

HACIA LA INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO: EL INTERÉS LEGÍTIMO

Fernando SILVA GARCÍA*

SUMARIO: I. *Introducción: la “técnica” del amparo como control político del Poder Judicial.* II. *El tránsito del interés jurídico al legítimo para la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa.* III. *Interés legítimo y evolución de los criterios de identificación de las llamadas “leyes autoaplicativas” para la procedencia del juicio de amparo.* IV. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN: LA “TÉCNICA” DEL AMPARO COMO CONTROL POLÍTICO DEL PODER JUDICIAL

Las causas de improcedencia del amparo tienden a evitar la prosecución de juicios y la emisión de sentencias inmatrimoniales e inocuas para la parte quejosa y para el orden jurídico constitucional, de forma que estas causales en realidad están construidas para evitar el *desgaste innecesario* de los recursos humanos y materiales del aparato de administración de justicia. De manera que, en términos generales, las causales de improcedencia no tienden a denegar justicia, sino a evitar al quejoso y al Estado cargas innecesarias que podrían producirse con la continuación de un juicio inútil para la satisfacción de sus pretensiones.

De modo que la teleología de la improcedencia radica centralmente en la necesidad de cancelar el juicio a fin de que no se sigan juicios ni se emitan sentencias sobre aquellas violaciones que sean inexistentes, que no hayan afectado al quejoso, que no hayan ocurrido en la forma narrada por el impetrante de amparo, cuando la demanda verse sobre temas ajenos a derechos humanos, que se trate de temas políticos que en forma autoevidente

* Doctor en derecho público. Universidad Carlos III de Madrid. Magistrado. Poder Judicial de la Federación.

no les corresponda decidir a los jueces, que el amparo verse sobre cuestiones ya decididas en otros juicios de amparo concluidos, etcétera.

Sin embargo, como ya hemos expuesto en otros foros,¹ durante la democracia autoritaria de nuestro país, algunos juzgadores comenzaron a descubrir que las causas de improcedencia resultaban útiles tanto para evitar la tramitación y emisión de sentencias complejas como para evadir pronunciamientos inconvenientes para el poder político. Las causas de improcedencia comenzaron a perfilarse como restricciones al derecho de acceso a la justicia en amparos de gran relevancia.

La finalidad de las causas de improcedencia se transformó; pasó de ser un instrumento que evitaba cargas y gastos inútiles al Estado y al quejoso, a un mecanismo político de control de las temáticas que el Poder Judicial podría entablar frente al poder político, con la tendencia a evitar conflictos (políticos, disciplinarios y estadísticos) para los juzgadores.

Así, el autoritarismo generó que el juicio de amparo se construyera de manera tal que el Poder Judicial contara con vías de escape para evitar obstaculizar y confrontarse con el poder político controlado por el presidente de la República.²

Ese estado de cosas lamentablemente no es un tema exclusivamente del pasado ni tampoco propio del populismo de nuestros días. Cuando en un país se ofrenda la independencia judicial al Poder Ejecutivo, tenemos un problema grave de acceso a la justicia. Cuando en México, por jurisprudencia, imperan las restricciones constitucionales sobre los derechos humanos, también tenemos un problema de acceso a la justicia.³

En ese sentido, cobra vigencia el desarrollo de Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, quienes han apuntado que

...mientras que los tribunales federales continúen desestimando demandas de amparo a partir de cuestiones de forma, no existirá una clara línea divisoria

¹ Silva García, Fernando, *Involución y evolución del juicio de amparo como única constante: perspectiva de un insider*, disponible en: <https://www.kas.de/documents/271408/4591369/Las+reformas+constitucionales+de+Derechos+Humanos+y+Amparo+a+diez+a%C3%B1os+de+su+promulgaci%C3%B3n.pdf/ab47ab06-c3dc-30bd-77aa-fb44f3d89aa5?version=1.1&t=1628723771125>.

² Véase Silva Meza, Juan y Silva García, Fernando, *Derechos fundamentales. Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2019.

³ Silva García, Fernando, “Independencia judicial en México”, conferencia presentada en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, noviembre de 2021, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=B89zCdeMiAo>. Véase también “Control de convencionalidad en México: transformaciones y desafíos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2019, disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Control-de-convencionalidad-en-M%C3%A9xico-y-desaf%C3%ADos-Garc%C3%ADa/4e7f1c209285c02fef497c15bbf2161a43f379b>.

entre el poder autoritario y el poder jurídico. A pesar del fortalecimiento del sistema electoral y creciente pluralismo político, el ciudadano ordinario tiene razones de sobra para sentirse indefenso frente a los actos de autoridad que vulneran sus derechos. La política, en ningún país democrático, es el mecanismo idóneo para garantizar al ciudadano que su esfera de acción individual está protegida frente a cualquier intervención estatal arbitraria e injustificada. Le toca a los tribunales, y no a los partidos políticos, hacer efectivos los límites y las sanciones que establecen las normas que regulan la actividad de los órganos del Estado. Sólo así puede existir la certeza de que el poder está sometido al derecho y que, por tanto, más allá de si son o no suficientemente relevantes para la agenda electoral las demandas de justicia de un grupo social determinado, los tribunales se encargarán de controlar y aplicar por igual las sanciones que establecen las normas cuando las autoridades violan el mandato en ellas contenido.⁴

Como ya hemos anotado, esa estructura descafeinada del juicio de amparo se enseñó en las universidades y a los aprendices judiciales dentro de la práctica y en la escuela judicial; hoy en día, muchos juzgadores tienen tatuado en su paradigma jurídico esas formalidades transmitidas generacionalmente, y que en variadas ocasiones ni siquiera se encuentran en la ley, sino que constituyen prácticas del oficio judicial transmitidas de boca a boca en juzgados y tribunales.

De manera que las ideas, las interpretaciones frescas, nuevas y diferentes, que se han propuesto legislativa o judicialmente al juicio de amparo son cuestionadas y obstaculizadas por el universo de secretarios y juzgadores formalistas que utilizan como parámetro de valoración “la estructura e interpretación tradicional del pasado” del juicio de amparo como les fue adoctrinado, en su formato nacido durante la democracia autoritaria, descafeinado e inocuo frente a los otros poderes del Estado, pasando inadvertido que precisamente la finalidad del juicio de amparo radica en su eficacia para la garantía de los derechos y libertades de las personas frente a los poderes del Estado constitucional.

Como también hemos mencionado ya, en las últimas décadas del siglo XX, en el Poder Judicial federal tuvo auge una concepción del juicio de amparo como fin en sí mismo, a partir de una narrativa que entendía que se trataba de un proceso “intelectual” inaccesible y comprendido por muy pocos juristas pertenecientes a una “élite jurídica” en el país, dando lugar a lo que se denomina “la técnica del juicio de amparo”, que no es otra cosa que una serie de reglas procesales (muchas sin base legal alguna) dirigidas

⁴ Magaloni, Ana Laura *et al.*, *El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver*, CIDE, 2001.

centralmente a contrarrestar sus efectos jurídicos en beneficio de los poderes públicos y políticos cuya actuación era sometida a juicio.

