

EL ARRIBO DEL INTERÉS LEGÍTIMO AL JUICIO DE AMPARO. NOTAS SOBRE LOS ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL DERECHO MEXICANO

MIGUEL PÉREZ LÓPEZ

PROFESOR-INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA, UNIDAD AZCAPOTZALCO

I

INTRODUCCIÓN

Agradezco la honrosa invitación de los coordinadores de este homenaje a uno de los distinguidos juzgadores del Poder Judicial de la República Mexicana: el magistrado César Esquinca Muñoa. Describir las cualidades de una personalidad como la de don César lleva el riesgo de quedar atrapado en la enredadera de la hipérbole. Esfuerzo personal, sólida cultura jurídica y literaria, probidad, fortaleza en sus convicciones, vocación por la justicia, son virtudes socialmente reconocidas, que rebasan el entorno del Poder Judicial de la Federación, espacio constitucional donde ha desarrollado su carrera. Doy humilde testimonio de esas cualidades, desde los días de septiembre de 1995 cuando coincidimos en la transformación del venerable Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para convertirlo en Instituto de la Judicatura Federal, ahora convertido en órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, una de las secuelas de la reforma judicial de 1994. El magistrado Esquinca Muñoa arribó como Director General y yo como miembro del Comité Académico del Instituto demudado. En

dicha encomienda tuvo el privilegio de ver en acción al magistrado Esquinca Muñoa, en la formación de un magnífico equipo de trabajo, en las intensas discusiones en el Comité Académico, en la cuidadosa intervención del Instituto en los primeros concursos de oposición para ocupar los cargos de jueces de Distrito y magistrados de Circuito, innovación instituida por la citada reforma judicial. El magistrado Esquinca mantuvo la venerable Especialidad Judicial instituida en el Instituto de Especialización Judicial, bajo la atinada dirección de los ministros Mariano Azuela Rivera y Arturo Serrano Robles, pero ampliando sus horizontes académicos, donde recibí de parte del Director del Instituto la inmerecida encomienda de impartir el curso de Derecho Constitucional, que continué bajo la dirección del magistrado de Circuito Julio César Vázquez-Mellado García.

Como un innegable reconocimiento al desempeño del magistrado Esquinca, el Consejo de la Judicatura Federal decidió encomendarle una nueva tarea, auténtica “obra de romanos”: la Dirección del Instituto Federal de Defensoría Pública. Si en su anterior cargo el magistrado Esquinca Muñoa había recibido un órgano prestigioso en alza constante, en el nuevo encontró un reto: dignificar las funciones de los defensores públicos y asesores jurídicos, recorrer nuevamente todo el país para constatar personalmente las condiciones de trabajo de dichos servidores públicos y erradicar prácticas equívocas en el desempeño de las funciones del Instituto, crear cursos de actualización y formación, establecer un servicio profesional de carrera para los defensores y asesores, instituir una revista de investigación jurídica, y reubicar las oficinas centrales del Instituto Federal de Defensoría Pública en un edificio digno, bajo las líneas de conducta institucional que lo caracterizan: firmeza e imparcialidad en las decisiones. Al mismo tiempo, Esquinca Muñoa se dio tiempo para elaborar dos voluminosas obras publicadas por la Editorial Porrúa, que recogen sus experiencias y reflexiones sobre la institución de la defensoría pública: *La Defensoría Pública Federal* (2003) y *Las defensorías de oficio en México* (2006).

Pero no sólo atendió los trabajos y los días de la defensoría pública. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidido por el ministro don Genaro David Góngora Pimentel, lo convocó a integrarse a la Comisión

dedicada a confeccionar una nueva Ley de Amparo, junto Héctor Fix-Zamudio, José Ramón Cossío Díaz, Javier Quijano Baz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y los ministros Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza, y el magistrado de Circuito Manuel Ernesto Saloma Vera. Precisamente uno de los avances del anteproyecto de nueva Ley de Amparo que la Comisión propuso al Pleno del más Alto Tribunal, fue la incorporación del interés legítimo como base de la legitimación para impetrar la acción de amparo, superando el clásico concepto del interés jurídico, objeto central de este somero trabajo. Sabido es que este esfuerzo quedo varado, pero trascendió a la reforma constitucional de junio de 2011, que transformó las bases constitucionales del juicio constitucional de amparo.

De vuelta a este incompleto bosquejo biográfico del magistrado Esquinca Muñoa, sus indubitables méritos en el Poder Judicial de la Federación, donde inició sus *cursus honorum* como actuario, llegando a ocupar los cargos de secretario de juzgado de Distrito y tribunal de Circuito, de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia, juez de Distrito y magistrado de Circuito, más su paso por la dirección de los Institutos mencionados, le depararon otra responsabilidad de alto nivel en el Poder Judicial Federal: ser designado Consejero de la Judicatura Federal en diciembre de 2009. Para no variar su tendencia intelectual, el magistrado Esquinca Muñoa dio a conocer su visión crítica de la trayectoria del órgano constitucional encargado de la administración, vigilancia, disciplina y desarrollo de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, en su libro *Consejo de la Judicatura. Experiencia mexicana* (Editorial Porrúa, 2010).

Estas líneas sirven para cimentar mi reconocimiento a don César Esquinca Muñoa, a quien he visto desde su gestión al frente del Instituto de la Judicatura Federal, pero de quien sabía, en mis primeros e inciertos días en el foro y después como alumno del Instituto de Especialización Judicial, que era un juzgador recto y digno, así como un profesor claro y estricto en su cátedra de “Amparo en materia de trabajo”, en dicho Instituto, bajo la dirección del ministro Serrano Robles. Posteriormente descubriría al tratadista de amparo laboral, en sus dos tomos, respectivamente dedicados a las vías indirecta y directa del juicio constitucional. Solicito de los lectores me disculpen lo extenso

de mi reconocimiento a uno de los grandes juzgadores del Poder Judicial, a quien ha dedicado su vida, de forma prudente y firme, a acercar la justicia al pueblo mexicano y a difundir la cultura jurídica, tanto en el recinto cerrado de la cátedra como en el campo de la doctrina.

El objeto de este estudio procura exponer como, en nuestro ordenamiento jurídico, el interés legítimo es una categoría surgida del ámbito de la justicia administrativa, de forma especial del contencioso administrativo y del procedimiento administrativo, que ahora se incorpora al bagaje conceptual del proceso de amparo, en virtud de la reforma constitucional publicada el 6 de junio de 2011, que lo reconoce como base de legitimación para solicitar la protección de la justicia federal, o sea el interés legítimo se convierte en un presupuesto procesal del amparo, en especial el indirecto con exclusión de cuestiones procesales.

