



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA TUTELA DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN LAS
JURISDICCIONES DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Y DE AMPARO. PROPUESTAS
PARA SU ARTICULACIÓN**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
ESPECIALISTA EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

P R E S E N T A:

JOSÉ ANTONIO GUDIÑO HERNÁNDEZ



**DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. RAFAEL COELLO CETINA**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A José Ricardo Hernández Orozco (1920-2012).

Y hago un agradecimiento especial al Maestro Rafael Coello Cetina, quién sin su guía no hubiera sido posible el presente trabajo, al que a pesar de su ardua labor judicial, le dedicó tantas horas para su revisión y análisis, pero sobre todo por haberme brindado su consejo más sabio.

“Por más que le gustara el jazz Oliveira nunca entraría en el juego como Ronald, para él sería bueno o malo, hot o cool, blanco o negro, antiguo o moderno, Chicago o New Orleans, nunca el jazz, nunca eso que ahora eran Satchmo, Ronald y Babs”.

CORTÁZAR, Rayuela.

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. El acto administrativo.....	5
1. La función administrativa del Estado.....	5
2. La naturaleza jurídica del acto administrativo.....	9
3. Clasificación del acto administrativo.....	11
4. Elementos de existencia y requisitos de validez del acto administrativo.....	14
5. Concepto de acto administrativo.....	17
II. La jurisdicción administrativa.....	19
III. Los actos administrativos materia de control en la jurisdicción administrativa.....	26
1. Principales actos positivos impugnables en la jurisdicción administrativa... 26	
2. La limitación a los actos provenientes de la Administración Pública.....	29
3. La impugnación de normas generales en la jurisdicción administrativa.....	31
4. La impugnación de omisiones en la jurisdicción administrativa.....	34
5. La impugnación de actos de particulares en la jurisdicción administrativa... 37	
6. Rasgos distintivos de la jurisdicción administrativa en el Estado Mexicano. 38	
IV. La jurisdicción de amparo.....	39
1. Las vías para promover el juicio de amparo.....	42
2. El acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo.. 47	
3. Principio de definitividad.....	51
4. Los beneficios procesales del juicio de amparo.....	54
5. La sentencia de amparo y sus efectos.....	57

V. Los actos administrativos materia de control en la jurisdicción de amparo.....	62
1. El juicio de amparo administrativo y su evolución.....	62
2. Rasgos distintivos del amparo contra actos materialmente administrativos	64
3. Rasgos distintivos del amparo contra sentencias de los tribunales de la jurisdicción administrativa.....	66

**CAPÍTULO SEGUNDO
LOS INTERESES TUTELABLES EN LAS JURISDICIONES
ADMINISTRATIVA Y DE AMPARO**

I. Los principios de instancia de parte y de parte agraviada.....	68
1. El principio de instancia de parte.....	68
2. El principio de instancia de parte agraviada.....	71
II. Evolución del concepto de interés jurídico.....	76
III. Concepto de interés legítimo.....	81
IV. La tutela del interés legítimo con motivo de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011.....	84
V. Criterios judiciales actuales respecto del interés legítimo.....	87
VI. La tutela del interés legítimo en los tribunales de lo contencioso administrativo.....	95
1. Algunos precedentes relevantes en el ámbito nacional.....	97
2. Algunos precedentes relevantes en el ámbito internacional.....	100

CAPÍTULO TERCERO
LA ARTICULACIÓN EN LA TUTELA DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN LAS
JURISDICCIONES ADMINISTRATIVA Y DE AMPARO

I. La posibilidad de promover el juicio de amparo sin agotar el principio de definitividad.....	104
1. Actos emitidos por tribunales, administrativos o del trabajo.....	104
2. Actos emitidos por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.....	105
3. Consecuencias de las excepciones al principio de definitividad.....	109
II. Tutela del interés legítimo en el juicio de amparo contra actos de tribunales.....	111
1. Posibilidad de impugnar en el juicio de amparo directo sentencias de tribunales administrativos en cuyo procedimiento el promovente adujo un interés legítimo.....	111
2. La procedencia del juicio de amparo directo o indirecto promovido por quién aduce un interés legítimo contra sentencias de tribunales administrativos, sin haber sido parte en el juicio ordinario.....	112
III. Problemática del trato desigual en la tutela de intereses legítimos.....	118
1. Situación actual.....	118
2. Principales consecuencias procesales.....	120
2.1 Medidas cautelares contradictorias.....	120
2.2 El dictado de sentencias contradictorias.....	121
2.3 Desigualdad procesal.....	123
3. Otras consecuencias.....	124
3.1 Inseguridad jurídica de terceros.....	124
3.2 Uso ineficaz de los recursos públicos asignados al sostenimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.....	125

3.3 Desincentivar el adecuado funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.....	127
IV. Soluciones a la desarticulación entre las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y de amparo.....	127
1. Modificación a la regulación de lo contencioso administrativo.....	128
1.1 Eliminar situaciones procesales que generan excepciones al principio de definitividad.....	128
1.2 La creación de mecanismos para emplazar a titulares de intereses legítimos.....	130
2. Modificaciones a la regulación de amparo.....	132
2.1 Reconocer que la impugnación de normas generales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo da lugar a eliminar la respectiva excepción al principio de definitividad.....	132
2.2 Limitar la procedencia del juicio de amparo en contra de sentencias emitidas por Tribunales de Justicia Administrativa.....	134
Conclusiones.....	139
Bibliografía.....	142

INTRODUCCIÓN

A partir de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, se introdujo la posibilidad de impugnar a través del juicio de amparo actos de autoridad en defensa de un interés legítimo, con la finalidad de ampliar la tutela de los derechos fundamentales y permitir a un mayor número de personas el acceso a este juicio.

Toda vez que la tutela del interés legítimo en el sistema jurídico mexicano surgió en el derecho administrativo, su incorporación a nivel constitucional tiene una especial repercusión en esa materia, motivo por el cual, el análisis que se realizará en el presente trabajo partirá de tal perspectiva.

Por ello, en primer lugar se estudiará la función administrativa del Estado, distinguiéndola de las funciones legislativa y judicial, para posteriormente examinar al acto administrativo, desde su naturaleza jurídica; su clasificación y; sus elementos de existencia y requisitos de validez, hasta llegar a su conceptualización, lo anterior en el entendido que el acto administrativo constituye el principal medio a través del cual la Administración Pública en general crea situaciones de derecho que trascienden a la esfera jurídica de los gobernados.