Así, por ejemplo, se creó la tesis que señala que el interés jurídico del quejoso debe acreditarse fehacientemente, que es improcedente el amparo frente a los actos derivados de otros consentidos, que tampoco procede el juicio frente a actos consumados, que por regla general el amparo es de “estricto derecho”, entre otros.

El problema no es que existan reglas para racionalizar el proceso de amparo y evitar la emisión de sentencias inmatriciales o inútiles, sino que muchos juzgadores formalistas abusaron de esas reglas procesales, y mediante interpretaciones inadecuadas y expansivas, comenzaron a debilitar la función y la finalidad del juicio de amparo por conveniencia política.

Ese estado de cosas, además, se ha visto estimulado por el Consejo de la Judicatura Federal por causa de la llamada estadística judicial, que fomenta que los juzgadores que mejor productividad tienen (cantidad de asuntos que resuelven) son premiados con puntos para acceder a ratificaciones, concursos, adscripciones o traslados. Ese sistema ha generado, en buena medida, que muchos juzgadores emitan sentencias sin abordar el tema de fondo sustentando la decisión en alguna formalidad procesal sencilla con el fin de evadir el análisis de temas jurídicos tortuosos para así emitir mayor número de decisiones superficiales sin resolver en lo sustantivo los conflictos, y en cambio sin desgastarse para obtener el mayor puntaje posible para la carrera judicial. En algunos casos, inclusive, es posible advertir que los primeros lugares de la “estadística judicial” son los jueces que más evaden los pronunciamientos jurisdiccionales de fondo, de manera que los criterios de la estadística judicial en su versión tradicional fomentan la denegación de justicia y confunden “productividad formal” con productividad judicial sustantiva.⁵

De pronto, en el ambiente de los juzgados y tribunales formalistas resultaba más importante y más valorada intelectualmente la construcción de precedentes relacionados con la llamada “técnica” del juicio de amparo (desechamientos, causales de improcedencia, sobreseimientos, inoperancias), que la construcción de criterios sustantivos de fondo para optimizar la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades del quejoso. El resultado es que muchos derechos humanos no han podido garantizarse en forma adecuada a través del medio procesal constitucional creado para tales fines.

⁵ Silva García, Fernando y Medina Carrillo, María del Carmen, “Estadística judicial vs. acceso a la justicia”, en Cossío, José Ramón, *Innovación jurídica*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

Esa percepción pseudoelitista del juicio como técnica debe cuestionarse; debemos ser capaces de interpretar en forma estricta y proporcional esas causales de improcedencia optimizadas en la época autoritaria de nuestro país (muchas de ellas sin base legal alguna), y tener claro que los derechos configuran al juicio de amparo, y no que el juicio de amparo configura a los derechos. El juicio de amparo es un medio que debe servir para salvaguardar en forma eficaz los derechos y libertades de las personas: es un medio, no un fin en sí mismo.

En ese orden de ideas, el juicio de amparo en el siglo XXI debe dirigirse a la revisión de los dogmas creados en la época de la “técnica del amparo”, a fin de cuestionar muchos de sus alcances, a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido nacional e internacionalmente.

Todo ese estado de cosas puede evidenciarse a través de la existencia de tesis, aunque minoritarias, sobre causas de improcedencia del pasado que en el presente momento histórico han comenzado a superarse por nuevos entendimientos que privilegian el derecho de acceso de los justiciables al juicio de amparo.

En algunos momentos de lucidez de jueces, magistrados y ministros es posible advertir una evolución del juicio de amparo a propósito de una labor interpretativa deconstructiva del pasado-autoritario y constructiva para el presente y futuro próximo con respecto a la procedencia del juicio de amparo.

Desde la Quinta Época de la jurisprudencia de la Corte se ha establecido que la interpretación adecuada de las causales de improcedencia es la “estricta”, a fin de que el juicio de amparo pueda resultar idóneo para combatir las violaciones a las (entonces) llamadas “garantías individuales”:

AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ESTRICTA INTERPRETACIÓN. El artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general, relativo a que el juicio constitucional es la defensa idónea para combatir las violaciones a las garantías individuales que cometan las autoridades y como excepciones son de estricto derecho de tal manera que no se prestan a interpretaciones extensivas (Amparo Administrativo en Revisión 6159/39. Durán Velázquez Eduardo. 23 de febrero de 1940. Unanimidad de cinco votos. Relator: José María Truchuelo).⁶

La Segunda Sala de la SCJN ha reafirmado ese criterio aislado en el sentido de que las causales de improcedencia deben interpretarse de mane-

⁶ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXIII, p. 2215.

ra estricta de acuerdo con el derecho a la tutela judicial efectiva, conforme a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal. La tesis de referencia establece como rubro lo siguiente: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVÉN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ERICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA”.⁷

En ese sentido, debemos recordar que las normas contenidas en la Ley de Amparo, incluidas las causas de improcedencia, están sujetas a la interpretación conforme y pro persona del artículo 1o. constitucional y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

II. EL TRÁNSITO DEL INTERÉS JURÍDICO AL LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El tránsito del interés jurídico al interés legítimo desde sede legislativa pone de manifiesto una tendencia *pro actione* de la procedencia del juicio de amparo para combatir en forma eficaz los actos de autoridad violatorios de los derechos humanos.

Para entender el concepto de interés legítimo y poder distinguirlo es necesario recordar qué se ha entendido por interés jurídico. Anteriormente se había considerado que el juicio de amparo en materia administrativa era procedente cuando el acto o la ley reclamada afectaba directamente el interés jurídico del promovente. La noción de interés jurídico implicaba dos exigencias: por un lado, el quejoso en el amparo debía demostrar ser titular de un derecho subjetivo público, preexistente, reconocido por algún acto jurídico de derecho privado, por un acto administrativo, por la ley o por la Constitución en forma específica, y, por otro lado, el quejoso debía acreditar que ese título jurídico había sido impactado directamente y en forma presente por el acto reclamado en el juicio de amparo. Por ejemplo, el amparo contra un decreto expropiatorio resultaba procedente en caso de que el quejoso demostrara tener la propiedad del bien inmueble, así como su afectación directa y presente por causa del decreto reclamado.

Ahora debemos preguntarnos, ¿por qué el legislador decidió complementar el interés jurídico con la noción de interés legítimo?, ¿por qué el interés jurídico comenzó a resultar obsoleto?

⁷ Tesis 2a. CLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 324.

La experiencia jurisdiccional comenzó a evidenciar que en muchas ocasiones los justiciables —sin contar con un título jurídico preexistente— se encuentran en posiciones o situaciones vulnerables de potencial o inminente afectación a sus libertades y derechos humanos, de modo que el interés jurídico comenzó a resultar anacrónico y una carga excesiva para promover el juicio de amparo, por cuatro razones principales que veremos a continuación.