Para ello se expondrán, así sea de forma superficial, las concepciones sobre el interés legítimo, tanto doctrinales como jurisprudenciales, y los intentos mínimos del órgano revisor de la Constitución Federal por destacar, mas no definir, los intereses legítimos que ahora se pueden hacer valer al promover la acción de amparo.

II

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. El Estado Social de Derecho y su crisis

El Estado de Derecho apareció como uno de los mecanismos de la estructura constitucional destinado a fijar límites objetivos y permanentes a la actuación del poder público. La idea originaria del Estado de Derecho tiene su apoyo filosófico en el liberalismo y, por lo tanto, la libertad se convierte en la divisa del esquema constitucional decimonónico.

Con el paso del tiempo y del desarrollo social, el dilema entre el liberalismo individualista y la propuesta socialista, en sentido amplio, se rompe con la aparición de un modelo político-jurídico caracterizado por una visión humanista, basada en un criterio de justicia conmutativa, y realista con un enfoque social. Dicho modelo reconoce las diferencias socioeconómicas de la comunidad política, admite la necesidad de una intervención creciente del Estado que se convierte en rectoría del desarrollo económico, asume un activismo estatal a favor de las clases sociales colocadas en una situación desventajosa y construye el entramado empresarial estatal a partir de la propiedad pública. Así, la Constitución de Querétaro de 1917 irrumpe como pionera en la fundación de lo que después sería denominado genéricamente como “Estado social de Derecho”, al plantear ese modelo jurídico-político renovador, que avanza sin caer en extremismos y que cobra espectaculares éxitos en su aplicación. Las Constituciones de Bonn de 1949 y de la monarquía española de 1978 asumen expresamente lo que era implícito en la Ley Suprema mexicana del 17: la consagración del Estado social del Derecho.

El surgimiento del Estado social de Derecho provocó un paulatino crecimiento del poder ejecutivo y de la administración pública a su cargo, y al mismo tiempo de la legislación administrativa, de las facultades discrecionales y de la actividad empresarial estatal, mismo que fue creciendo al término de la Segunda Guerra Mundial. El activismo estatal fue encomendado a los poderes ejecutivos, convertidos en garantes de los derechos sociales y rectores del desarrollo económico.

Con la instauración del Estado de Derecho liberal aparece una diversidad de formas de control de su función administrativa y aumentadas en el tránsito hacia la versión intervencionista estatal. Con apoyo en la doctrina del constitucionalista alemán Karl Loewenstein, podemos decir que la administración pública fue sometida a controles internos y externos (intraórganos e interórganos en la terminología del distinguido jurista germano). Los controles pueden ser calificados materialmente como políticos, jurisdiccionales, económico-financieros o sociales. El control de la actividad administrativa fue origen del derecho administrativo en la tradición romano-canónica-germánica, sobre

todo en lo que hace al control jurisdiccional, cuyo paradigma ha sido el Consejo de Estado francés.

Los postulados del Estado constitucional liberal se mantuvieron con la reorganización del poder político en el nuevo Estado social y democrático de Derecho, en particular a) el sometimiento de los actos de autoridad a la legalidad y b) el control jurisdiccional sobre dichos actos, dentro de una perspectiva individualista. El crecimiento administrativo -y en particular su financiamiento- fueron enfrentados por el control jurisdiccional bajo esa perspectiva. Tardaron en darse modificaciones en el control jurisdiccional para atenuar el estricto derecho, la protección de los intereses eminentemente jurídicos, la individualización de las acciones, la enumeración taxativa de las causales de ilegalidad o la excesiva formalidad en el tratamiento de las cuestiones administrativas. Sin embargo, el control jurídico sobre la administración pública fue desigual en su etapa del Estado interventor. En el caso mexicano, la instauración del Tribunal Fiscal de la Federación (1936) y la del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal (1971) se dan en momentos cumbres del intervencionismo estatal, brazo ejecutor del sistema presidencial. Sin embargo, el control presentaba las limitaciones inherentes ya descritas, que hacían prácticamente nugatorio el acceso a los tribunales encargados de la justicia administrativa a la mayoría de la población afectada con las resoluciones administrativas.

Punto aparte venía a ser la resolución de los recursos administrativos por parte de la propia administración pública, a veces convertidos en otro obstáculo para los particulares (ya diferenciados como administrados), cuando la decisión de dichos medios de defensa resultaba guiada por criterios políticos y no jurídicos.

La idea del Estado social de Derecho, a pesar de su carga humanista, enfrentó serios cuestionamientos sobre su conformación y efectividad, en especial a partir del inicio de la década de los años ochenta del siglo XX. Se vinculó, de manera mecánica e inapelable, el volumen de la administración pública con los resultados de su gestión, la ineficacia administrativa con la corrupción, el paternalismo con el derroche financiero. Aparecieron aplicaciones prácticas de la doctrina que se empezó a llamar “neoliberalismo”, basadas en

un persistente economicismo: saneamiento de las finanzas públicas, restricción del gasto público, disminución de trámites administrativos, garantías para la inversión, y el llamado “adelgazamiento” del Estado, que propiamente fue un “adelgazamiento” de la administración pública, además de un constante alejamiento de las posturas defensoras de los derechos sociales y una confianza ciega en la política de privatización de bienes y servicios públicos. La divisa ideológica de lo que se empezó a llamar modernización, fue la retirada del Estado de los espacios donde fue rector y ejecutor incuestionable. Apareció el endiosamiento del “mercado”.

Paradójicamente, la disminución del aparato estatal y la llamada política de “desregulación” no provocaron un efecto similar en la legislación administrativa, sino, al contrario, se ha mantenido un ritmo ascendente en la expedición de leyes y reglamentos, así como la aparición de nuevos órganos administrativos encargados de controlar la actividad de los particulares (denominados informalmente como “órganos reguladores” y ubicados mayoritaria y formalmente en los órganos desconcentrados), además de que en los ordenamientos legales comenzó la tendencia por delegar facultades para expedir disposiciones de carácter general en los titulares de los órganos administrativos (acuerdos de carácter general, normas técnicas, bases, criterios interpretativos, por mencionar algunos ejemplos de este caos normativo).

Si bien disminuyó el aparato administrativo, la presencia de la administración pública aumentó ante los nuevos problemas sociales, los avances científicos y tecnológicos, y el dinamismo de la economía de mercado.

La constitución del nuevo Estado surgido en los años ochenta del siglo XX mantiene el clásico esquema de atribuciones expresas, disminuye el activismo social de la administración pública y resucita las facultades de policía dándole un cariz de rectoría no interventora. La administración pública se torna en una administración de control de las actividades particulares.