En este tenor, los actos administrativos al considerarse actos de autoridad, deben cumplir con los requisitos establecidos en las leyes que los regulen y, por supuesto, ser acordes con los derechos humanos establecidos a nivel constitucional, ya que en caso contrario, los justiciables tendrán la oportunidad de recurrirlos ante los tribunales pertenecientes a las jurisdicciones especializadas en resolver tales controversias.

Las jurisdicciones a través de las cuales los justiciables pueden recurrir un acto administrativo son la de lo contencioso administrativo, misma que verifica su legalidad y la de amparo, que se aboca a estudiar tanto su legalidad como su constitucionalidad, por lo que para determinar a qué jurisdicción deberá recurrir el afectado en su esfera de derechos, resulta necesario conocer los actos materia de control así como los supuestos de procedencia de cada una de éstas.

Otro aspecto que se tratará es el tipo de derecho que deberá tener el promovente de cada uno de los medios de impugnación de las jurisdicciones referidas para que éstos sean procedentes, distinguiéndose en una primera aproximación el interés jurídico del interés legítimo.

Toda vez que el interés jurídico ha sido el medio a través del cual los justiciables tradicionalmente accedieron a la mayoría de los medios de impugnación existentes, justifica su estudio preliminar al del interés legítimo, concepto que se adoptó con posterioridad.

Asimismo, el estudio del interés jurídico se abordará a partir de sus antecedentes y posteriormente se analizará su evolución en el sistema jurídico mexicano, situación que conllevará a analizar los criterios de jurisprudencia emitidos por los órganos jurisdiccionales.

Posteriormente, se estudiará al interés legítimo como un medio que primigeniamente permitió la posibilidad de acceder en determinados supuestos al juicio de lo contencioso administrativo federal, perteneciente a la jurisdicción de lo contencioso administrativa y, a partir de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, al juicio de amparo.

Por esta situación, es posible decir que el interés legítimo ha tenido, respecto del interés jurídico, una adopción gradual en el sistema jurídico mexicano, lo que amerita hacer un mayor énfasis en el estudio de su evolución tanto legislativa como jurisprudencial, siendo ésta última materia la que ha desarrollado más pormenorizadamente esa institución. Asimismo, también se realizará un breve análisis del interés legítimo en el derecho comparado, el cual tiene algunas coincidencias respecto del contexto nacional.

En otro orden de ideas, es importante mencionar que la incorporación de la tutela del interés legítimo en el juicio de amparo no permite impugnar resoluciones de los tribunales que exclusivamente los afecten, sino que es necesario que el quejoso acredite la titularidad de un derecho subjetivo, situación que también será analizada.

Ahora bien, la introducción del interés legítimo a nivel constitucional no tiene los mismos alcances que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el sentido que en la mayoría de los casos la justicia constitucional otorga una mayor tutela a estos derechos.

Lo anterior ocurre entre otros aspectos porque no existe homologación entre ambas jurisdicciones respecto de la procedencia de sus medios de impugnación en cuanto a la defensa de un interés legítimo, siendo la del juicio de amparo más amplia, así como por los diversos supuestos a través de los cuales los justiciables no deben agotar el principio de definitividad, es decir, pueden promover directamente el juicio de amparo sin necesidad de agotar la vía ordinaria correspondiente.

Como se analizará más a detalle, esta desarticulación entre ambas jurisdicciones, provoca una serie de consecuencias procesales tales como el dictado de medidas cautelares y sentencias contradictorias, así como una desigualdad procesal entre las partes; y otras consecuencias tales como provocar inseguridad jurídica de terceros, el uso ineficaz de los recursos públicos asignados al sostenimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por ende, desincentivar su debido funcionamiento.

Para evitar tales problemáticas, en el presente trabajo se propondrán soluciones cuya finalidad es configurar un sistema jurídico articulado y armónico que permita la tutela judicial efectiva del interés legítimo, lo que derivará en una adecuada distribución de competencias entre los tribunales de las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y de amparo, no sólo generando un beneficio en el Estado Mexicano sino permitiendo a los justiciables una mejor defensa de sus derechos fundamentales.

CAPÍTULO PRIMERO

CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

INTRODUCCIÓN

El acto administrativo es el medio a través del cual la Administración Pública, en sus diversas vertientes y connotaciones, crea situaciones jurídicas en favor o en perjuicio de los gobernados; quienes ven afectada su esfera jurídica, lo que le permite dar cumplimiento a la normatividad vigente y satisfacer sus fines.

Como todo acto de autoridad el acto administrativo debe ajustarse a requisitos legales para su validez, así como al marco constitucional vigente, para garantizar que no vulnere derechos humanos.

En muchas ocasiones el acto administrativo no está provisto de los requisitos legales establecidos e incluso contraviene disposiciones constitucionales, provocando a los justiciables perjuicios que los dejan en un estado de indefensión.

Ante esta situación el Estado creó un mecanismo de control de legalidad de los actos administrativos, integrado por aquellos procedimientos y vías jurisdiccionales que permiten impugnar los actos irregulares, los cuales tienen la finalidad de reivindicar al administrado el goce de sus derechos, lo que en su conjunto se conoce como justicia administrativa.

La justicia administrativa cuenta con antecedentes valiosos en el derecho comparado y se ha arraigado gradualmente en el sistema jurídico mexicano como un contrapeso al ejercicio del poder público, prueba de ello son las reformas constitucionales que la han especializado y pormenorizado, dentro de las que destaca la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, en materia de combate a la corrupción.

Cabe señalar que los gobernados no sólo cuentan con la jurisdicción administrativa para impugnar los actos administrativos que afecten su esfera jurídica; también cuentan con el juicio de amparo, el cual se erige hoy en día como un medio de control de la Constitución que puede utilizarse para impugnar las

resoluciones de los Tribunales de Justicia Administrativa o bien, para controvertir los actos administrativos, con algunas limitantes que incluso se han previsto a nivel constitucional.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

1. *La función administrativa del Estado.*

Con el transcurso del tiempo la organización humana ha sido más compleja, lo que ha requerido que las estructuras sociales paulatinamente se ajusten a las necesidades de la época, para la satisfacción de los fines establecidos por los grupos sociales que las conforman.

En la actualidad el Estado Moderno es la máxima organización jurídico-política, (dejando de lado organizaciones transnacionales propuestas por el fenómeno de la globalización¹), el cual ha permitido el desarrollo de la sociedad mexicana y el cumplimiento de la mayoría de sus fines, dentro de los que destaca el establecimiento del orden público.