Primera. La teoría del interés jurídico fue diseñada —o así se ha entendido— para defender solamente afectaciones directas y explícitas a la esfera jurídica de las personas, sin advertir que en ocasiones los actos de autoridad violentan en forma indirecta, colateral y hasta en forma encubierta los derechos humanos.

Segunda. La teoría del interés jurídico pasó inadvertido que hay derechos morales, políticos, sociales, culturales, así como libertades constitucionales, cuya exigibilidad muchas veces no requiere de la existencia de un título jurídico previo, de una escritura notarial, ni del reconocimiento formalizado de un derecho adquirido preexistente para su defensa constitucional.

Tercera. La teoría del interés jurídico fue diseñada, o así se ha entendido, para defender afectaciones presentes, ya producidas. En ese sentido, esta exigencia, en gran medida, dejó sin protección eficaz a las personas frente a las violaciones instantáneas a sus derechos, que deben poder reclamarse momentos antes de su consumación irreparable, como actos reclamados potenciales o inminentes.

Cuarta. La teoría del interés jurídico también pasó inadvertido que el juicio de amparo debe ser eficaz para garantizar intereses globales o supranacionales, así como intereses colectivos, que exigen unos presupuestos y un marco de referencia muy distinto a la lógica del derecho patrimonial e individual.

Por todas esas razones, a partir de la segunda década del siglo XXI se introdujo en la Constitución y en la Ley de Amparo el concepto de interés legítimo, que coexiste actualmente con la noción de interés jurídico en el amparo, lo que trajo como consecuencia que el juicio de amparo pudiera promoverse en un mayor número de supuestos jurídicos para la defensa de los derechos y libertades garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales.

El interés legítimo ha sido definido por la SCJN de una forma muy abstracta e indeterminada como aquella posición cualificada y específica que tiene una persona para cuestionar la validez de los actos de autoridad a través del juicio de amparo, derivado de su situación particular frente al orden jurídico. El grado de indeterminación de esa definición ha generado que los

jueces y tribunales hayan comenzado a concretar los supuestos en que se actualiza el interés legítimo.

En la práctica judicial hemos identificado al menos cuatro categorías o supuestos en que se actualiza el interés legítimo, en materia administrativa, a saber:

Primera. El interés legítimo se actualiza cuando la ley o el acto reclamado en el juicio de amparo produce una afectación colateral o indirecta a un derecho subjetivo público de la parte promovente. En este supuesto, el acto reclamado va dirigido a afectar a la persona X, aunque también afecta colateralmente a la persona Y, por lo que algunos juzgadores han estimado que esta última persona tiene interés legítimo para promover juicio de amparo.

Los ejemplos pueden clarificarlo. En una ocasión, en el juzgado, nos tocó resolver un juicio de amparo frente a una orden de bloqueo de un sitio web de Internet. Este bloqueo iba dirigido al dueño de la página web; sin embargo, era posible apreciar que el bloqueo afectaba también a los usuarios de ese sitio web, así como a los titulares de publicidad contenidos en esa página web, de modo que se determinó que los usuarios y las empresas publicitadas contaban con interés legítimo para promover amparo contra el bloqueo, a pesar de que esa medida no fuera dirigida directamente a esas personas.

El interés legítimo se ha reconocido, por ejemplo, en el Amparo en Revisión 216/2014 en el que la Primera Sala de la SCJN determinó que a través del interés legítimo una persona no destinataria de una norma legal puede impugnarla en su calidad de tercero, siempre y cuando la afectación colateral alegada no sea hipotética, conjetural o abstracta, en la tesis de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA”.⁸

Segunda. El interés legítimo se actualiza cuando el quejoso promueve el amparo para demostrar que la ley o el acto reclamado le niegan el reconocimiento de algún derecho humano cuya titularidad pretende reivindicar a través del amparo.

El interés legítimo se actualiza cuando el quejoso, a partir de su especial posición frente a los actos, omisiones o normas reclamadas, plantea una pretensión que razonablemente le permite obtener una sentencia de fondo en la que se defina si cae o no dentro de la protección de los derechos funda-

⁸ Tesis 1a. CLXXXII/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, libro 18, mayo de 2015, p. 445.

mentales que formula en su demanda, cuyo ámbito de tutela es indeterminado, so pena de que una resolución de sobreseimiento (por supuesta falta de interés jurídico o legítimo) lo deje en estado de indefensión y se genere una violación al derecho de acceso a la justicia (petición de principio).⁹

Es decir, cuando para definir si se actualiza o no el interés jurídico o legítimo del quejoso debe resolverse en forma previa sobre el alcance del derecho fundamental que se estima violado con el objeto de determinar si el quejoso entra o no en su ámbito de protección. De manera que el juzgador no debe desechar o sobreseer en el juicio cuando la definición de si existe o no interés legítimo requiera como presupuesto resolver expresa o implícitamente un aspecto central del fondo del asunto. Dicho alcance encuentra apoyo en la argumentación contenida en la tesis siguiente:

AMPARO, INTERÉS JURÍDICO PARA LA PROCEDENCIA DEL. No es de tomarse en consideración la alegación de improcedencia en el sentido de que la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, exige para la procedencia del juicio constitucional que el quejoso tenga interés jurídico de posible afectación con el acto reclamado, porque el inferior, con criterio legal, resolvió que esa causa de improcedencia se relaciona con el fondo del asunto y no puede fundar el sobreseimiento, porque el interés al que quiere referirse la fracción VI mencionada, es aquel que existe antes de operarse el acto que se juzga violatorio de garantías individuales y no el que surge como resultado del propio acto, por lo que si en el caso, éste se inició con el levantamiento de las actas que constituyen los hechos fundatorios de la declaración de caducidad, y la quejosa reclama precisamente la irregularidad de ellos, por no haberse concedido oportunidad de defensa, *resulta que no es posible aceptar a priori, el estado de cosas que se juzga violatorio de garantías individuales, para sobreseer por inafectación de intereses jurídicos, sino que es indispensable examinar si esos actos deben considerarse jurídicamente válidos por cuanto no entrañan violación constitucional alguna, lo cual lleva necesariamente al estudio del fondo del amparo.*¹⁰

Esta modalidad del interés jurídico o legítimo se presenta, por ejemplo, en el caso de los quejosos que presentaron amparo frente a las leyes que

⁹ Al respecto, resulta relevante el siguiente criterio: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DARSE OPORTUNIDAD AL ACTOR DE DEMOSTRAR EL INTERÉS LEGÍTIMO QUE LE ASISTE PARA ACUDIR A ESTA VÍA Y SÓLO DECRETARSE EL SOBRESEIMIENTO ANTE SU FALTA, CUANDO LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN RESULTE TAN EVIDENTE QUE SEA INNECESARIO RELACIONARLA CON EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO”. Tesis 1a. LXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007, p. 1395.

