[...] *Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.*”, es inconcuso que el nuevo estándar de afectación exigido para la procedencia del amparo (interés legítimo) es aplicable para todas las modalidades de dicha acción constitucional, incluida su modalidad de amparo contra leyes.

Sin embargo, ello presenta varias problemáticas prácticas que merecen ser abordadas a fin de introducir dicho concepto en el modelo de amparo contra leyes que, preservando la seguridad jurídico-procesal que exige la acción de amparo, otorgue eficacia a la teleología de ampliar el marco protector del juicio constitucional en los casos en que se ocasione una afectación indirecta a la esfera de derechos de los individuos a la luz del interés legítimo.

En efecto, como se ha dicho, el modelo de amparo contra leyes ha operado en nuestra tradición jurídica moderna bajo un criterio definitorio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la autoaplicatividad o heteroaplicatividad de las normas, lo que permite calificar el momento en que se puede acudir al amparo contra unas u otras, dependiendo de si éstas causan una afectación a la esfera jurídica de los gobernados por su sola entrada en vigor, o si para ello es necesaria la existencia de un concreto acto de aplicación.

Un ejemplo claro de la distinción de dichas normas se da en materia tributaria –respecto de la cual la jurisprudencia en amparo contra leyes es sin duda la más abundante–, en donde si la norma va dirigida a modificar o imponer obligaciones fiscales que inciden en la operación diaria de una clase o categoría de contribuyentes, se tratará de una norma autoaplicativa;<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Así lo sostuvo el pleno de la suprema corte de justicia de la nación para el caso de la modificación legislativa del régimen de deducción fiscal de inventarios de las empresas, sujetándolas al sistema del “costo de lo vendido”, como se constata de la jurisprudencia P./J. 90/2006, consultable en la página 6, tomo XXIV, julio DE 2006, de la novena época del semanario judicial de la federación y su gaceta, de rubro: “*Costo de lo vendido. Los artículos de la ley del impuesto sobre la renta reformados y adicionados mediante el decreto publicado en el diario oficial de la federación el 1o. De diciembre de 2004, que establecen dicha deducción, constituyen un sistema jurídico integral de carácter autoaplicativo, por lo que es innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis que lo conforman para reclamarlo en amparo indirecto.*”

pero si la ley se refiere a una variable que no necesariamente incide en todos ellos, ni menos aún lo hace con su sola entrada en vigor, siendo en cambio necesario un acto o hecho jurídico que ubique al gobernado en la hipótesis normativa, como pueden ser condiciones temporales o cuantitativas que sólo se sabrán hasta el cálculo anual del tributo, la norma será heteroaplicativa.<sup>19</sup>

Nótese que esta distinción no sólo marca el momento en que se puede acudir al amparo contra leyes (por la sola entrada en vigor de la norma o hasta que acontezca su primer acto de aplicación), sino que ello se hace depender del momento en que se da una concreta afectación a la esfera jurídica del gobernado.

Y es en este punto en donde cobra especial relevancia la figura del interés legítimo, pues su inclusión en el juicio de amparo contra leyes nos lleva a reflexionar sobre si afecta o no la calificación en abstracto que se hace sobre la autoaplicatividad o heteroaplicatividad de las normas, o si es necesario establecer previamente ésta, para que a partir de ello los gobernados estén en posibilidad de acudir al amparo por una afectación directa (interés jurídico) o indirecta (interés legítimo) a su esfera de derechos.

La postura que sustenta este trabajo y que pretende establecer un incipiente modelo conceptual que introduzca la figura del interés legítimo en el amparo contra leyes, parte de la premisa de que la norma jurídica combatida en el amparo tiene un contenido propio, una naturaleza autónoma, una hipótesis o supuesto de hecho que regulada desde el ámbito del derecho amerita una calificación de autoaplicativa (individualización incondicionada) o heteroaplicativa (individualización condicionada), al margen de la afectación directa o indirecta que pueda ocasionar a sus destinatarios o a terceros en un caso concreto.