El Estado Moderno como la cúspide de la organización social, se caracteriza por la existencia del principio de legalidad consistente en la sujeción del propio Estado, así como de todos sus órganos y servidores que lo conforman, a lo establecido en la ley, entendiéndose que toda actividad contraria a la misma, carecerá de validez jurídica.

En este contexto, las atribuciones del Estado están limitadas por el marco legal establecido y por consecuencia las autoridades públicas no podrán realizar aquello que no esté previsto en la ley.

Una vez determinadas en el orden jurídico las actividades que el Estado puede o no realizar, éste se apoyará de diversas funciones para el ejercicio de sus atribuciones.

¹ Cfr. Hardt, Michael y Negri, Antonio. *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.

“El concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado” como una potestad, lo que puede o debe hacer y “el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones”.²

De acuerdo con la teoría de las funciones del Estado, existen tres funciones que se asemejan al tipo de actividad que desempeñan los órganos del Estado (de acuerdo con la división tradicional de los poderes públicos planteada por Montesquieu), mismas que son la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa.

Las funciones del Estado pueden ser vistas desde un punto de vista formal o desde un punto de vista material, es decir, la clasificación formal de las funciones toma en consideración la naturaleza de la autoridad que emite los actos, por ejemplo los actos jurisdiccionales sólo pueden ser emitidos por los órganos del Poder Judicial.

Mientras que la clasificación material de las funciones toma en consideración la naturaleza del acto que se emite sin importar la naturaleza de la autoridad emisora, por lo que los poderes legislativos pueden emitir actos materialmente administrativos o jurisdiccionales.

Incluso el ejercicio de las referidas funciones también puede distribuirse entre los diferentes órganos jurídicos parciales o niveles de gobierno, cuando órganos formalmente jurisdiccionales, legislativos y administrativos ejerzan atribuciones cuya distribución entre niveles de gobierno dé lugar a que sean exclusivas, coincidentes o concurrentes.³

² Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 48ª. ed., México, Porrúa, 2012, p. 17.

³ En la distribución competencial existen facultades coincidentes o concurrentes las que son ejercidas simultáneamente por órganos de diferentes niveles de gobierno del Estado, las cuales pueden concurrir de manera absoluta cuando cualquiera de los niveles de gobierno la ejerce de manera indistinta (Como ejemplo está el artículo 117 constitucional: “*El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo*”) o bien concurrir de manera parcial cuando una disposición otorgue algún aspecto de regulación a un orden de gobierno y otro aspecto de la regulación a otro.

A través del ejercicio de sus funciones el Estado cumple de una mejor manera sus fines, al ejercer de manera más eficaz sus facultades y aplicar mejor sus recursos.

En cuanto a la función administrativa, tradicionalmente se le concibió “como la actividad del Estado que se realiza a través del Poder Ejecutivo”⁴ para ejecutar las leyes, lo que permite darles efectividad y aplicación concreta.

Esta noción fue superada toda vez que la función administrativa también es ejercida por los órganos constitucionales autónomos existentes en el sistema jurídico mexicano además que dicha función no sólo se limita a dar una aplicación pragmática a la norma jurídica, sino también implica un cúmulo de atribuciones que atienden al objeto de gobernar, mismas que se han acrecentado con el transcurso del tiempo.

Dentro de las actividades inherentes a la función administrativa se encuentran la de brindar servicios públicos a los gobernados, realizar actividades reglamentarias, establecer y mantener relaciones diplomáticas con otros Estados, asegurar la protección del consumidor, proteger la libre competencia, permitir la transparencia y acceso a la información pública y encargarse de la Administración de los recursos del Estado, entre otras.

La atribución consistente en encargarse de la administración de los recursos del Estado o Administración Pública es de las que mayor impacto social tiene y para comprender su alcance primero es necesario conocer su definición.

Se define a la Administración Pública como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”,⁵ sin que cuente con una personalidad jurídica propia como conjunto.

⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, *Op. cit.*, nota 2, p. 44.

⁵ *Ibíd.*, p. 111.

De acuerdo a Maurice Hauriou la Administración Pública trasciende a todos los miembros de la sociedad al satisfacer intereses generales y sólo será ejercida por entes estatales que a través del ejercicio de sus atribuciones previstas en la ley, cumplirán con los fines para los que fueron creados.

Como ente gubernamental, la Administración Pública para su operatividad será una estructura integrada de manera jerarquizada por diversas autoridades, pertenecientes al Poder Ejecutivo, ya sea en el orden federal, local o municipal, cuya actuación estará limitada a lo dispuesto por el marco jurídico.

A nivel federal el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), prevé que la Administración Pública es centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica correspondiente que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

A nivel local, las Constituciones de las Entidades Federativas prevén la organización y facultades de su Administración Pública y las leyes orgánicas locales establecerán los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Por otra parte, los Municipios contarán con la capacidad de expedir las disposiciones administrativas que organicen su Administración Pública, apeándose a las leyes locales emitidas por el órgano legislativo de la Entidad Federativa a la que pertenezcan.

Los entes de la Administración Pública tendrán como encomienda la aplicación de los ordenamientos administrativos, materializando su contenido a través de actos que repercutirán en la esfera jurídica de los gobernados hacia quienes vayan dirigidos, otorgándoles derechos e imponiéndoles obligaciones, los que serán denominados como actos administrativos y estarán inmersos en una relación de supra a subordinación entre la Administración Pública y los gobernados, teniendo a los órganos del Estado en un extremo de la relación y a los particulares en el extremo opuesto.

En virtud de la evolución del marco constitucional mexicano, debe tomarse en cuenta a los órganos constitucionales autónomos⁶ que si bien están dotados de atribuciones materialmente administrativas, legislativas y ocasionalmente jurisdiccionales, su función esencial está relacionada con la administración.

2. *La naturaleza jurídica del acto administrativo.*

La función administrativa cuenta con diversas finalidades, entre las que sobresale la aplicación o materialización de la ley, "(...) la satisfacción del interés general, (...) la salvaguarda del orden público (...) por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial."⁷

Para ello, la función administrativa individualiza la norma jurídica al aplicar la normatividad de la materia a situaciones particulares, pero a diferencia de la función jurisdiccional, podrá aplicar tal individualización fuera del contexto de una controversia, con la finalidad de permitir una mejor administración y gobernabilidad del Estado, lo que realizará a través del acto administrativo.