¹⁰ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXVIII, p. 3153.

prohíben o regulan en forma indeterminada el matrimonio entre personas del mismo sexo. Lógicamente la ley aplicable no prevé el derecho subjetivo público de los quejosos a contraer matrimonio en cuanto personas del mismo sexo, y ése es el fondo del asunto. Para definir si se actualiza o no el interés jurídico o legítimo del quejoso debe resolverse en forma previa sobre el alcance del derecho o libertad fundamental (derecho a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la vida privada y familiar, etcétera) que se estima violado, con el objeto de determinar si el quejoso entra o no en su ámbito de protección. En este caso, la demanda de amparo no pretende proteger un derecho patrimonial preexistente, sino que contiene una pretensión dirigida a exigir un trato digno, igualitario y exento de intromisiones en la vida privada y familiar de la parte quejosa. De modo que al tratarse de una pretensión moral, resultaría ilógico solicitar al promovente la demostración de un derecho adquirido o un título jurídico preexistente para acceder al juicio de amparo.

En efecto, cuando es la ley reclamada la que niega el derecho subjetivo público que forma parte de la pretensión del quejoso, el juzgador no debe acudir a la misma ley a buscar ese derecho subjetivo público (interés jurídico) que nunca encontrará, pues precisamente la demanda de fondo del promovente es que la ley reclamada es inconstitucional por negar ese derecho subjetivo que en su opinión le debe corresponder, conforme a los derechos o libertades fundamentales que estima violados.

De alguna manera, dicho criterio se encuentra presente en la tesis de la Primera Sala de la SCJN sobre esa cuestión:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. FORMA DE ACTUALIZARLO POR PARTE DE PERSONAS PERTENECIENTES A LA COMUNIDAD *LGBTI+* Y DE SUS FAMILIARES EN RELACIÓN CON EL MATRIMONIO O CONCUBINATO IGUALITARIO.

Hechos: el quince de julio de dos mil diecinueve, mediante la imposición de un mecanismo de votación por cédula secreta, el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán desechó por mayoría de votos un dictamen de reforma a la Constitución Local, mediante el cual se pretendía derogar la definición del matrimonio y el concubinato como la unión entre una mujer y un hombre. En desacuerdo, un conjunto de personas, quienes manifestaron ser residentes en el Estado de Yucatán e integrantes de la comunidad *LGBTI+* o familiares de personas de dicha comunidad, promovieron juicio de amparo indirecto, alegando que la imposición y ejecución de dicha votación por cédula violaba, entre otros, el derecho a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado, en relación con la libertad de expresión y el acceso a la

información pública. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las y los quejosos no acreditaron su interés legítimo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que basta que las personas se autodeterminen como pertenecientes o como familiares de personas pertenecientes a la comunidad de lesbianas, homosexuales, bisexuales, personas transgeneristas, intersexuales y más (LGBTI+) para efectos de acreditar que son sujetos del mensaje estigmatizante de las normas que prohíben el matrimonio o concubinato igualitario y, con ello, tener por satisfecho el interés legítimo en el juicio de amparo indirecto sin mayor exigencia probatoria.

Justificación: Ante una demanda de amparo indirecto en la que se impugna la imposición de una votación por cédula secreta y la celebración de la misma que dio lugar al desechamiento de un dictamen de reforma constitucional local en materia de matrimonio y concubinato igualitario, no se pasa por alto que la especial conexión entre el reclamo formulado en la demanda y el contexto del Estado de Yucatán presupone que las y los quejosos son de alguna forma sujetos del mensaje estigmatizante. En ese sentido, cuando se trata de seres humanos, tal aspecto no requiere ser acreditado a partir de un determinado tipo de prueba directa. El mensaje estigmatizante lo sufre cualquier persona que se identifique con ese mensaje discriminatorio.

Se trata, pues, de una afectación que incide de manera individualizada en cualquier persona que no puede contraer matrimonio (o concubinato) con una persona de su mismo sexo. Mensaje que también afecta al conjunto de esas personas como colectividad (personas que pertenecen al colectivo LGBTI+) y a las personas que se dedican a la defensa y protección de los derechos de esta colectividad. Así, la identificación que un ser humano invoca como destinatario del mensaje estigmatizante no puede ser sujeta a prueba por las partes en el juicio de amparo. Son las propias personas las que se autodeterminan y, por ello, las que pueden valorar si se encuentran o no sujetas al mensaje estigmatizante. Es pues la autodeterminación lo que define que un ser humano forme parte del colectivo LGBTI+. Basta la protesta de decir verdad para no poner en entredicho sus afirmaciones. La identidad de género parte únicamente de la autodeterminación de cada persona y es un elemento integral de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la privacidad. En estos términos, tratándose de seres humanos que se autodeterminan, el Poder Judicial sólo puede reconocer y dar fe de tal identificación sin exigir mayor formalidad probatoria sobre esta afirmación.¹¹

¹¹ Tesis 1a. II/2021, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, t. II, libro 7, noviembre de 2021, p. 1601. Amparo en Revisión 25/2021. 18 de agosto de 2021. Cinco votos de las ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis por no ser el tema de estudio, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los ministros Juan

Tercera. El interés legítimo se actualiza cuando la ley o el acto reclamado en el amparo es susceptible de producir una afectación previsible, potencial o inminente e irreparable en perjuicio de los derechos humanos de la parte quejosa. Hay muchos ejemplos de actos de autoridad que deben reclamarse antes de su actualización para evitar que se consumen instantáneamente. Es el caso de los amparos para proteger la vida, la salud, la integridad personal, por causa, por ejemplo, de detenciones arbitrarias, de retenes o de presencia militar en funciones de seguridad pública en tiempos de paz; también en los casos de violencia intrafamiliar, de arrestos o de sustracción internacional de niños en materia familiar, entre otros muchos supuestos.

Cuarta. De acuerdo con esta cuarta categoría, el interés legítimo se actualiza en los casos en que las asociaciones civiles presenten un amparo en defensa de los derechos y libertades colectivos relacionados con su objeto social. Así, por ejemplo, la SCJN ha reconocido interés legítimo a las asociaciones civiles en cuyo objeto social se encuentra la promoción de la educación, para reclamar omisiones de las autoridades para fiscalizar el adecuado ejercicio del presupuesto en materia de educación, y se ha reconocido a las asociaciones que tienen por objeto la protección de la salud de los consumidores, para reclamar actuaciones de las autoridades administrativas que inciden en los etiquetados de alimentos y bebidas, en la publicidad relativa a la cantidad de azúcar que contienen.¹²

No debe perderse de vista que el artículo 26 del Código Civil Federal prevé que *las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución*, lo que supone el derecho público subjetivo (reconocido por el legislador) de promover todas las acciones legales (incluido el amparo) a esos efectos; es decir, las personas jurídicas tienen derecho a defender tanto sus derechos humanos como las actividades que materialicen su objeto social a través de las acciones legales previstas en el sistema jurídico.