En la nueva configuración estatal, de todos modos la administración pública ejerce su poder sobre los particulares, no sólo en su modalidad de autoridad fiscal, manifestación originaria del poder administrativo, sino también en campos iniciados en el esplendor del Estado interventor, como la protección ambiental; la ordenación de las concentraciones urbanas; la

disposición de los recursos naturales y en especial los hidráulicos; la protección del consumidor; la contratación administrativa; el otorgamiento de permisos, autorizaciones, licencias y concesiones; o el régimen de la propiedad industrial e intelectual.

A este conjunto de materias administrativas deberán agregarse los nuevos espacios donde aparece la administración pública: la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, la protección de datos personales, la competencia económica, el arbitraje médico, las variedades vegetales, la biotecnología, la energía, las telecomunicaciones, el desarrollo social, por mencionar los descollantes.

El ejercicio del poder administrativo obliga a mantener y mejorar el control sobre la administración pública, en todas sus modalidades: político, social, económico-financiero y jurisdiccional. Aquí nos ocuparemos del control jurídico de la administración pública encuadrado en la genérica denominación “justicia administrativa”.

B. La justicia administrativa

Sobre la concepción de la Justicia Administrativa he seguido los planteamientos desarrollados por Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio¹, y ubicándola como uno de los medios de control sobre la administración

¹ Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1973 (la primera edición llevó por título *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Editorial Porrúa, 1939), y Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983. Esta ideas sobre la justicia administrativa las he compartido y desenvuelto en varios estudios: Pérez López, Miguel, “La enseñanza de la Justicia Administrativa en México” en *Alegatos*, número 21, mayo-agosto de 1992, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 49 a 58; *id.*, “Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo” en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372; *id.*, “La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Expectativas y secuelas”, en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 295; *id.*, “La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana” en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 97 a 108; e *id.*, “El recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 24, 2000, México, Escuela Libre de Derecho, pp. 396 a 399.

pública, mismos que resultan de variadas formas, con los cuales se trata de imponer límites racionales, objetivos y permanentes a la actividad de los agentes del Poder Ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control sobre la administración pública.²

A efecto de tener un marco conceptual que sirva para el desarrollo del presente estudio propondré un concepto de justicia administrativa y presentaré sus divisiones. La justicia administrativa es el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que puede resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública. Esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado.

La justicia administrativa se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido. Durante mucho tiempo se ha considerado que el término justicia administrativa sólo debería ser atribuida al control de la legalidad ejercido por los tribunales encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados. Sin embargo, Carrillo Flores de forma implícita y Fix-Zamudio de manera expresa han considerado que se le debe extender a todos los medios de defensa del administrado frente a la actuación administrativa.³ En especial, la obra del Dr. Fix-Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al *ombudsman*, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado denominado “medios auxiliares de la jurisdicción administrativa”, cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, a efecto de que puedan

² Cf. Huerta-Portillo, Mario de la, “El control de la administración” en Cortiñas-Peláez, León (dirección), *Introducción al Derecho Administrativo*, I, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.

³ Carrillo Flores, Antonio, *op. cit supra* nota 1, pp. 9 a 28, y Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit supra* nota 1, pp. 11, 12 y 21.

resolver de manera expedita los conflictos planteados por los administrados contra los actos administrativos.⁴

Con el paso del tiempo se ha comprobado que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de afectación a intereses legítimos, difusos o simples, debido a que en los tribunales es dominante la protección de los intereses jurídicos de los particulares. En especial, el *ombudsman* procura dar esa mayor cobertura a los intereses legítimos, difusos o simples que no sería posible plantear mediante una demanda ante un tribunal.

C. Los controles de la administración pública y la defensa de los administrados

Descontados los olvidos y las imprecisiones inherentes a la obra constituyente, la diaria labor de ejercer el poder localiza y explota esos resquicios o a veces provoca verdaderas oraciones al edificio constitucional, transformándolas en inmunidades del poder⁵ o impunidad de los gobernantes (carencia de sanciones o imposibilidad de alcanzar una efectiva y pronta justicia). Los mecanismos de defensa de la Constitución siempre tratan de equilibrar la inviolabilidad y la supremacía constitucionales con los fenómenos de poder encuadrados jurídicamente.

La defensa constitucional, hasta hace poco, respondía a la ideología liberal decimonónica de los orígenes del constitucionalismo, consecuentemente los derechos individuales son objeto de esa defensa, así como las invasiones competenciales, pero dirigido esto último a la protección de esos derechos,

⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *loc. cit.* Además el profesor Fix-Zamudio ha mantenido el mismo criterio, enriquecido con las debidas actualizaciones, en Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia administrativa en México”, en VV. AA., *Conferencias Magistrales*, México, Consejo de la Judicatura Federal-Instituto Federal de Defensoría Pública, e *id.*, “Concepto y contenido de la justicia administrativa” en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro, *Justicia Administrativa, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, pp. 171-234.

⁵ El término “inmunidades del poder” es tomado de la obra de García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Editorial Civitas, 1987, que abarca a los actos estatales que no pueden ser impugnados por los particulares, o, en sus palabras, quedan “inmunes al control y a la fiscalización de los jueces” (p. 22).

aunque se ha ido tomando conciencia sobre la necesidad de otros instrumentos procesales para proteger la supremacía constitucional, como vienen a ser las acciones de inconstitucionalidad y el fortalecimiento de las controversias constitucionales en el derecho mexicano. La ampliación del *telos* constitucional (libertad más democracia y justicia social); la integración del régimen representativo proporcional, aparejada con el reconocimiento en la ley fundamental de los partidos políticos; la intervención del Estado en la economía, la seguridad social y la cultura; los derechos sociales; el crecimiento de la administración pública y la complejidad del derecho administrativo, son nuevos fenómenos constitucionales que obligan a la superación, adaptación o creación de las modalidades de la defensa constitucional.

Precisamente el crecimiento de la administración pública y su situación en el esquema del Estado de Derecho fincan la necesidad de ofrecer a los particulares los medios que hagan posible el ajuste de la actividad administrativa a la Constitución y a la legalidad, además de garantizar a la sociedad de que el comportamiento de los servidores públicos de la administración se hará conforme a derecho y a los criterios administrativos que hagan eficiente la prestación de los servicios públicos.

Esto justifica la creación de diversos mecanismos de control jurídico de los órganos de la administración pública, además de otros controles de tipo político y social que rebasan el ámbito del derecho. A partir de la teoría de la separación de funciones estatales, el jurista José Luis Vázquez Alfaro expone los tipos de control que se pueden ejercer sobre la actividad a cargo de la administración pública. El control de la administración pública puede ser a) por el **poder legislativo**, b) **interno** de la administración pública y c) por los **órganos jurisdiccionales**.