El acto administrativo es un acto de Derecho Público ya que únicamente puede emanar de una autoridad con éste carácter en el ejercicio de sus funciones. Algunos autores incluso equiparan al acto administrativo como una declaración de voluntad de un órgano público.

Además el acto administrativo ocupa un lugar en el Derecho Público debido a que su finalidad es común a todos los integrantes de la sociedad, caracterizándose esta rama del derecho por proteger los intereses colectivos a diferencia del derecho privado que protege los intereses de los particulares.

⁶ En la actualidad los órganos constitucionales autónomos son los siguientes: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; el Instituto Nacional Electoral; el Banco de México; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; la Fiscalía General de la República; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el órgano previsto en el artículo 26 constitucional encargado del sistema de planeación democrática.

⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo, Op. cit.*, nota 2, p. 227.

De acuerdo a la teoría del interés en juego, que fija la distinción entre las ramas del derecho, “la naturaleza, privada o pública, de un precepto o conjunto de preceptos, depende de la índole del interés que garanticen o protejan”.⁸

En este sentido, cuando se tutele un interés común o general de toda la sociedad, se estará ante un derecho público y cuando se tutele una situación que sólo afecta a determinadas personas, se estará ante un derecho privado.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que no existe consenso en las teorías que distinguen al derecho público del privado, cuestionando las teorías contemporáneas a las teorías clásicas como la del interés en juego. Incluso autores como Hans Kelsen señalan que todo el derecho es público.

Para fines del presente trabajo, se entenderá que el acto administrativo corresponde a la esfera de Derecho Público, no sólo porque su emisión afecta a la colectividad a través de la aplicación de normas administrativas de carácter general sino porque a través de este se concesionan bienes y servicios públicos.

Pero su atribución como Derecho Público también redunda de acuerdo a la naturaleza de su emisor, ya que a diferencia del derecho privado, en que los particulares crean obligaciones en sujeción al derecho sustantivo vigente, las cuales sólo afectarán a las partes contratantes, la emisión de un acto administrativo implica la intervención de una autoridad pública en ejercicio de sus atribuciones dispuestas en el marco normativo.

La teoría de la naturaleza de la relación “sostiene que el criterio diferencial entre los derechos privado y público no debe buscarse en la índole de los intereses protegidos, sino en la naturaleza de las relaciones que las normas de aquéllos establecen”, en tratándose de relaciones de derecho público, se crean relaciones de subordinación en las que “(...) las personas a quienes se aplican no están

⁸ García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 60ª. ed., México, Porrúa, 2008, p. 132.

consideradas jurídicamente iguales, es decir, cuando en la relación intervienen el Estado, en su carácter de entidad soberana, y un particular.⁹

Por lo anterior, el acto administrativo implica una relación de supra a subordinación entre el Estado y el particular, en la que no existe equidad entre las partes, en cuanto a que el ente público actúa con facultades de imperio y el administrado se somete a ellas, lo que encuentra su fundamento en que el bien que se pretende tutelar es de interés para toda la colectividad,

Los actos administrativos bilaterales también tendrán un carácter público en la medida que el objeto materia de la contratación, tendrá una naturaleza común a todos, bien sea por tratarse de la prestación de un servicio público o por la realización de una obra de esta índole.

3. *Clasificación del acto administrativo.*

Debido al vasto desarrollo del acto administrativo existen diversas clasificaciones del mismo, sobre las cuales destacan las siguientes:

Los actos administrativos se clasifican de acuerdo a la extensión de sus efectos, ya sea generales o concretos.

Los actos administrativos son generales cuando van dirigidos a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables, por ejemplo los reglamentos, y son concretos cuando se dirigen a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables,¹⁰ como el otorgamiento de funcionamiento de un establecimiento mercantil o la autorización en materia de impacto ambiental.

En el caso de los actos administrativos generales, se equiparan a una disposición normativa de carácter objetivo, ya que de manera *erga omnes* crean situaciones jurídicas que afectan a la colectividad.

⁹ *Ibid.*, p. 134.

¹⁰ *Cfr.* Garrido Falla, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*, 12ª ed., Madrid, Tecnos, p. 424.

Los actos administrativos también se clasifican en razón del tipo de facultades ejercitadas por la autoridad pública al momento de dictarlos.

Por una parte están los actos reglados respecto de los cuales la ley dispone qué autoridad administrativa será la competente así como la forma específica en la que desarrollará su actuación, donde la propia norma expresa lo que debe hacerse y lo que no.

Los actos reglados no dejan margen de maniobra a la autoridad administrativa para la resolución de un determinado asunto, sino la ley dispone la forma en la que ha de conducirse.

Como contraparte de los actos reglados los actos discrecionales “tienen lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o, en fin, qué contenido va a dar a su actuación”.¹¹

En la *praxis* la distinción entre las facultades regladas y discrecionales se ha vuelto confusa, ya que en ocasiones conviven unas con las otras en un mismo acto, resultando que determinada parte del procedimiento proceden unas y para su resolución otras.

Ante la problemática de conocer si una autoridad cuenta con facultades discrecionales o regladas “debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza con facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación (...) la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas”.¹²

¹¹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Op. cit., nota 2, p. 230.

¹² “FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS”. Tesis XIV.2o.44 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo XVII, p. 1065.

Con independencia de la naturaleza de la facultad para dictar el acto, la autoridad pública tiene que realizar una motivación, “la cual tiene que estar ligada a la consecución de un interés público, realizada en forma objetiva, técnica y razonada, excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad”,¹³ de acuerdo al principio de legalidad, previsto en el marco constitucional.

Otra clasificación del acto administrativo es por razón de los sujetos que intervienen en el mismo, los actos simples son aquellos que son emitidos por un solo órgano administrativo y los complejos por diversos órganos administrativos.

La clasificación anterior cuenta con otra connotación referente a si el acto administrativo implica actos unilaterales o bilaterales, en relación a los primeros Guido Zanobini los define como aquellos que despliegan sus efectos de modo independiente, al margen, por tanto de toda forma de combinación con actos de voluntad de otros sujetos que persiguen finalidades jurídicas diferentes.¹⁴

“Los actos bilaterales o multilaterales, resultan del concurso de un acto de voluntad de una administración con otro de un sujeto diferente que persigue un fin distinto”,¹⁵ teniendo como ejemplo más claro de este tipo de actos aquellos que provienen de la contratación administrativa, como atribución de la Administración Pública, en la que ésta actúa en el plano de particular, por lo que en caso de controversia, ambas partes actuarán en igualdad procesal ante el órgano jurisdiccional que conozca de la misma, sin embargo no se reputa la naturaleza pública del acto administrativo.