Así, por ejemplo, en el caso del *etiquetado de alimentos*, se reconoció interés legítimo a una asociación creada para proteger derechos colectivos, concretamente la información y la salud pública de los consumidores. En dicho juicio se reclamaron —centralmente— las normas de Cofepris que permitieron etiquetados de alimentos y bebidas imprecisos e inciertos, y que —de acuerdo

Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

¹² En el Juicio de Amparo Indirecto 1440/2015.

con diversos peritajes— ocultaban, estos etiquetados, la cantidad de azúcar contenida en tales productos. En ese asunto se reconoció interés legítimo a la asociación civil y se concedió el amparo para efectos de anular el etiquetado de alimentos y bebidas, y para que —en aplicación de la Ley del Consumidor— se incorporaran advertencias claras en los productos en caso de exceso de azúcar, de acuerdo con los parámetros previstos por la OMS.

Asimismo, existen muchos otros casos en que se ha reconocido interés legítimo a personas, habitantes de ciertas zonas y comunidades para reclamar la protección de derechos colectivos globales, como el derecho a un medio ambiente sano (por ejemplo en el caso Canales de Mixquic) o también el derecho a la protección del patrimonio histórico y cultural (por ejemplo en el caso Metrobús Reforma) frente a potenciales amenazas en zonas y territorios protegidos, que examinaremos a detalle más adelante.

De todo lo expuesto podemos desprender que el interés legítimo es aquella pretensión moral, patrimonial, social, cultural o medioambiental atribuible a las personas en forma individual o colectiva, que es potencialmente *afectable* directa, indirecta o colateralmente por causa de la emisión de actos, normas u omisiones de las autoridades responsables, y cuya exigibilidad jurídica pretende reivindicar el promovente a través de la acción de amparo, tomando como parámetro las libertades y derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente.

En la inteligencia de que el interés legítimo debe implicar una relación de proximidad razonable entre la parte quejosa y la potencial afectación explícita, implícita o encubierta, al contenido de sus derechos y libertades, derivada de los actos, normas u omisiones reclamadas a las autoridades responsables.

Ahora bien, recordemos que las cuatro categorías mencionadas no son una lista cerrada, sino que el interés legítimo es un concepto orgánico, que continuará desarrollándose a partir de la dinámica jurisdiccional.

III. INTERÉS LEGÍTIMO Y EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LLAMADAS “LEYES AUTOAPLICATIVAS” PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO¹³

Encontramos una relación entre el interés legítimo y la evolución del alcance de las llamadas leyes autoaplicativas para la procedencia del juicio

¹³ El tema no es nuevo, un análisis preliminar está en Silva García, Fernando, “El nuevo concepto de leyes autoaplicativas en la jurisprudencia de la SCJN”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/17.pdf>.

de amparo. Pocos jueces y tribunales suelen notar y conocer esa línea evolutiva.

De la lectura del artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo¹⁴ es posible advertir que el legislador federal estimó que las normas generales, según su naturaleza, son susceptibles de invadir la esfera jurídica de las personas desde su entrada en vigor, o bien, a partir del primer acto de aplicación.

Así, la interpretación de tal precepto, contenida en la Jurisprudencia P./J. 55/97, que realiza el Pleno de la Suprema Corte, correspondiente a la Novena Época, reconoce la existencia de normas autoaplicativas y heteroaplicativas.

Como se sabe, el tema relativo a la definición de las denominadas “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas” guarda una relación estrecha, desde luego, con la procedencia del juicio de amparo y, por ende, con el mayor o el menor grado de acceso a la justicia constitucional que tienen los particulares para la defensa de sus derechos fundamentales.

Cabe recordar que las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, por un lado, porque constituyen reglas de excepción a la regla general de procedencia del juicio de amparo y, por otro lado, porque de esa manera es posible que sea efectiva la salvaguarda de la Constitución y de los derechos fundamentales a través de dicho proceso judicial, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 61 de la Ley de Amparo, el juez deba acoger la que evite dejar en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal.

De esa manera, el máximo tribunal del país tiende a privilegiar los derechos humanos de acceso y tutela efectiva (artículos 14, 16 y 17 constitucionales) frente a los tecnicismos formales que tienden a obstaculizar de manera injustificada la procedencia del juicio de garantías.

En ese orden de ideas, hemos encontrado que tanto el efecto de irradiación de los principios de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva del artículo 17 constitucional como la introducción del concepto de interés legítimo en el artículo 107 constitucional han servido de catalizadores para la transformación conceptual de las nociones de “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas” para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

¹⁴ “Artículo 107. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso”.

Así, actualmente, de la sistematización de las jurisprudencias, tesis y precedentes más relevantes sobre el tema es posible advertir la existencia de los siguientes criterios para identificar cuándo estamos en presencia de las denominadas “leyes autoaplicativas”:

Primero. El Pleno de la SCJN ha interpretado que estamos ante una “ley autoaplicativa” cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde su entrada en vigor y de manera automática, produce efectos vinculantes y genera obligaciones concretas, en forma incondicionada, es decir, sin que para ello resulte necesaria la emisión de acto de autoridad alguno. La jurisprudencia clásica que contiene dicho criterio señala en su rubro: “LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”.¹⁵

En esa tesis jurisprudencial se encuentra la aproximación tradicional a la definición de las leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. Así, para la SCJN, 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, está sometida a la realización de ese evento.

En ese sentido, las leyes autoaplicativas pueden reclamarse desde su entrada en vigor o cuando se actualice su primer acto de individualización, mientras que las leyes heteroaplicativas solamente pueden reclamarse a partir del primer acto de aplicación en perjuicio de los justiciables.

Ahora bien, los operadores jurídicos suelen pasar inadvertido que la tesis jurisprudencial antes transcrita es solamente un eslabón más en la cadena de tesis y precedentes relevantes que se han emitido para definir el concepto de “leyes autoaplicativas y heteroaplicativas”.

En otras palabras, la importancia de dicha jurisprudencia no implica que sea la única que deba tomarse en consideración a esos efectos, puesto que una serie de pronunciamientos anteriores y posteriores del máximo tribunal del país, también jurisprudenciales (en su mayoría), complementan la definición que se ha ido desarrollando sobre el concepto “leyes autoaplicativas” para la procedencia del juicio de amparo.

¹⁵ Tesis P./J. 55/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, julio de 1997, p. 5.

Esa situación revela que las ideas que contiene la tesis jurisprudencial transcrita no deban considerarse conclusivas, sino únicamente como partes y elementos de una cadena paulatina interpretativa de los conceptos jurídicos dentro de nuestro sistema jurídico (como sucede con todo precedente y jurisprudencia).

Pocos jueces y tribunales saben y son conscientes de que la jurisprudencia ha introducido otros criterios relacionados, pero diferenciables, que complementan aquel que toma como base el concepto “individualización condicionada”, para distinguir cuándo estamos en presencia de las denominadas “leyes autoaplicativas”, los cuales se precisan enseguida.

Segundo. El Pleno de la SCJN ha interpretado que tratándose de un sistema normativo complejo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura, por lo que si éste radica en una vinculación de los justiciables al acatamiento del cuerpo legal sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.