El **control del poder legislativo**, esencialmente de carácter político, depende de la forma de gobierno dominante (régimen parlamentario o presidencial y sus variaciones constitucionales), se desenvuelve en el procedimiento legislativo, por medio de las comisiones legislativas o del control presupuestario.

El **control interno** se realiza mediante las leyes de procedimiento administrativo, los recursos administrativos y los órganos internos de control de la administración pública.

El **control jurisdiccional** lo llevan a cabo el poder judicial y los tribunales administrativos, de acuerdo a la tendencia de jurisdicción administrativa adoptada (tendencia judicialista o francesa).

Además de estos controles basados en la concepción clásica de la división de poderes, deben tomarse en cuenta otras formas de control de la actividad desarrollada por la administración pública como son el **ombudsman** y los **tribunales de cuentas o contralorías autónomas**.⁶

Se ingresa al tema de la Justicia Administrativa cuando el control jurídico sobre la administración pública incide en sus relaciones con los gobernados, esencialmente cuando se trata de sus actos de autoridad, aunque en los últimos tiempos se ha abarcado a los actos de la administración derivados de sus relaciones de coordinación con los particulares o de prestación de servicios públicos.

D. El principio de legalidad y la administración pública.

El constitucionalismo significó, en sus orígenes, una corriente jurídica destinada a exorcizar las actitudes despóticas del gobernante y someterlas al imperio de la ley, entendida ésta como una forma con un fin. La actuación de la autoridad debe quedar apegada a la forma -lo cual es acatamiento del principio de legalidad- y dirigida a cumplir con un imperativo de justicia inherente a la ordenación social.

La Constitución es caracterizada como una ideal ordenación del trabajo político, encauzada a limitar la práctica del poder público. Queda entendida como una ley conformadora y limitadora, pues determina la organización política y fija los derechos subjetivos reconocidos por el orden jurídico (por lo menos esa fue la concepción más favorecida en los orígenes del constitucionalismo), y limita, de esa manera objetiva, en términos formales, la actuación de la autoridad investida del poder público, tratando de exterminar cualquier manifestación autoritaria de ese poder.

La limitación jurídica -esto es, objetiva, independiente de la voluntad del gobernante- se procura alcanzar con la edificación institucional, basada en

⁶ Cf. Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 2.

declaraciones de derechos catalogados como fundamentales, separación de funciones (clasificación y reparto de las formas de la función pública) y apego de la actividad gubernamental a la norma jurídica.⁷

Las consideraciones valorativas son inherentes al estudio de la Constitución, pues se utilizan conceptos de invocación liviana y precisión aparentemente inalcanzable, impregnados de una fuerte carga ideológica e invariablemente evocados en las asambleas constituyentes. Las abstracciones dominantes en esas asambleas (guiadas por un prurito de concisión y mecanismo, apresuradas por el tiempo de su convocatoria y constreñidas por los factores reales y organizados de poder de su circunstancia histórica), procuraron alcanzar un sistema jurídico político armonizado, donde no quedase resquicio para el abuso o discrecionalidad en el ejercicio del poder estatal.

En este ambiente político y doctrinario, el principio de legalidad fue la principal limitante del ejercicio del poder, en especial el encomendado a la administración pública. Eduardo García de Enterría ha comentado que la consagración del principio de legalidad en el Estado constitucional liberal y su aplicación significó la aparición del Derecho Administrativo como instrumento destinado a la protección de la libertad, en especial como se originó a partir de la Revolución Francesa y de la fundación del Consejo de Estado.⁸ Así entonces, la tarea de los tribunales administrativos consiste en tratar de restaurar la legalidad infringida por la actividad de la administración pública.

A la administración pública se le encomendó como fin estatal primario la satisfacción de las necesidades colectivas, sujeta a encuadrar sus actos a una **legalidad estricta**: limitación por competencias, actuación manifestada con la forma debida, respeto a la ordenación secuencial del proceder administrativo (procedimiento administrativo) y aplicación mecánica de la ley cuando se actualizan fácticamente los supuestos previstos en la propia ley. Una falla en

⁷ Cf. García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 141-162; Del Palacio Díaz, Alejandro, *Del Estado de Derecho al derecho del Estado*, México, Editorial Leega, 1988, pp. 17- 23, y Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, tomo I, México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 30-34.

⁸ Cf. García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.

dicho encuadramiento justificó la demanda de restaurar el orden vulnerado, siempre que se afectasen los intereses jurídicos de los particulares con los actos de la administración pública.

La transformación del Estado constitucional en tres facetas: liberal, social y neoliberal (esta última denominación es de uso corriente en estos tiempos, por no emplear otra mejor), significó cambios en los fines estatales perseguidos, sin que esto alterase la idea de sujeción a la ley, aunque los medios de control si tuvieron una peculiar evolución, sea en los ya existentes, creación de nuevos y adopción de figuras foráneas.

Igualmente, la concepción de los derechos de los particulares frente al poder administrativo también evolucionó en las tres facetas del Estado constitucional, exigiendo el replanteamiento de la posición de los administrados, aunque se ha dado un enriquecimiento institucional y normativo a favor de éstos, como es el surgimiento de los procedimientos de masas; el tránsito de los criterios clásicos de legitimación procesal (*del interés jurídico hacia el interés legítimo*); la implantación de la suplencia de la instancia deficiente sea en sede administrativa o jurisdiccional, y el establecimiento de nuevas medidas cautelares para hacer efectiva la justicia administrativa. Esta evolución ha provocado que se estudie el papel del particular frente a la administración pública.

E. El concepto de administrado

La relación entre la administración pública y los particulares generó la aparición del concepto de “**administrado**”, como una especie del género “**gobernado**”. El administrado fue visto por la legislación y la doctrina en una situación pasiva, como contribuyente o concesionario, y conforme evolucionó el Estado social de Derecho también se perfiló hacia posiciones actantes y reclamantes.