Existen diversas clasificaciones adicionales del acto administrativo como actos internos o externos y actos principales e instrumentales, así como diversos tipos de actos como los de admisión, de aprobación, los permisos, las licencias, las concesiones, las órdenes, las expropiaciones, las sanciones, las certificaciones y

¹³ “FACULTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES. SUS DISTINTOS MaticES”. Tesis I.1o.A.E.30 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III, p. 2365.

¹⁴ Cfr. Garrido Falla, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*, Op. cit., nota 10, p. 429.

¹⁵ *Ídem*.

los registros, los cuales tienen en común ser emitidos por sujetos de la Administración Pública.

4. *Elementos de existencia y requisitos de validez del acto administrativo.*

El acto administrativo como un acto de autoridad tiene que estar apegado al marco jurídico mexicano, respetando el principio de legalidad, como un derecho fundamental a la seguridad jurídica, en tanto que tiene que cumplir con “los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación”.¹⁶

Los requisitos constitucionales del acto administrativo se refuerzan con los requisitos previstos en la normatividad administrativa ordinaria, la cual establece elementos indispensables que debe cumplir, con la finalidad de otorgar una garantía en favor de los particulares.

El Derecho Administrativo como rama del Derecho Público, ha tomado de la teoría general del acto jurídico la noción y caracterización de los requisitos indispensables para la legal existencia del acto administrativo, así como los eventuales vicios que pueden condicionar su validez jurídica.

Es por ello que por lo menos en el plano teórico se pueden distinguir entre elementos de existencia y requisitos de validez del acto administrativo, aunque en realidad la consecuencia de la falta de unos o los otros redundará en la invalidez del acto administrativo, bajo el argumento que la diferenciación entre elementos y requisitos es sólo para efectos doctrinales.

¹⁶ “PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL”. Tesis IV.2o.A.51 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III, p. 2239.

La teoría general del acto jurídico distingue entre elementos de existencia y requisitos de validez, entendiendo a los primeros como los componentes esenciales del negocio jurídico y los segundos se refieren a los datos que deben calificar a los elementos. Es decir los elementos, deben reunir ciertos requisitos.¹⁷

Dentro de la clasificación de los elementos del acto jurídico, la doctrina reconoce a los elementos esenciales como aquellos que de no estar presentes, el acto jurídico no podría ser concebido, generándose su inexistencia y sin que produjera efectos jurídicos.

Los elementos del acto jurídico son “la voluntad del autor del acto para realizarlo y un objeto posible (física y jurídicamente)”,¹⁸ reiterando que ante la falta de alguno de ellos la consecuencia será la inexistencia del acto.

Una vez satisfechos los elementos de existencia descritos tienen que concurrir los siguientes requisitos para que el acto jurídico sea válido: “capacidad en el autor o los autores del acto; (...) que la voluntad del sujeto se halle exenta de vicios; después, será necesaria la licitud en el objeto, motivo o fin del acto y finalmente, que los autores del acto, cumplan con las formalidades que la norma establece.”¹⁹

Al respecto la doctrina civil distingue entre las consecuencias que recaen ante la falta de los elementos de existencia o los requisitos de validez en un acto jurídico, siendo éstas la inexistencia y la nulidad absoluta o relativa, según sea el caso, situación que no ocurre en la materia administrativa.

La teoría jurídica de la invalidez de los actos administrativos cuenta con otros matices diversos a los de la doctrina civil, en el sentido que no le aplica la teoría de la tripartición en los casos de invalidez del acto (inexistencia, nulidad absoluta o nulidad relativa). En materia administrativa “la teoría de invalidez se agota en el estudio de dos categorías jurídicas: nulidad absoluta y anulabilidad”.²⁰

¹⁷ Cfr. Galindo Garfias, Ignacio. *Derecho Civil*, 23ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 217.

¹⁸ *Ibid.*, p. 218.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*, *Op. cit.*, nota 10, p. 447.

Sin embargo su acotación es confusa en el entendido que las leyes de procedimiento administrativo no siempre hacen tal distinción o incluso equiparan ambas consecuencias jurídicas, como es el caso de los artículos 6 y 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Tales artículos pertenecen al título segundo denominado "*De los elementos y requisitos de validez del acto administrativo*", denominación que hace pensar que se distinguirán los elementos de existencia y los requisitos de validez, no obstante dicha situación no sucede ya que al desarrollarse tales artículos, únicamente hacen referencia a los requisitos de validez, sin hacerse mención a los elementos de existencia.²¹

Derivado de lo anterior es claro que el legislador sólo hace alusión a la invalidez del acto administrativo, dejando de lado su inexistencia por falta de un elemento esencial, motivo por el cual resulta ambigua esta caracterización, situación que también ocurre en la normatividad administrativa de las Entidades Federativas.

De igual forma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) en su artículo 3,²² tampoco hace distinción entre los elementos y requisitos del acto administrativo, conjugándolos en un mismo término.

Quizá la distinción entre los elementos y los requisitos del acto administrativo al tenor de la LFPA, se deduce de los efectos de la invalidez producida por la omisión de los unos o de los otros, es decir la nulidad o la anulabilidad del acto.

De acuerdo al artículo 6 de la LFPA,²³ si el acto administrativo carece de alguno de los elementos o requisitos señalados en las fracciones de la I a la X del citado artículo 3, el efecto jurídico que se producirá será la nulidad, misma que será emitida

²¹ "**Artículo 6.-** Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos (...). y **Artículo 7.-** Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes (...)."

²² "**Artículo 3.-** Son elementos y requisitos del acto administrativo".

²³ "**Artículo 6.-** La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo".

por el superior jerárquico de la autoridad que haya emitido el acto o en su caso por sí misma cuando la emisora sea la titular de una dependencia.

Los actos administrativos declarados nulos serán inválidos, por lo que los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo, aunque dicha omisión podrá ser subsanable, sin perjuicio de que se pueda expedir un nuevo acto.