Dicha noción comenzó a gestarse desde la Octava Época, lo que puede advertirse, por ejemplo, del siguiente criterio del Pleno de la SCJN: “AMPARO CONTRA LEYES. LA APLICACIÓN A LA PARTE QUEJOSA DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEMUESTRA SU INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR LOS QUE LE HAN SIDO APLICADOS, ASÍ COMO AQUELLOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO DENTRO DEL QUE SE UBICA”.¹⁶

En diversas jurisprudencias puede desprenderse dicho criterio; por ejemplo, al resolverse el tema relativo a la constitucionalidad del impuesto al activo (1o. de abril de 1992); del impuesto sobre la renta; sobre el costo de lo vendido (27 de marzo 2006), y al decidirse sobre la validez de la “nueva” Ley del ISSSTE (19 de junio de 2008), principalmente. Las tesis jurisprudenciales tienen los rubros siguientes: “ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRÓ TENER”;¹⁷ “COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL

¹⁶ Tesis P. XXXIX/93, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, núm. 67, julio de 1993, p. 23.

¹⁷ Tesis P./J. 121/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 14.

DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 10. 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 INDIRECTO¹⁸.

Igualmente, en una serie de amparos en revisión,¹⁹ el alto tribunal interpretó que la Ley del ISSSTE es autoaplicativa, a partir del criterio de identificación antes expuesto, al resolver, en lo conducente, lo siguiente:

...Naturaleza de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor. Previo al examen de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, este Alto Tribunal estima necesario precisar que la ley en comento se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteroaplicativa; sin embargo, no debe soslayarse que en su conjunto conforman un sistema en tanto regulan los aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones que comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como a la conservación y transferencia de los derechos respectivos.

En tal sentido..., este Tribunal Pleno considera que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debe estimarse que las disposiciones que integran la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conforman un sistema y que como tal, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad...

Por tal motivo, si bien conforme a la técnica que rige el juicio de amparo, tratándose de normas heteroaplicativas se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso para la procedencia del juicio de garantías, lo cierto es que por las razones antes apuntadas, en el presente caso no opera la citada regla y, por ende, lo procedente es revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el

¹⁸ Tesis P./J. 90/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 6.

¹⁹ Amparo en Revisión 220/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Amparo en Revisión 218/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en Revisión 219/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Amparo en Revisión 221/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Amparo en Revisión 229/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza.

treinta y uno de marzo de dos mil siete, sin que obste a lo anterior, el hecho de que algunos de esos numerales se dirijan a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del Instituto, pues como ya quedó apuntado, las disposiciones que integran la ley en comento conforman un sistema y como tal debe ser analizado en su integridad...

Tercero. El Pleno y las salas de la SCJN han establecido que estamos ante una ley autoaplicativa si del análisis de la demanda, anexos y pruebas es razonable considerar que la norma reclamada desde su entrada en vigor genera una afectación previsible que incide potencialmente en la esfera jurídica del quejoso de manera directa o indirecta, de forma que para la procedencia del juicio sólo se requiere acreditar el carácter de destinatario o sujeto afectable por los actos reclamados, en atención a la existencia de indicios razonables que permiten establecer en forma anticipada la incidencia de aquéllos sobre la esfera jurídica del promovente.

En este supuesto, si el juzgador desecha o sobresee en el juicio y hace esperar al promovente a que demuestre el perjuicio individualizado, ello implicaría obligar al particular en forma injustificada a que soporte una privación, molestia o restricción incluso irreparable o consumable en su esfera jurídica, que pudo haberse evitado mediante la promoción oportuna del juicio de amparo. Dentro de esta categoría, podemos encontrar diversos ejemplos que reflejan el “nuevo” entendimiento o, más bien, la comprensión integral, del concepto de leyes autoaplicativas reconocido por la SCJN en su jurisprudencia.

Dicho criterio de identificación de las leyes autoaplicativas fue emitido por el Pleno de nuestro máximo tribunal al resolver los juicios de amparo indirecto en revisión 96/2009 y 123/2009. Tales procesos constitucionales tuvieron como objeto llevar a cabo un análisis de regularidad constitucional del sistema normativo destinado a regular el consumo de productos derivados del tabaco en los establecimientos mercantiles, previsto en la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal.

En tales precedentes, el Pleno de la SCJN reiteró que tratándose de sistemas normativos complejos (compuestos por normas heteroaplicativas y autoaplicativas), sus destinatarios pueden reclamar en el juicio de amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que *eventualmente* se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor, siendo innecesario para ello que el justiciable demuestre que se encuentra en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que para la impugnación de la legislación no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse

en su perjuicio, pues ello generaría la carga para el justiciable de promover una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar los derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales.

De los precedentes apuntados derivó la Tesis P. LXIV/2011 de rubro y texto siguientes:

PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de sistemas normativos complejos *es innecesario que el gobernado se sitúe en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio*. Así, por una parte, de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento deriva un sistema normativo en virtud del cual los titulares de establecimientos mercantiles en la entidad deben hacer cumplir la prohibición de fumar en espacios cerrados y, por la otra, las diversas categorías de sujetos contempladas por la Ley están vinculadas a respetar las distintas prohibiciones de fumar, sin que para ello medie condición alguna, lo que autoriza a sus destinatarios a impugnar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor. Esto es así, pues si bien algunas de las obligaciones que conforman el sistema son autoaplicativas, otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto, por lo que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento *generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales*.²⁰

Asimismo, es destacable el criterio de “afectación resentible” introducido por la Primera Sala de la SCJN en la tesis siguiente:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. TIPOS DE *AFECCIÓN RESENTIBLE* A CAUSA DE NORMAS PENALES. Los artículos

²⁰ Tesis aislada P. LXIV/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, libro III, diciembre de 2011, p. 553.

6o., 7o., 39 y 40 constitucionales guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delimitan una estructura jurídica apta para lograr el autogobierno democrático. Por un lado, los artículos 6o. y 7o. constitucionales reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin los cuales no sería posible una ciudadanía política y, por otro lado, los artículos 39 y 40 constitucionales establecen que la forma de gobierno es democrática y representativa. Así, los referidos derechos no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de tales libertades, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa. Por tanto, una persona puede resentir afectación en dichos derechos tanto en la dimensión individual como en la colectiva y los jueces constitucionales deben ser sensibles a considerar qué tipo de afectación alegan en un juicio de amparo. Si se trata de una afectación que trasciende exclusivamente el ámbito de autonomía personal, la pregunta relevante a responder es: ¿La norma combatida impide de alguna manera el ejercicio de la autonomía personal del quejoso? En caso de tratarse de una alegada afectación a la dimensión colectiva, la pregunta relevante a contestar sería: ¿La norma impugnada obstaculiza, impide o estorba de alguna manera al quejoso para ingresar o participar en el espacio de la deliberación pública? En este segundo aspecto, los jueces constitucionales deben considerar que las personas acuden al juicio de amparo a exigir la protección contra una amenaza diferenciada, la que debe obligar a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación. Ello debe considerarse de una manera muy cuidadosa y especial tratándose de normas que blinden la crítica de información de interés público, pues el interés legítimo, en este contexto, debe servir a las personas —y más aún a quienes desempeñan una función de informar— para poder acceder al control constitucional cuando estimen que no les asisten esas posibilidades de acceso y participación en el escrutinio público.