En lo que respecta al medio mexicano, el concepto de administrado ha tenido más divulgación doctrinaria que raigambre legal, aunque la jurisprudencia si lo emplea de manera regular. En la doctrina española, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández consideran que el administrado supera la calidad de simple receptor de deberes impuestos desde la administración

para asumirse como un titular de derechos subjetivos públicos, de intereses legítimos y hasta de intereses simples. Al respecto expresan la peculiar posición del administrado en el mundo del derecho:

*“Como todos los demás sujetos, el administrado, al desplegar su propia personalidad dentro de los límites de la capacidad jurídica y de obrar que le reconoce el ordenamiento jurídico, puede resultar titular de una serie de situaciones jurídicas, que convencionalmente suelen agruparse en dos grandes categorías, según comporten una ampliación de su esfera jurídica, o bien una limitación o minoración de la misma. Se habla así de situaciones jurídicas de ventaja o activas y de situaciones jurídicas de desventaja, de gravamen, o pasivas. Entre las primeras es habitual incluir tres tipos o clases diferentes –las potestades, los derechos subjetivos y los intereses legítimos, estos últimos en contraposición a los intereses simples–, enunciados por orden descendente de acuerdo con la mayor o menor intensidad de la ventaja que suponen para su titular; entre las segundas, se incluyen la sujeción, el deber y la obligación.”*⁹

Como claramente expresan los autores españoles citados, el administrado no es en el sistema jurídico actual un mero objeto del Derecho Administrativo, ni tampoco un término de referencia de simples posiciones pasivas (deberes, sujeciones, obligaciones), puesto que es titular de situaciones jurídicas activas frente a la Administración, y categóricamente afirman que *“sin esta realidad, el Derecho Administrativo no existiría, pura y simplemente”*¹⁰. Además señalan como situaciones jurídicas activas a la **potestad**¹¹, los **derechos subjetivos** y los **intereses legítimos**. Como situaciones jurídicas pasivas detectadas por los autores españoles tendríamos a las **sujeciones**, los **deberes** y las **obligaciones**.

Por lo que toca a la sujeción, ésta:

⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Civitas, 1991, pp. 28-29.

¹⁰ *Ibid.*, p. 31.

¹¹ Definida como “[...] poder genérico, no referido a un sujeto en particular, ni a un objeto determinado, un poder, en fin, que sólo a través de su concreto ejercicio puede llegar a actualizarse y traducirse en un poder concreto, es decir, en un verdadero derecho subjetivo”, *loc. cit.*

“[...] supone sólo la eventualidad de soportar los efectos de una potestad de otro sobre el propio ámbito jurídico, pero que una vez la potestad ejercida surgen ya otras figuras jurídicas subjetivas, derechos, deberes, obligaciones, distintas de la reglamentaria, pero una vez que el Reglamento se ha dictado, su incidencia concreta sobre mi esfera jurídica se expresa en una u otra de estas distintas figuras; así, también, mi sujeción a la potestad tributaria (de cuyo ejercicio resultar para mí, eventualmente, una obligación tributaria), o a la potestad expropiatoria, etc. La sujeción se resuelve, pues, una vez la incidencia del ejercicio de la potestad producida en mi esfera jurídica (que es lo que la sujeción asegura), en toda la serie de las demás figuras subjetivas. Es, en este sentido, una situación puente a las demás.”¹²

Los **deberes** derivan del reconocimiento mismo de las potestades públicas, y los **derechos**, en cambio, “necesitan constantemente de esa afirmación estando como están en trance permanente de ser desconocidos o conculcados”.

Por último, García de Enterría y Fernández consideran que “la distinción entre deber y obligación discurre, en efecto, por un camino paralelo a la de potestad y derecho subjetivo.”

F. Los derechos subjetivos públicos

Los derechos subjetivos conforman uno de los temas de más profundidad en la Teoría del Derecho. Sin pretender analizar las doctrinas que aceptan o niegan al derecho subjetivo, partimos de la definición formulada por el jurista mexicano Eduardo García Máynez: el derecho subjetivo es la posibilidad de hacer (o de omitir) lícitamente algo¹³. Los derechos subjetivos pueden ser **privados** o **públicos**. Estos últimos se subclasifican en a) **derechos individuales**, cuya titularidad está dedicada a todos los habitantes de un Estado sin interesar su nacionalidad o si tienen el status de ciudadanos, frente al poder del Estado sea para exigirle una acción o una omisión; b) **derechos políticos**, de ejercicio exclusivo de los ciudadanos para participar en la vida política, para integrar o formar parte de los órganos del Estado, y c) **derechos de los**

¹² *Ibid.*, pp. 32 y 33.

¹³ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1982, p. 16.

nacionales donde se excluyen a las personas de origen extranjero. Además estos derechos reconocidos por el orden jurídico, están complementados por las llamadas libertades públicas.

Los derechos de los administrados están localizados en la primera categoría enunciada de los derechos subjetivos públicos, los cuales responden al cuadro general de limitación racional del poder político a través de la función administrativa.

Antonio Carrillo Flores consideró que por **derecho subjetivo público** debe entenderse la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular.¹⁴

De esta manera el concepto de **derecho subjetivo** viene a ser indispensable para comprender el enfrentamiento de los intereses de los particulares y el interés público que el poder administrativo sostiene. La administración pública, con apoyo en los cometidos que le son asignados formalmente, prepara, decide y ejecuta actos que pueden redundar en lo que se ha concebido como la esfera jurídica de los particulares. Esos actos deben acatar la idea del Estado de Derecho y por lo tanto sujetarse a los requisitos formales mismamente previstos en la norma jurídica, que garantiza tanto a la administración como al administrado la fijación de los alcances de la función administrativa y los valores sociales que se pretenden alcanzar.

G. Los derechos de los administrados

Gabino Fraga formó tres grandes agrupaciones de los derechos subjetivos públicos de los particulares en su calidad de administrados, que pueden exigir a la administración pública:

a) Derechos de los administrados al funcionamiento de la Administración Pública y a las prestaciones de los servicios administrativos.

¹⁴ Carrillo Flores, Antonio, *op cit supra* nota 1, pp. 59 a 60.

b) Derecho de los administrados a la legalidad de los actos de la Administración.

c) Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la Administración.¹⁵

Por su parte, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández consideran que existen tres tipos de derechos subjetivos a favor del administrado:

a) Derechos de naturaleza patrimonial, “tanto los de naturaleza obligacional, en sus tres clases de contractual, extracontractual por daños y legal... como de naturaleza real en sus varias formas y contenidos”.

b) Derechos creados, declarados o reconocidos por actos administrativos singulares, en favor de una persona determinada (concesionarios, titulares de licencias o autorizaciones, otorgamiento de beneficios tributarios, en general reconocimiento de situaciones jurídicas favorables).

c) Situaciones de libertad individual articuladas técnicamente como derechos subjetivos.¹⁶

Dichos autores consideran que:

“...en estos supuestos es clara la aplicación del mecanismo técnico del derecho subjetivo en su sentido más tradicional e indiscutible: se trata de situaciones de intereses evidentemente privados, en servicio de los cuales el ordenamiento confiere un poder en favor de su titular, con el cual puede imponer a la Administración una conducta (una prestación o una abstención).”¹⁷

En el derecho positivo mexicano, encontramos que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal recuperó la propuesta de Fraga, al prever en su artículo 17 lo siguiente:

“Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

“I. La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;

¹⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1984, p. 417.

¹⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit. supra* nota 9, tomo II, p. 37.

¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

“II. La prestación de los servicios públicos;
 “III. Utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino;
 “IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
 “V. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos que expidan el Presidente de la República y el Jefe del Distrito Federal así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.”¹⁸

Se aprecia un conjunto de derechos eminentemente de prestaciones, donde destaca el derecho para exigir la reparación patrimonial por la actividad estatal, que incorpora otras figuras de derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados.

De las clasificaciones expuestas se aprecian espacios que dan pie a la instauración de la justicia administrativa, en tanto medio de control jurídico de la administración pública, cuyo objetivo principal es la restauración de la legalidad trastocada por los actos administrativos y que significa un demérito en el derecho de los administrados a la legalidad.

La reparación de los daños ocasionados por el actuar administrativo, que da a lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, también está incorporada en el bagaje de la justicia administrativa y resulta imprescindible tomarla en cuenta a efecto de hacer efectivo el Estado de Derecho.¹⁹

¹⁸ *Diario Oficial* de la Federación de 26 de julio de 1994 (precepto reformado por el decreto publicado en el *Diario Oficial* de 4 de diciembre de 1997).

¹⁹ Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, cf. Castro Estrada, Alvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky (h), Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Ángel y Rodríguez Rodríguez, Libardo (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 533-556; Marín González, Juan Carlos (coord.), *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, UNAM, ITAM, 2004; Pérez López, Miguel, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado bajo la lupa del Poder Judicial de la Federación”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 28, enero-junio de 2009, pp. 75-76; *id.*, “La

III

EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS A LA LEGALIDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES JURÍDICOS Y LEGÍTIMOS DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. En busca del interés legítimo

Como ya quedó expresado, los administrados tienen frente a la administración pública un derecho de características formales, consistente en que los actos emitidos por la autoridad administrativa, deben provenir de autoridad competente para emitirlo conforme los disponga la ley por lo cual resulta limitada a que la emisión tenga apoyo en esa competencia, y que el acto esté circunscrito a un ritual que proporcione seguridad al particular (constancia escrita, firma del servidor público, identificación del mismo, notificación formal, por lo menos), señalamiento de las causas de hecho que han provocado la actuación de la autoridad, invocación de los preceptos de derecho aplicables al caso concreto, vinculación estricta de la motivación y fundamentación señaladas en el cuerpo del acto administrativo, y respeto a las formalidades secuenciales y concatenadas del procedimiento que sirve como cauce por el cual fluye tanto el actuar del gobernante, sino también la intervención del administrado.

En el sistema jurídico mexicano este derecho subjetivo público a la legalidad lo desprendemos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución

Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, número 2, 2010, (http://www.tfjfa.gob.mx/ieja/Sitio%20Praxis/praxis_articulos.html); e *id.*, “La rectificación adjetiva en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Notas sobre la reforma a las Leyes Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (junio de 2009)”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, número 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1551-1565.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, que viene a ser la piedra angular del Estado de Derecho al que aspiramos.

Este derecho resulta de una aplicabilidad amplia, no sólo para la autoridad administrativa, sino también para las autoridades legislativas y judiciales. Antonio Carrillo Flores llegó a proponer que, además de esa garantía y de la de audiencia, se proveyera a la Ley fundamental de un capítulo de garantías sustanciales y procesales para el particular tipificado como administrado, a efecto de proporcionarle los medios para, si fuera el caso, hacer frente a la autoridad administrativa.²⁰

Los derechos de audiencia y a la legalidad de los actos administrativos que poseen los gobernados se han abocado a la protección de sus intereses jurídicos, principalmente, aunque ha sido creciente la extensión de esa protección de los intereses legítimos, como son los casos de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo, ambas del Distrito Federal, y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En la fracción XIII del artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal se define de la siguiente manera el interés legítimo:

“Derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular;”

Por otro lado, el artículo 231 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México distingue y define los intereses jurídicos y legítimos de la siguiente manera:

“Sólo podrán intervenir en juicio los particulares que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión. Tienen interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo público e interés legítimo quienes invoquen situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad.”

²⁰ Carrillo Flores, Antonio, *op. cit. supra* nota 1, p. 20. Sobre el derecho constitucional a la legalidad *cf.* Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, México, Editorial Mc Graw Hill, 1996, pp. 180-203.

Estas definiciones legales abren amplias posibilidades de debate para penetrar en la problemática de los intereses legítimos, que, a su vez permitirán el análisis de la factibilidad de despejar el camino para establecer mecanismos de protección y restitución de los llamados intereses difusos y colectivos.²¹

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, bajo la vigencia de su primera Ley de 1971, elaboró la siguiente tesis de jurisprudencia:

INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EJERCITAR LA ACCIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SÓLO SE REQUIERE EL.- El artículo 32 de la Ley del Tribunal no exige la existencia de un interés jurídico para demandar en el juicio contencioso administrativo, *sino de un interés legítimo, para cuya existencia no es necesaria la afectación de un derecho subjetivo, ya que basta la lesión objetiva al particular derivada de la aplicación de la Ley.*

Resoluciones dictadas con fechas 30 de agosto de 1973, 31 de enero de 1974, 29 de octubre de 1974, 11 de mayo de 1976 y 20 de julio de 1976, en los Recursos de Revisión números 14/73 (juicio N° 625/73), 19/73 (juicio N° 818/73), 48/74 (juicio No. 577/74), 4/76 (juicio N° 1305/ 75) y 7/76 (juicio N° 1201/75), respectivamente.²²

Este precepto de la Ley de 1971²³ fue objeto de constantes reformas, que validaban el interés jurídico y reivindicaban el interés legítimo, que fue objeto de punzantes comentarios del eminente doctrinario y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Genaro David Góngora Pimentel.²⁴ Mis- mos avatares padeció la Ley del Tribunal de 1995²⁵, los que afortunadamente se han detenido en la vigente de 2009.²⁶

²¹ Cf. Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

²² *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, noviembre 1° de 1976 (Primera época, Instancia: Pleno, TCADF).

²³ *Diario Oficial* de la Federación de 17 de marzo de 1971.

²⁴ Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 1992, pp. 68-73.

²⁵ *Diario Oficial* de la Federación de 19 de diciembre de 1995.