En efecto, la calificación de la norma como autoaplicativa o heteroaplicativa debe darse “en abstracto” y como paso previo para establecer la procedencia del juicio de amparo contra leyes en un supuesto específico, partiendo de la premisa de que el legislador dota de contenido

---

<sup>19</sup> Así lo afirmó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. CLII/99, publicada en la página 77, Tomo XI, Enero de 2000, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “*Leyes tributarias. Los actos legislativos que modifican un elemento esencial de una contribución son de naturaleza heteroaplicativa cuando su individualización es incierta e independiente de que los contribuyentes realicen el hecho imponible.*”

a cada precepto normativo y ello es lo que califica el juez constitucional al analizar una disposición legal impugnada en amparo, en forma previa a ponderar la aducida violación en un caso concreto.

De este modo, si se califica a una norma como heteroaplicativa –de individualización condicionada- y en un juicio de amparo concreto en que ésta se combata no existe acto de aplicación alguno en contra del quejoso o de algún tercero, poco importará que se aduzca una violación indirecta a su esfera jurídica con su sola entrada en vigor –es decir, que se acuda al amparo bajo el cobijo del interés legítimo-, pues al no existir afectación a individuo alguno por la sola vigencia del precepto en cuestión, el amparo será improcedente al no tutelar un mero interés simple.

Piénsese en un caso en el que, por ejemplo, se endurezcan las sanciones penales en contra del vandalismo acontecido en casos de desastres naturales. La norma es claramente heteroaplicativa pues la pretendida sanción exige la comisión de una conducta delictiva en el contexto un desastre natural, sin que sea dable decir que en aras del interés legítimo un ciudadano pueda pretender que no se le sancione ante esa eventual conducta, o un tercero impugne la norma pretendiendo que la sanción es muy blanda y no disuadirá a los vándalos. Es decir, se trataría de la promoción de un amparo ad cautelam que no encuentra sentido en el modelo constitucional mexicano, pues recuérdese la exigencia de una afectación concreta, directa o indirecta, para la procedencia de la acción.

Otro caso más vinculado con la realidad actual se da respecto de la facultad del Fisco Federal de publicar en una especie de “lista negra” a los contribuyentes que realicen operaciones inexistentes, esto es, que simulen actos jurídicos para obtener un beneficio fiscal indebido –artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación-, y en cuya contra, acuden al amparo multiplicidad de personas en forma previa a la publicación de sus datos de identificación, aduciendo una violación a su interés legítimo.

El tema a resolver se centra en lo siguiente: ¿Puede hablarse de que por el solo hecho de ser contribuyente –carácter que por disposición constitucional tienen todos los mexicanos con actividades económicamente productivas-, existe una afectación a su interés legítimo ante la eventual posibilidad de que su nombre y datos se publiquen en esa llamada “lista negra”, afectando su derecho al honor?; o, ¿Debe esperarse hasta que acontezca una publicación concreta de los datos de la persona agraviada para que pueda combatir la inconstitucionalidad de la norma?

Para responder esas preguntas retomo los razonamientos previos y afirmo que el estándar de procedencia del interés legítimo en el amparo contra leyes exige previamente la calificación de la naturaleza de la norma impugnada. Es decir, se debe precisar si se trata de una norma que por su sola entrada en vigor afecta a los gobernados, pues de ser así, entonces sí podrá acudir al amparo en su contra ya sea por violaciones al interés jurídico o al interés legítimo del agraviado, según el caso; empero, si se trata de una norma que requiere necesariamente de un acto de aplicación concreto para que sus consecuencias se actualicen en el mundo fáctico, es siempre indispensable que ello acontezca primero para que con posterioridad quienes resulten directa o indirectamente agraviados puedan promover el amparo.

En el caso que se ha estado narrando: si ante la sola posibilidad de que una persona sea publicada en esa “lista negra” de contribuyentes se le abre la puerta para acudir al amparo bajo la figura del interés legítimo, sin ponderar previamente que se trata de una norma heteroaplicativa –porque la mera posibilidad de la publicación no causa un agravio concreto a nadie-, el requisito de procedencia de afectación del amparo se desnaturalizaría hasta el de un mero interés simple (criterio sostenido en su momento por quien escribe al conocer de los diversos asuntos relacionados con la inconstitucionalidad de la llamada Reforma Fiscal del año 2014). Esto es, bastaría con estar obligado a pagar impuestos para acudir al amparo en contra de las posibles consecuencias que conlleva el incumplimiento de esa obligación. En ese sentido, en un ejercicio argumentativo de reducción al absurdo bastaría con ser gobernado para reclamar en amparo las posibles consecuencias de la eventual comisión de un delito (pues todos pueden hipotéticamente cometerlo), o para no sufrir las consecuencias que se estiman inconstitucionales ante un eventual despido injustificado aun sin ser despedido, o para no someterse a un régimen pensionario sin siquiera reunir los requisitos para acceder a él, etcétera.