Por último la anulabilidad se producirá cuando el acto administrativo carezca de alguno de los elementos o requisitos señalados en las fracciones de la XII a la XVI del artículo 3 de la LFPA, siendo que el acto declarado anulable se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutabilidad y una vez subsanados los vicios del acto anulado, éste producirá sus efectos retroactivos considerándose válido desde su emisión.

5. Concepto de acto administrativo.

No existe un consenso unánime sobre la definición del acto administrativo, por ejemplo algunas definiciones difieren sobre las voluntades que intervienen en el mismo, debido a que algunos autores le atribuyen un carácter unilateral y otros no, a pesar de lo anterior sí existen elementos comunes para su conceptualización.

Algunos de los elementos indispensables del acto administrativo son los siguientes: 1) Se trata de una manifestación de voluntad proveniente de un órgano formal o materialmente administrativo; 2) Busca satisfacer el interés general; 3) Debe cumplir con el principio de legalidad; 4) Debe emitirse por un órgano competente; y 5) Debe cumplir con los elementos de existencia y requisitos de validez señalados en el marco jurídico aplicable.

Andrés Serra Rojas definió al acto administrativo como "la declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el

ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción general”.²⁴

La definición anterior no toma en consideración que los actos administrativos pueden ser bilaterales, lo que ocurre cuando la Administración Pública en un plano de igualdad contrae contractualmente obligaciones con un particular.

A su vez dicha definición únicamente atribuye la capacidad de emitir actos administrativos a la Administración Pública, siendo que como ya se explicó, autoridades de otros ámbitos jurídicos como los órganos constitucionales autónomos materialmente también pueden emitirlos, “equiparados como órganos de la administración activa en ejercicio de una potestad administrativa”²⁵.

También se ha definido al acto administrativo como toda declaración unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

Pero de adoptarse dicho concepto implicaría excluir la actividad reglamentaria puesto que habla de consecuencias subjetivas además de no comprender a los contratos.²⁶

Guido Zanobini define al acto administrativo como “cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa”.²⁷

En el plano normativo la LFPA no define al acto administrativo, lo cierto es que en la legislación local se ha considerado que es la declaración de voluntad dictada por una dependencia o entidad de la Administración Pública, del Estado o del

²⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Tomo I*, 6ª ed., México, Porrúa, 1974, p. 251.

²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edición histórica, México, UNAM, 2009, P-Z, p. 3438.

²⁶ Cfr. Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo*, 5ª ed., México, Oxford, 2005, pp. 239- 240.

²⁷ Garrido Falla, Fernando. *Tratado de derecho administrativo, Op. cit.*, nota 10, p. 414.

Municipio en ejercicio de sus atribuciones legales o reglamentarias, que tiene por objeto la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas.²⁸

Por ejemplo, en el Estado de Baja California se define como toda actuación o declaración, externa que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta cuya finalidad sea la satisfacción del interés general o el interés legítimo de los particulares.²⁹

Mientras que en la legislación de la Ciudad de México, se define al acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública de la Ciudad de México, en el ejercicio de las facultades que les son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Por tanto, se puede considerar al acto administrativo como el acto jurídico emitido por un órgano del Estado el cual ejerce formal o materialmente una función administrativa, con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones a los gobernados y para la consecución del interés general.

II. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

La actividad de la Administración Pública es amplia y compleja ya que al igual que puede reconocer un derecho en favor de un particular que cumplió con determinados requisitos, a través del otorgamiento de un permiso, una licencia o una concesión, también tiene una facultad revisora que le permite verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la legislación administrativa y en su caso imponer sanciones de ésta índole.

²⁸ **Artículo 4.** Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

²⁹ **Artículo 2.** Ley del Procedimiento para los actos de la Administración Pública del Estado de Baja California.

Por ello, se produce un acto administrativo con la emisión de un acto permisivo del Estado así como con la imposición de una sanción. En ambos casos la Administración Pública deberá cumplir con formalidades y actos intermedios, para producir el acto de autoridad, para acreditar que no fue emitido de forma arbitraria, sino con sujeción al marco jurídico previamente establecido.

El conjunto de etapas necesarias para la creación de los actos administrativos, ya sea constitutivos de derechos o de imposición de sanciones, se conoce como procedimiento administrativo, el cual tiene una connotación declarativa y otra contenciosa, según sea la faceta con la que actúe la Administración Pública respecto del particular.

El procedimiento administrativo es una garantía procesal en favor de los gobernados, en virtud que asegura su derecho de audiencia ante la posible afectación de alguno de sus derechos.

Asimismo en los procedimientos administrativos se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento aun y cuando no sean desahogados ante un tribunal, especialmente en los procedimientos administrativos en los que se imponen sanciones, los cuales son similares a los juicios tradicionales, al tener etapas probatorias, de presentación de alegatos y al concluir con la emisión de una resolución administrativa, que da fin al procedimiento y respecto de la cual operan recursos para su impugnación.³⁰

Cabe agregar que la resolución que de fin al procedimiento administrativo debe pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada, por lo que en caso de que sea contraria a los intereses del particular, la regulación aplicable a nivel federal le otorga la opción de recurrir esa resolución a través de dos vías, un recurso que se

³⁰ Tiene especial relevancia para el desarrollo de estos procedimientos administrativos, el criterio establecido por la SCJN al tenor del cual las autoridades administrativas pueden válidamente emitir actos privativos siempre y cuando previamente respeten las formalidades esenciales del procedimiento en términos del artículo 14, segundo párrafo de la CPEUM, entre las que destaca la siguiente tesis: "TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. COMPETENCIA PARA PRIVAR DE PROPIEDADES Y POSESIONES A LOS PARTICULARES, APARATOS MUSICALES". Número de registro 233793, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, volumen 18, primera parte, p. 85.

sustanciará ante la propia Administración Pública o bien a través de un juicio promovido ante un Tribunal de Justicia Administrativa.

En ese orden, se puede estimar que la justicia administrativa está conformada tanto por el procedimiento administrativo, el cual es una instancia que garantiza el derecho de audiencia de los particulares, para la emisión de los actos administrativos que se sustancian ante la Administración Pública, así como por el juicio contencioso administrativo que se sustancia ante un órgano jurisdiccional diverso de la Administración Pública.³¹

A su vez, la jurisdicción administrativa, como parte de la justicia administrativa que es un término más amplio, es una especie de ésta y se compone por los medios de impugnación hechos valer ante un órgano jurisdiccional conformado por lo regular por los tribunales de lo contencioso administrativo.