²⁶ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 10 de septiembre de 2009. Cf. Pérez López, Miguel, "Un nuevo capítulo de la jurisdicción administrativa de la Ciudad de México. Apuntamientos sobre la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" en *Boletín*

En la doctrina mexicana encontramos una constante preocupación por definir a los intereses simples, jurídicos y legítimos. Así tenemos el intento de sistematización formulado por Jean Claude Tron Petit y Cristina Fuentes Macías²⁷:

a) El **interés simple** es la pretensión, motivo o estímulo que puede tener cualquier sujeto respecto de una cosa o conducta, actualizado cuando en la regulación jurídica general no se establece ningún tipo de facultades en los supuestos normativos para exigir la satisfacción de una pretensión, sino que sólo algún o algunos individuos tienen la facultad de incoar un procedimiento de investigación a través de una denuncia.

b) El **interés jurídico** existe cuando una norma jurídica específica (constitucional, legal o contractual) otorga un derecho específico a un individuo, quien a partir de dicha norma gozará de la protección frente a cualquier persona o autoridad, en relación con dicho derecho, siempre y cuando se satisfagan estas condiciones: 1) la existencia de un derecho subjetivo, público o privado, exclusivo, actual y directo; 2) que dicho derecho tenga un reconocimiento por la ley, misma que lo protegerá; 3) sea posible la violación del derecho (supuesto legal de incumplimiento), y 4) la previsión de una protección legal “*que se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida*”.

c) El **interés legítimo** está concebido para las personas integrantes de un grupo definido y calificado legalmente, lo que permite su diferenciación objetiva, “*por la que se vean indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien sea porque vean obstaculizada la posibilidad de alcanzar o consumir ciertas posiciones, estatutos o prerrogativas; o bien, porque sean privados de las ventajas ya logradas o que pudieran haber obtenido si la conducta de una autoridad se hubiera realizado dentro del orden jurídico correspondiente, y a pesar de que no sean titulares de derechos subjetivos perfectos*”.

Mexicano de Derecho Comparado, número 128, mayo-agosto de 2010, pp. 925-942 (vid. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/128/el/el11.pdf>).

²⁷ Tron Petit, Jean Claude y Fuentes Macías, Cristina, “El interés en el derecho mexicano” en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, volumen I, número 5, junio de 1997, pp. 95-107.

Tron Petit y Fuentes Macías concluyen en considerar que el interés legítimo busca tutelar la legalidad del actuar de la administración a través de sancionar con la nulidad todos los actos que violenten esa legalidad, en términos de mayor generalidad que el interés jurídico.

B. El interés legítimo en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación

Desde la década de los noventa del siglo XX se ha conformado un importante cuerpo de jurisprudencia de los tribunales colegiados en materia administrativa que han ido definiendo los perfiles del interés legítimo protegido por los tribunales de jurisdicción administrativa²⁸, hasta llegar a la definición de parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la

²⁸ Cf. las tesis I.4o.A.357 A con rubro “INTERÉS LEGÍTIMO. CONCEPTO”, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVIII, XVI, Agosto de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1309 (Amparo directo 47/2002. Víctor García León. 8 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez); I.4o.A.392 A de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO. LO TIENE EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUIEN IMPUGNA, POR ESTIMAR ILÍCITAS LA APROBACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL DISTRITO FEDERAL, DIVERSOS DATOS RELATIVOS A PREDIOS COLINDANTES CON SU PROPIEDAD” en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVIII, agosto de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1768 (Amparo directo 63/2003. 8 de mayo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez); I.13o.A.74 A con rubro “INTERÉS JURÍDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. CONSTITUYE UN GÉNERO QUE COMPRENDE TANTO AL DERECHO SUBJETIVO COMO AL INTERÉS LEGÍTIMO, EN TANTO QUE AMBOS ESTÁN TUTELADOS POR NORMAS DE DERECHO”, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVII, Enero de 2003, p. 1802 (Amparo en revisión 186/2002. Hotel Flamingos Plaza, S.A. de C.V. 15 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena); I.4o.A.356 A de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN.” visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVI, Agosto de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1310 (Amparo directo 47/2002. Víctor García León. 8 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez); I.13o.A.43 A de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, Marzo de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1367 (Amparo directo 7413/2001. Roberto Díaz Sesma. 30 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Everardo Maya Arias).

contradicción de tesis 69/2002-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, resuelta el 15 de noviembre de 2002.²⁹

En vía de resumen se han llegado a los siguientes planteamientos:

a) 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.

b) No obstante la carencia de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), el reconocimiento de los intereses legítimos para ser objeto de protección jurisdiccional genera estas secuelas: permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), y así ampliar el número de particulares potenciales que pudieran incoar los procedimientos en defensa de sus intereses.

C. El interés legítimo en el contencioso administrativo federal

Antes de la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011, se dio la inclusión del interés legítimo en el juicio promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al modificarse los artículos 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y 8o., fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.³⁰

²⁹ Esta contradicción de tesis dio origen a dos jurisprudencias: a) la Tesis 2a./J. 141/2002 de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” y b) la Tesis 2a./J. 142/2002, de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVI, Diciembre de 2002, Segunda Sala, páginas 241 y 242, respectivamente, siendo ponente el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y en su ausencia hizo suyo el asunto el ministro Juan Díaz Romero, y Secretario el Dr. Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

³⁰ *Diario Oficial* de la Federación de 28 de enero de 2011.

En el primer dispositivo legal se reconoce que cuentan con interés legítimo, las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta ley y de aquellas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, por lo que podrán impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. En consecuencia, tienen la opción de agotar el recurso de revisión previsto en dicha Ley General o interponer el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que toca a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la nueva fracción I del artículo 8o. establece, con no muy precisa técnica legislativa, que el juicio ante el Tribunal Federal será improcedente contra los actos que “no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida en las leyes que rigen el acto impugnado”, que hasta el momento sería el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma, pesó la concepción de reconocer la posibilidad de que grupos sociales pudiesen formular instancias de impugnación, sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo afectado y en consecuencia quedar relevados de demostrar el interés jurídico correspondiente.³¹

Se observa una limitación legal para la existencia del interés legítimo en los juicios administrativos federales: que esté expresamente reconocido en la ley que rija el acto impugnado, por lo que hasta este momento queda circunscrito a la materia ambiental y las materias adyacentes a ésta (*v. gr.* aguas, vida silvestre, desarrollo forestal).

³¹ Cf. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados de 7 de diciembre de 2010.

IV

EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO

La reforma a la Ley Suprema en materia de amparo de junio de 2011³² incorporó en la fracción I del nuevo artículo 107 al interés legítimo como fórmula de legitimación para impetrar la acción constitucional. Veamos de manera sucinta el desarrollo del procedimiento de la reforma en cuestión, en lo tocante a la incorporación del interés legítimo, a fin de ver la influencia de las concepciones doctrinales, legales y jurisprudenciales generadas en el campo de la justicia administrativa.