De esa manera, si en aras del interés legítimo se soslaya la necesaria calificación previa sobre la naturaleza jurídica de las normas combatidas en el amparo para su procedencia, se convertiría a la acción de amparo en una especie de acción popular que sólo requiere para su procedencia del interés simple.

Por tanto, bajo esta óptica argumentativa, no es dable establecer que en el amparo contra leyes primero deba ponderarse el tipo de interés que puede

afectarse en un caso concreto -es decir, jurídico o legítimo-, para luego calificar la naturaleza de la norma reclamada como auto o heteroaplicativa, toda vez que ello supone una imprecisión conceptual consistente en que es el arbitrio del juez el que decidiría “qué tan autoaplicativa o qué tan heteroaplicativa es una norma” atendiendo al interés que se dice afectado (legítimo o jurídico). En realidad, para su operatividad práctica el modelo debe funcionar justo del modo contrario, es decir, partiendo de que cualquier norma tiene contenido propio, por lo que el juez de amparo en un caso concreto deberá en principio determinar si la ley o precepto reclamado actualizan sus consecuencias con su sola entrada en vigor o a partir de un acto concreto de aplicación y, con posterioridad a ello, calificar la procedencia del juicio bajo el principio de afectación ya sea a un interés jurídico o legítimo.

Los razonamientos previamente expuestos no son del todo concordantes con lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un criterio aislado reciente, que ha tratado de introducir a la figura del interés legítimo en el amparo contra leyes en forma previa a la precisión de la naturaleza de las normas como autoplicativas o heteroaplicativas, lo que por las razones apuntadas, estimo que puede generar problemas conceptuales y prácticos en la operatividad del amparo contra leyes y en la forma de combatir las normas a través de ese medio de control constitucional.

El criterio de referencia se identifica como la tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 148 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Tomo 1, Décima Época, correspondiente al mes de julio de 2014, que establece:

***“INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO.*** Para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general. Desde la Novena Época, el criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de ‘individualización incondicionada’, con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera

*jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto. Si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa. Así, el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, pues sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, interés legítimo o interés simple, dicho criterio clasificador no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación. Por tanto, dada su naturaleza formal, el criterio clasificador es adaptable a distintas concepciones de agravio. Así pues, en el contexto de aplicación de las nuevas reglas reguladoras del juicio de amparo se preserva la clasificación de normas autoaplicativas y heteroaplicativas, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes, ya que dada su naturaleza formal, es suficiente desvincular el criterio rector -de individualización incondicionada- del concepto de interés jurídico y basarlo en el de interés legítimo. **Un concepto de agravio más flexible, como el de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, ya que existen mayores posibilidades lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso. No obstante, si se adopta el estándar de interés jurídico que requiere la afectación a un derecho subjetivo y excluye el resto de afectaciones posibles, ello lógicamente generaría una ampliación del ámbito de las leyes heteroaplicativas, pues reduce las posibilidades de afectación directa de esas normas con su mera entrada en vigor y las condiciona a un acto de aplicación que afecte un derecho subjetivo del quejoso. De esta forma, los jueces de amparo deben aplicar el criterio clasificador para determinar la procedencia del juicio constitucional, siempre y cuando hayan precisado previamente si resulta aplicable la noción de interés legítimo o jurídico.***

A decir de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los jueces de amparo deben aplicar el criterio clasificador de “individualización incondicionada” para determinar la procedencia del

juicio constitucional, siempre y cuando hayan precisado previamente si resulta aplicable en cada caso la noción de interés legítimo o jurídico –lo opuesto a la propuesta de este trabajo–.

Nótese como la Primera Sala sostiene que un concepto de agravio más flexible como el del interés legítimo en el amparo contra leyes genera una reducción en el espacio de las leyes heteroaplicativas –que requieren de un acto concreto de aplicación para individualizar sus consecuencias– y amplía el espacio de las leyes autoaplicativas –cuyas consecuencias nacen por su sola entrada en vigor–, lo que desde una interpretación literal se contrapone a que las leyes por sí mismas y al margen del interés requerido para la promoción de un juicio, tienen un contenido propio, susceptible de apreciarse por los gobernados y por los operadores jurídicos, que depende simplemente de si las obligaciones que imponen surgen por su sola entrada en vigor o están sujetas a alguna condición.