La jurisdicción como concepto fundamental de la teoría general del proceso es “una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una norma general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.³²

Por ende, para que exista jurisdicción tiene que haber un litigio o una controversia en la que existan pretensiones contrarias entre las partes que intervengan. En el caso de la jurisdicción administrativa la oposición ocurrirá entre la pretensión del administrado y la de la Administración Pública o entre la pretensión del administrado que adquirió algún derecho y la de algún tercero afectado por el otorgamiento del mismo.

³¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, en Fernández Ruíz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.

³² Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 10ª. ed., México, Oxford, 2005, p. 97.

Importa destacar que la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo atendió a la necesidad de los administrados de recurrir aquellos actos de la Administración Pública lesivos a sus derechos, cuyo antecedente primigenio ocurrió en Francia con la creación del Consejo de Estado como órgano con plena jurisdicción para resolver esas controversias.

La existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo es una característica del Estado de Derecho liberal, en que la Administración Pública está sometida a controles internos y externos, mismos que pueden ser políticos, jurisdiccionales, económico-financieros o sociales.³³

Para que a un Estado se le repute tal calificativo debe concurrir: a) un sometimiento de los actos de la autoridad a la legalidad y b) el control jurisdiccional sobre dichos actos.³⁴

En el contexto nacional, los antecedentes del establecimiento de la jurisdicción administrativa se remontan a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) en 1936 y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal en 1971, los cuales implicaron un avance en la regulación del poder de la Administración Pública, ya que sus determinaciones significaron un contrapeso aun y cuando no permitían en el ámbito federal conocer de la mayoría de los actos emitidos por ésta.

En principio, el TFF únicamente resolvía controversias en materia fiscal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los particulares,³⁵ ampliándose gradualmente su competencia, al otorgársele la atribución para conocer de juicios contra otros actos de las autoridades administrativas federales.

³³ Cfr. Pérez López, Miguel. "El interés legítimo en el juicio contencioso administrativo federal", *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*, México, año 2014, número 15, enero de 2014, p. 3.

³⁴ *Ídem*.

³⁵ Cfr. Ortega Carreón, Carlos. *Juicio de nulidad tradicional, en línea y sumario*, México, Porrúa, 2011, p. 8.

En la evolución de la justicia administrativa en México, destaca la publicación de la LFPA, el 4 de agosto de 1994, misma que reguló al procedimiento administrativo federal y en la que, entre otros, se establecieron los requisitos y los elementos del acto administrativo.

Más adelante, en el mes de junio de 2000, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver la contradicción de tesis número 85/1998, estableció el criterio consistente en que el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la LFPA³⁶ es de interposición optativa, al no condicionar dicho ordenamiento el agotamiento del citado recurso para la procedencia del juicio de nulidad, sino al contrario permite la posibilidad de interponer una diversa vía jurisdiccional, situación que no sólo pormenorizó el principio de definitividad para acceder a la vía contenciosa administrativa federal, sino que implícitamente permitió al entonces TFF conocer de juicios en contra de los actos regidos por la LFPA.³⁷

Este criterio jurisprudencial dio lugar a la reforma de la Ley Orgánica del TFF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, que modificó el nombre del TFF para quedar como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), además de precisar el ámbito de su competencia, reconociendo que podía conocer de las controversias suscitadas en contra de actos dictados por autoridades administrativas que pusieran fin a procedimientos administrativos, instancias o resolvieran un expediente y no sólo a las resoluciones que recayeran a los recursos de revisión promovidos en términos de la LFPA y como consecuencia conocer la validez de todos los actos administrativos regidos por ésta.

Posteriormente, a través de la jurisprudencia resultante de la contradicción de tesis 84/2001-SS, resuelta por la Segunda Sala de la SCJN, en la que se analizó la facultad del TFJFA, para estudiar la validez de las reglas generales administrativas,

³⁶ "Art. 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda".

³⁷ Cfr. "REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN". Tesis 2ª./J. 139/99, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, p. 61.

permeó en una mejor caracterización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cuanto a las controversias que podían ser sometidas a su potestad, al ampliar su competencia a determinados instrumentos de carácter general como las mencionadas reglas generales administrativas.³⁸

Años después, el 1 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), como norma adjetiva que regula el juicio contencioso administrativo, como mecanismo jurisdiccional de control de legalidad de los actos administrativos, también conocido como juicio nulidad, entonces sustanciado ante el TFJFA.

De lo previsto en este ordenamiento en relación con el ámbito competencial del TFJFA destaca la posibilidad de impugnar en el juicio contencioso administrativo, normas generales bien sea con motivo de su entrada en vigor o de su primer acto de aplicación.

Por otra parte, otro aspecto relevante de la jurisdicción administrativa en México es el relativo a su competencia para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

Tal posibilidad fue introducida a nivel constitucional mediante la reforma a la artículo 73 constitucional, fracción XXIX-H, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2006, misma que otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública

³⁸ En la contradicción de tesis número 84/2001-SS, resuelta por la Segunda Sala de la SCJN, se determinó que el TFJFA no contaba con la facultad para ejercer el control de la legalidad respecto de ordenamientos de observancia general, situación que únicamente estaba restringida a los órganos del Poder Judicial de la Federación (PJF). "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE LEGALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN PERJUICIO DEL ACTOR EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA EN FORMA DESTACADA". Tesis 2ª./J. 108/2004, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, p. 220.

federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley.

Dicha reforma no se concretó toda vez que no se crearon las leyes ordinarias que pusieran en práctica la posibilidad de sancionar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

Más adelante, la reforma al artículo 73 constitucional, fracción XXIX-H, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, retomó la posibilidad de imponer a través de una vía contenciosa administrativa sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

En este sentido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) en sustitución del TFJFA, es el órgano competente para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades.

Aunque no todos los procedimientos relacionados con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales serán competencia exclusiva del TFJA, en virtud de que los órganos internos de control también contarán con esta posibilidad sancionatoria, lo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 109, fracción III constitucional, se determinará de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, independientemente de si se trata de una falta estrictamente administrativa o de una afectación al patrimonio federal. Luego entonces, cuando se trate de una falta grave, tendrá competencia el TFJA y cuando éste no sea grave, corresponderá su sanción a los órganos internos de control.

Cabe agregar que el artículo transitorio primero del decreto de la reforma de mérito, estableció que el Congreso de la Unión contaba con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del mismo, para expedir la ley que instituyera el TFJA, lo que sucedió el 18 de julio de 2016, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional, en la que se

reconoció su plena autonomía para dictar sus fallos, se estableció su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones, de acuerdo a lo establecido en los artículos 73, fracción XXIX-H y 113 de la CPEUM.