Así también, encontramos los precedentes (Juicio de Amparo 42/2018 y otros, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa) que se emitieron en el juicio de amparo frente a la Ley de Seguridad Interior (que fue reclamada como autoaplicativa, desde su entrada en vigor), en los que se determinó, en primer término, que la Ley de Seguridad Interior desde su vigencia sujeta a todas las personas a la autoridad de las Fuerzas Armadas y, por tanto, restringe con su entrada en vigor el derecho o el interés constitucional de las personas, previsto en el artículo 129 constitucional, diseñado

para garantizar que los ciudadanos no se encuentren sujetos a la jurisdicción militar en tiempos de paz.

En dicho asunto se complementó tal consideración bajo la idea de que se actualiza el interés jurídico y legítimo de toda persona a cuestionar la validez de la Ley de Seguridad Interior, pues si bien los ciudadanos no tienen un derecho a diseñar directamente el modelo de seguridad interior que debe imperar dentro del Estado, sin embargo, sí tienen un derecho a reclamar judicialmente el modelo y el diseño de seguridad interior elegido por sus representantes democráticos, toda vez que es un hecho notorio que del sistema de seguridad interior que se configure dependerá la mayor o menor exposición de violencia o paz para toda persona dentro del Estado.

Asimismo, se consideró que la quejosa cuenta con interés jurídico y legítimo para reclamar la Ley de Seguridad Interior porque produce, desde su entrada en vigor, un *efecto amedrentador* sobre el derecho a la seguridad jurídica relacionado con los derechos a la vida, a la integridad personal, así como a la libertad personal y de tránsito de las personas en tiempos de paz, ya que el propio sentido de conservación de la integridad personal y de la vida humana es susceptible de llevar a las personas a autoinhibir el ejercicio del derecho a la libertad personal y libre tránsito mediante acciones de “autorreclusión” o “enclaustramiento” propios de zonas geográficas intervenidas, con el fin de evitar cualquier daño colateral que pueda derivar de la militarización de la seguridad interior.

Finalmente, se interpretó que la parte quejosa tiene derecho a reclamar la legislación desde su entrada en vigor porque faculta a las fuerzas armadas a afectar la esfera jurídica de las personas en tiempos de paz (actos de privación y de molestia) que, por sus características, resultan de consumabilidad instantánea e irreparabilidad inmediata, de modo que se actualiza el interés jurídico y legítimo de la quejosa para reclamar desde su entrada en vigor dicha legislación a fin de prevenir en forma oportuna la potencial o eventual violación irreparable de sus derechos humanos.

Bajo esa óptica, en dichos precedentes relacionados con la Ley de Seguridad Interior se consideró obvio no requerir, para la procedencia del amparo, de un acto de aplicación de la ley reclamada (retenes, detención, revisión por sospecha, recopilación de información, vigilancia, entrada al domicilio, etcétera), puesto que ello implicaría exigir a la promovente que primero sufriera un acto de imposible reparación y de consumación instantánea para después reclamar la ley cuando ya es demasiado tarde, máxime que no se descarta el escenario de que en dicho supuesto, el operador jurídi-

co (formalista) sobresea el eventual juicio de amparo bajo la figura de “actos consumados de modo irreparable”.

Junto con los criterios antes mencionados, coexiste un cuarto criterio de identificación de las “leyes autoaplicativas”.

Cuarto. El Pleno de la SCJN ha interpretado que una ley es autoaplicativa cuando la legislación y/o la norma jurídica reclamada, desde el inicio de su vigencia, coloca a una categoría de sujetos, claramente identificable, dentro de un nuevo contexto normativo, transformando sustancialmente su situación jurídica en relación con terceros y/o con el Estado.

En tal sentido, el tribunal Pleno, por ejemplo, al resolver lo relativo a la constitucionalidad de las normas legales que regulan el impuesto sustitutivo de crédito al salario (22 de abril de 2003), interpretó que el sistema es autoaplicativo, puesto que con su sola entrada en vigor afecta la esfera jurídica de los patrones, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de pagar el impuesto, con lo cual se dejó claro que para la procedencia del juicio de amparo resultaba innecesario demostrar ante el *a quo* la realización, concreta, de una erogación por la prestación de un servicio personal subordinado, que es el hecho imponible del tributo. La tesis jurisprudencial dice lo siguiente:

IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ENERO DE 2002, ES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. El precepto citado establece, por una parte, que están obligados al pago del impuesto sustitutivo del crédito al salario las personas físicas o morales que realicen erogaciones por la prestación de un servicio personal subordinado en territorio nacional, con la aplicación de la tasa del 3% al total de dichas erogaciones y, por otra, que podrán optar por no pagar ese gravamen, siempre y cuando no disminuyan del impuesto sobre la renta a su cargo o del retenido a terceros, las cantidades que por concepto de crédito al salario entreguen a sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en los artículos 115, 116, 118 y 119 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En ese sentido, el referido artículo tercero transitorio constituye una norma de naturaleza autoaplicativa, ya que con su sola entrada en vigor afecta la esfera jurídica de los patrones, pues los vincula al cumplimiento de una obligación, como es la de pagar el impuesto, o bien, a optar por absorber las cantidades que entregaron en efectivo a sus trabajadores por concepto del crédito al salario.²¹

²¹ Tesis P./J. 9/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, mayo de 2003, p. 74.

En un diverso asunto, la SCJN, aplicando ese mismo criterio, al resolver lo relativo a la constitucionalidad de la Ley Federal de Protección al Consumidor (14 de junio de 2005), interpretó que las normas reclamadas resultaban de carácter autoaplicativo, por establecer una serie de disposiciones tendentes a regular, entre otros aspectos, los contratos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido. Al respecto, el alto tribunal interpretó que para impugnar esa clase de normas jurídicas a través del juicio de amparo basta que una persona demuestre la calidad de proveedor y que se dedica a las indicadas actividades para evidenciar que se encuentra obligada automáticamente desde su vigencia, con lo cual se consideró innecesario acreditar ante el juez la celebración de los contratos de esa índole, tendentes a demostrar una aplicación concreta de la legislación en perjuicio de los quejosos (proveedores). La jurisprudencia establece lo siguiente:

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS ARTÍCULOS 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, PÁRRAFO TERCERO Y 87 DE LA LEY RELATIVA (REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 4 DE FEBRERO DE 2004), SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. El primero de los señalados preceptos precisa que la citada Ley es aplicable a los actos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido por parte de los proveedores que realicen tales actividades; también establece la obligación de inscribir ante la Procuraduría Federal del Consumidor los contratos de adhesión correspondientes que deberán contener los requisitos mínimos establecidos en los artículos 73 TER y 75; este último artículo, entre otras cosas, determina que los proveedores no podrán recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto en gastos de investigación. En otro orden, el numeral 73 BIS fija la obligación a cargo del proveedor de informar al consumidor sobre la situación jurídica y técnica del inmueble objeto del contrato. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 86 precisa que los contratos de adhesión en general, deben contener cláusula en la que se determine que la Procuraduría Federal del Consumidor será competente en vía administrativa para resolver cualquier conflicto que se presente sobre su interpretación o cumplimiento, así como el número de registro otorgado por aquélla. Finalmente, el artículo 87 señala el procedimiento para el registro de los contratos de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor y precisa como sanción en caso de omisión de su registro, el cese de efectos contra el consumidor. Por tanto, los referidos preceptos constituyen normas de naturaleza autoaplicativa, ya que para que se actualice el supuesto de hecho contenido en ellas, basta que una persona tenga la calidad de proveedor y se dedique

a las indicadas actividades para que se encuentre obligada automáticamente desde su vigencia.²²

Por ejemplo, la SCJN ha determinado en su jurisprudencia obligatoria, en relación con una reforma al Código Administrativo del Estado de México que impedía que los notarios del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) realizaran escrituras públicas y otras actuaciones en relación con inmuebles que se encuentran en el Estado de México, que esas normas podían ser impugnadas por dichos fedatarios públicos sin necesidad de acto de aplicación alguno (es decir, sin que el notario de la ahora Ciudad de México tuviera que demostrar en juicio que había realizado o que había dejado de realizar alguna actuación en relación con bienes ubicados en diversa entidad federativa).²³

Igualmente, en el Juicio de Amparo Indirecto 926/2013 se reconoció —sin un acto de aplicación— el interés legítimo de los notarios para reclamar normas legales que prevén como sanción la pérdida de dicho carácter ante una infracción prevista en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (por ser dicha materia competencia de las autoridades locales), y en el juicio de Amparo Indirecto 877/2013 se reconoció interés legítimo a la organización Greenpeace para reclamar —sin acto de aplicación— la norma legal que restringe la legitimación activa a asociaciones civiles por generar efectos disuasivos (*chilling effects*) para reclamar daños ambientales previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

En ese orden de ideas, el juicio de amparo en el siglo XXI debe dirigirse a la revisión de los dogmas creados en la época de la “técnica del amparo”, a fin de cuestionar muchos de sus alcances, conforme al derecho de acceso a la justicia reconocido nacional e internacionalmente.

De un entendimiento sistemático de las tesis: “CONSTITUCIÓN. SU CONCEPCIÓN COMO NORMA JURÍDICA” [1A. CXXXV/2015 (10A.)]; “INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA” [1A./J. 37/2017 (10A.)], de la Primera Sala de la SCJN, entre otros criterios, la aplicación e interpretación de la legalidad ordinaria y de los presupuestos procesales no debe resultar indiferente y aje-

²² Tesis P./J. 70/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, agosto de 2005, p. 12.

²³ “NOTARIOS PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL. LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A QUE LA PROTOCOLIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE DETERMINADOS ACTOS JURÍDICOS DEBEN LLEVARSE A CABO POR NOTARIOS PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO, SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA PARA AQUELLOS FEDATARIOS”, Tesis 2a./J. 62/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, agosto de 2003, p. 236.

na a las normas constitucionales y convencionales, sino que debe integrarse, armonizarse e incluso ceder —cuando resulte imperativo— frente al contenido de los derechos humanos directamente aplicables.

Por ello, los operadores jurídicos deben tener claro que las normas contenidas en la Ley de Amparo, incluidas las causas de improcedencia, están sujetas a la interpretación conforme y pro persona del artículo 1o. constitucional y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En ese sentido, si bien es verdad que en algunos casos la simple alusión genérica que hagan las partes a los derechos humanos y al principio pro persona de ninguna manera hace procedente en automático cualquier amparo, ello no conduce a determinar que sean irrelevantes o se encuentren desvinculados de la legalidad procesal, como si se tratara de dos órdenes paralelos independientes, dado que conforman un mismo orden jurídico que debe integrarse y retroalimentarse en forma sistémica, lo cual conlleva que en muchas ocasiones las hipótesis normativas que prevén los presupuestos procesales y las causas de improcedencia adquieran una significación plena, completa e integral, cuando se complementan y armonizan con los derechos humanos que efectivamente resulten aplicables, lo que implica que en muchas ocasiones sean determinantes para que el órgano jurisdiccional califique en forma válida la procedencia del amparo y sea posible la emisión de una sentencia apegada a todo el derecho vinculante en el caso concreto, considerando que, de acuerdo con los artículos 1o. y 133 de la Constitución general, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos constitucionales y convencionales, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Como es posible apreciar, aunque en precedentes minoritarios y poco explorados, se puede advertir una evolución del juicio de amparo a propósito de una labor interpretativa deconstructiva del pasado-autoritario y constructiva para el presente y futuro próximo con respecto a la procedencia del juicio de amparo. El nuevo contexto de independencia judicial con la llegada de la ministra Norma Piña a la presidencia de la SCJN quizá podría reforzar esa dimensión evolutiva del amparo en modo *pro actione*.

IV. REFERENCIAS

- COSSÍO, José Ramón, *Innovación jurídica*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- MAGALONI, Ana Laura *et al.*, *El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver*, México, CIDE, 2001.

SILVA GARCÍA, Fernando, *Involución y evolución del juicio de amparo como única constante: perspectiva de un insider*, disponible en: <https://www.kas.de/documents/271408/4591369/Las+reformas+constitucionales+de+Derechos+Humanos+y+Amparo+a+diez+a%C3%B1os+de+su+promulgaci%C3%B3n.pdf/ab47ab06-c3dc-30bd-77aa-fb44f3d89aa5?version=1.1&t=1628723771125>.

SILVA GARCÍA, Fernando, “Independencia judicial en México”, conferencia presentada en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, noviembre de 2021, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=B89zCdcMiAo>.

SILVA GARCÍA, Fernando, “Control de convencionalidad en México: transformaciones y desafíos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2019, disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Control-de-convencionalidad-en-México%3A-y-desaf%C3%ADos-Garcia/4e7f1c209285c02fef497c15bbf2161a43f3f79b>.

SILVA GARCÍA, Fernando, “El nuevo concepto de leyes autoaplicativas en la jurisprudencia de la SCJN”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3066/17.pdf>.

SILVA MEZA, Juan y SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos fundamentales. Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2019.

Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXIII.

Tesis 2a. CLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010.

Tesis 1a. CLXXXII/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, libro 18, mayo de 2015.

Tesis 1a. LXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007.

Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, t. LXXVIII, p. 3153.

Tesis 1a. II/2021, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, t. II, libro 7, noviembre de 2021.

Tesis P./J. 55/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, julio de 1997.

Tesis P. XXXIX/93, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, núm. 67, julio de 1993.

- Tesis P./J. 121/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999.
- Tesis P./J. 90/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006.
- Tesis aislada P. LXIV/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. I, libro III, diciembre de 2011.
- Tesis P./J. 9/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, mayo de 2003.
- Tesis P./J. 70/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, agosto de 2005.
- Tesis 2a./J. 62/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, agosto de 2003.