Esto es, si para la procedencia del amparo se requiere de un principio de afectación –sea directa conforme al interés jurídico o indirecta atendiendo al interés legítimo–, el surgimiento de esa afectación es lo que hace procedente el amparo; y en amparo contra leyes, la norma por sí misma trae consigo una carga impositiva u obligacional que surge a la vida por su sola vigencia o que para ello necesita de una eventualidad, una condición, un acto o hecho jurídico, lo que no depende de lo que el operador jurídico conciba como interés legítimo, sino del sentido que el legislador plasmó en un dispositivo legal.

Además, si los jueces de amparo estiran la liga de goma o de hule –de forma metafórica– de la autoaplicatividad o heteroaplicatividad de las normas, se estima que la mediana uniformidad de criterios entre los jueces constitucionales se antoja complicada, pues para cada juez la ponderación podrá ubicar a la norma en cualquier punto desde un extremo de autoaplicatividad (0% o 100%) hasta un extremo inverso de heteroaplicatividad (0% o 100%), lo que puede afectar la seguridad jurídica de los justiciables; cuando bajo el modelo que se propone sólo hay en realidad dos opciones: la norma es auto o heteroaplicativa.

La postura sostenida en este trabajo guarda coincidencia, aunque con ciertos matices, con el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que se contiene en la tesis 2a. LXVII/2014 (10a.), publicada en la página 403, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de contenido siguiente:

***“INTERÉS LEGÍTIMO. CUANDO EN AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES SE ALEGUE SU AFECTACIÓN, ES NECESARIO EXAMINAR LA NATURALEZA DE AQUÉLLAS PARA IDENTIFICAR SI EXISTE AGRAVIO A LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO.-***

*Acorde con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el interés legítimo individual o colectivo está condicionado a la afectación de la esfera jurídica del promovente, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De ahí que, aun cuando en un juicio de amparo contra normas generales se alegue que se afecta el interés legítimo y que se violan derechos reconocidos en la Constitución Federal, debe examinarse si se trata de normas heteroaplicativas o autoaplicativas, para identificar si se genera o no una afectación en la esfera jurídica del quejoso, sin que la vigencia de las normas, por sí sola, incida en su naturaleza, pues ésta depende del contenido particular de cada una, en el sentido de si las obligaciones de hacer o no hacer que establezcan requieren o no de un acto de aplicación para actualizar un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado, o bien surgen con la entrada en vigor de la norma, caso en el cual lo que debe quedar de manifiesto es que quien acude al juicio de amparo se encuentre en el supuesto normativo correspondiente.”*

Vale precisar que a la fecha el tema en examen dista mucho de estar definido en su totalidad, pues no existe criterio alguno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la existencia de la eventual contradicción de criterios que se plantea en este trabajo, ni de cuál postura debe prevalecer, exponiéndose aquí un incipiente modelo de introducción del interés legítimo al juicio de amparo contra leyes que, por las razones apuntadas, se estima debe reflexionarse y desde luego construirse paulatinamente en el ámbito jurisdiccional, en aras de abonar a la operatividad y eficacia del medio jurisdiccional de defensa de los derechos humanos por excelencia en México, en su vertiente más progresista como lo es el amparo contra leyes. Este trabajo pretende abonar, aunque sea en muy poco, a la reflexión sobre este importante tema.

### III. Bibliografía

Chávez Castillo, Raúl. *El ABC del juicio de amparo conforme a la nueva ley*, México, Porrúa, 2013.

Ferrer Mac-Gregor Eduardo et al, *El Nuevo Juicio de Amparo*. México, Porrúa, 2013.

Tron Petit, Jean Claude, *Voz: INTERÉS LEGÍTIMO*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Fabiola Martínez Ramírez y Giovanni A. Figueroa Mejía (coord), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo II*, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. *Hacia una nueva Ley de Amparo*. 1ª. ed, México, UNAM, 2002.

#### Electrónicas:

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Tesis.aspx> Última consulta: 3 de septiembre de 2015.

Versiones taquigráficas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver\\_taquigraficas.aspx](https://www.scjn.gob.mx/pleno/Paginas/ver_taquigraficas.aspx) Última consulta: 25 de octubre de 2014.

#### Normativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.