A. *La iniciativa*

Los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron una iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución General de la República, que principalmente incidían al juicio de amparo.³³

En cuanto a la fracción I del artículo 107 constitucional, los autores de la iniciativa consideraban que el interés jurídico sirvió para legitimar la interposición del juicio de amparo en virtud de considerarse que el acceso a los procesos debía ser correcta, al pensarse que la sociedad mexicana era altamente homogénea. Sin embargo, el pluralismo político del tiempo actual y la existencia de una lucha social para lograr la incorporación de una serie de demandas sociales al orden jurídico, obligan a superar la figura del interés jurídico como fórmula de legitimación para hacer valer la acción constitucional de amparo e introducir la del interés legítimo. Los suscriptores de la iniciativa presentaron la siguiente consideración sobre el interés legítimo:

³² *Diario Oficial* de la Federación de 6 de junio de 2011.

³³ *Gaceta del Senado* de 19 de marzo de 2009.

“Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como quejoso en el amparo *a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico—interés jurídico— o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.*”³⁴

Los proponentes de la iniciativa consideraron que el interés legítimo quedase excluido de la promoción del amparo contra los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, bajo el argumento de que en esos casos son discutidas posiciones dentro de un litigio en el que las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa (la equidad procesal), de tal modo que “cualquier afectación de ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, afectaría el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener.”³⁵

Como se aprecia, los promotores de la reforma constitucional se basaron en las tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que resolvieron la contradicción de tesis 69/2002-SS: la 2a./J. 141/2002, de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, y la Tesis 2a./J. 142/2002, de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”.³⁶

B. El primer dictamen del Senado y el debate parlamentario

El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, de fecha 7 de diciembre de 2009, prácticamente transcribe

³⁴ Las cursivas son propias de la iniciativa.

³⁵ *Op. cit supra* nota 29.

³⁶ *Cf. op. cit supra* nota 25.

en su parte considerativa la parte relativa al interés legítimo de la exposición de motivos de la iniciativa.

En la sesión del pleno del Senado del 10 de diciembre de 2009, sólo el senador Ricardo Monreal Ávila, del Partido del Trabajo, hizo referencia a la inclusión del interés legítimo, identificándolo como la creación de una especie de “amparo colectivo”.

C. *Dictamen en la Cámara de Diputados*

La Comisión de Puntos Constitucionales elaboró el dictamen que proponía la aprobación del proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de amparo, lo cual ocurrió en el pleno de la Cámara de Diputados, en su sesión del 7 de diciembre de 2010.

El proyecto fue devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual lo aprueba el 13 de diciembre de 2010, y lo remite a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales.

El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 100, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de amparo, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación apareció publicado el 6 de junio de 2011. Para el objeto de este modesto trabajo destaca la nueva fracción I del artículo 107 constitucional, donde se establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho, o sea que el quejoso acredite un interés jurídico, o poseedor de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la 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*, con la exclusión de que el interés legítimo no operará en el caso de promoverse el juicio de amparo contra actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

D. Comentario final

De la exposición anterior se puede ver que los autores de la reforma constitucional de amparo que agregó la figura del interés legítimo como fórmula de legitimación para impetrar la acción constitucional, a fin de reparar violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, aun sin reconocerlo explícitamente, tomaron elementos doctrinales y jurisprudenciales desarrollados en el tratamiento legal del procedimiento administrativo (como en las leyes de procedimiento administrativo del Distrito Federal y del Estado de México) y de la jurisdicción administrativa, tanto federal como en los tribunales de lo contencioso administrativo locales del Distrito Federal y de algunos estados de la Unión.

V

CONCLUSIONES

De la anterior exposición desprendo las siguientes conclusiones:

Primera. En el Estado social de Derecho y en sus posteriores modalidades político-económicas, el papel de la administración pública mantiene una especial relevancia para resolver los problemas de una sociedad demandante en demasía, atender los retos que los cambios científicos y tecnológicos imponen, y considerar las diferencias que la economía del mercado impone y profundiza entre los grupos sociales, para solucionarlas conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico. La actuación administrativa dirigida a los particulares, a fin de cumplir estos nuevos cometidos –agregados a los clásicos del Estado constitucional liberal–, sigue aherrojada por el clásico principio de legalidad y, consecuentemente, sometida a los mecanismos de control jurídico, especialmente encomendados a los tribunales, sea aquellos integrados al poder judicial o creados bajo los lineamientos de la jurisdicción administrativa delineada por el Consejo de Estado francés.

Segunda. La actuación de la administración pública puede generar fricciones entre los intereses que representa (el interés público) y los individuales. Durante largo tiempo, los intereses de los particulares fueron calificados como *jurídicos* (asimilados al concepto jurídico fundamental del “derecho subjetivo”) y *simples*. Los primeros gozaban de una protección expresa del ordenamiento jurídico, mientras los intereses simples resultaban aquellos que satisfacían materialmente a los particulares, sin posibilidad de exigir jurídicamente su cumplimiento. En la segunda mitad del siglo XX, fueron reconocidos los intereses *legítimos* como aquellas cuestiones que satisfacen necesidades particulares o colectivas que, sin encontrarse expresamente señaladas en el ordenamiento jurídico, es posible que sean susceptibles de protección jurídica, sea por el juzgador o por la autoridad administrativa, requiriéndose una apertura de criterio para su consideración o no.

Tercera. En nuestro medio jurídico, el interés legítimo fue considerado a nivel legal en la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y en otros ordenamientos locales reguladores del procedimiento administrativo y de la jurisdicción administrativa, lo que llevó a su definición y reconocimiento jurisprudencial, de parte de la Segunda Sala del Más Alto Tribunal de la República. La definición del interés jurídico de la Suprema Corte de Justicia, a partir de esos antecedentes legales en materia administrativa, ha resultado un punto de arranque para el debate sobre dicha figura.

Cuarta. Como antecedente resulta notable la consideración del interés legítimo como presupuesto procesal para intentar la acción constitucional de amparo en el Anteproyecto de Nueva Ley de Amparo elaborado por la Comisión de alto nivel integrada por los juristas Héctor Fix-Zamudio, José Ramón Cossío Díaz, Javier Quijano Baz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Humberto Román Palacios, Juan Silva Meza, Manuel Ernesto Saloma Vera y César Esquinca Muñoa.

Quinta. Los antecedentes mencionados, sin duda, influyeron en el procedimiento revisor de la Constitución que dieron origen a las reformas y adiciones en materia de amparo de 2011, donde la nueva fracción I del artículo 107 de la Ley Suprema de la Unión establece que el juicio de amparo se seguirá

siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho (el típico interés jurídico) o de un *interés legítimo individual o colectivo*, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la 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*, antecedentes que deben ser valorados por el legislador ordinario al momento de elaborar la nueva Ley de Amparo y por los juzgadores que reciban demandas de protección constitucional basadas en un interés legítimo individual o colectivo, lo que sin duda ampliará el campo de estudio de dichos juzgadores.