En otro orden de ideas y dejando de lado la regulación del TFJA, el artículo 116, fracción V, constitucional, dispone la obligación de las Entidades Federativas de instituir Tribunales de Justicia Administrativa para dirimir las controversias entre la Administración Pública local y municipal y los particulares así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas y con respecto a la Ciudad de México, el artículo 122 constitucional, en su base primera, fracción V, inciso n), señala la facultad de su Asamblea Legislativa para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MATERIA DE CONTROL EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

1. Principales actos positivos impugnables en la jurisdicción administrativa.

En México, la jurisdicción administrativa es muy amplia al existir un procedimiento contencioso administrativo federal además de que las Entidades Federativas cuentan con una regulación propia en esta materia, teniendo cada una sus peculiaridades propias, motivo por el cual no existe un procedimiento único. Por lo que, para efectos de no rebasar el objeto del presente trabajo, se analizará la impugnación de los actos administrativos al tenor de la legislación federal.

Los actos positivos, son aquellos que “entrañan una acción, orden, prohibición, privación, molestia y su ejecución puede ser instantánea, continua o inacabada o de tracto sucesivo”,³⁹ en otras palabras consisten en un hacer de la autoridad que afectará la esfera de derechos de las personas.

³⁹ “SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONTRA ACTOS PROHIBITIVOS”. Tesis I.15o.A.43 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo XXXIII, p. 1599.

La LFPCA como la norma adjetiva que regula al juicio contencioso administrativo federal, establece su procedencia así como los actos que serán materia de impugnación.

En el artículo 2 de la LFPCA se dispone que el juicio contencioso administrativo federal procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del TFJFA⁴⁰ y en contra de disposiciones de observancia general.

Al respecto, la Ley Orgánica del TFJA en su artículo 3 pormenoriza las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos contra las que procederá el juicio contencioso administrativo, las que en resumen son las siguientes:

- I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando se controvertan con motivo de su primer acto de aplicación;
- II. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en las que se determine una obligación fiscal;
- III. Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado;
- IV. Las que impongan multas por la infracción de normas administrativas federales;
- V. Las que causen un agravio fiscal diverso a los previstos en los incisos anteriores;
- VI. Las que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales proporcionadas en favor de los miembros del ejército, la fuerza aérea o la armada nacional;
- VII. Las que se dicten en materia de pensiones civiles;

⁴⁰ Si bien es cierto el artículo quinto transitorio del decreto por el que se publicó la Ley Orgánica del TFJA de fecha 18 de julio de 2016, abrogó la Ley Orgánica del TFJFA, el artículo 2 de la LFPCA no se ha modificado para que remita a la ley vigente y no a la abrogada.

- VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por la Administración Pública Federal;
- IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.
- X. Las que requieran el pago de garantías en favor de diversos sujetos de Derecho Público;
- XI. Las que resuelvan el recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XII. Las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, instancia o resuelvan un expediente en términos de la LFPA;
- XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones del presente artículo;
- XIV. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscritos por México;
- XV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo;
- XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable;
- XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves;
- XVIII. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, y
- XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del TFJA.

En relación con los supuestos anteriores existe numerosa jurisprudencia que puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación, en la inteligencia que el análisis del alcance pormenorizado de cada uno de esos supuestos supera

la materia de este trabajo. A pesar de lo anterior es relevante hacer referencia a algunos aspectos generales que destacan, y que, permiten precisar los rasgos distintivos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De la interpretación sistemática del artículo 3 de la Ley Orgánica del TJFA, se concluye que el juicio contencioso administrativo procede en contra de: 1. Decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, 2. Resoluciones definitivas, 3. Actos administrativos, 4. Procedimientos en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública federal o por las Entidades Federativas o Municipios con cargo a recursos federales⁴¹, 5. Resoluciones emitidas conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y 6. Sanciones administrativas, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es de vital importancia mencionar que el tribunal ante el que se someta la controversia debe contar con competencia material para resolverla porque de lo contrario, en sujeción a lo previsto en el artículo 8, fracción II de la LFPCA,⁴² es causal de improcedencia del juicio de nulidad que el tribunal carezca de competencia para conocer del juicio respectivo.

La consecuencia por la falta de competencia de la autoridad jurisdiccional, es el sobreseimiento del juicio, por lo que el tribunal estará impedido para pronunciarse sobre el fondo de la controversia planteada, en atención a lo dispuesto en el artículo 9, fracción II, de la LFPCA.⁴³

⁴¹ Cfr. "CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBRAN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES". Tesis 2ª./J. 62/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, p. 1454.

⁴² "Art. 8.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: (...) II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

⁴³ "Art. 9.- Procede el sobreseimiento: (...) II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.

La improcedencia del juicio contencioso administrativo derivada de la incompetencia del órgano jurisdiccional, no implica una violación al derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional, cuyo ejercicio está condicionado al cumplimiento de requisitos, presupuestos y cargas procesales que el actor debe cumplir, según lo sostiene en criterio discutible la Segunda Sala de la SCJN,⁴⁴ motivo por el cual el TFJA no está obligado a remitir la controversia a la autoridad que considere competente.

2. *La limitación a los actos provenientes de la Administración Pública.*

En el juicio contencioso administrativo sólo son recurribles actos de dependencias y organismos de la Administración Pública y no así actos emitidos por los órganos constitucionales autónomos u otros poderes del Estado.

Por tanto el juicio contencioso administrativo no procede en contra de conflictos surgidos entre los particulares y los Poderes legislativo y judicial, aún y cuando los actos de estos poderes sean materialmente administrativos, bajo el argumento de que no son órganos que integren a la Administración Pública. Bajo esta tesitura, las controversias emitidas por direcciones de servicios jurídicos de los Congresos Estatales o diversos órganos de fiscalización no son susceptibles de someterse a un juicio de nulidad, de acuerdo al criterio establecido por la Segunda Sala de la SCJN.⁴⁵

Así como tampoco procede en contra de actos, determinaciones u omisiones emitidas por el Ministerio Público, aún y cuando orgánicamente se trata de una autoridad administrativa, debido a que de permitirle a tribunales de lo contencioso administrativo conocer de tales controversias, violaría el contenido del artículo 21

⁴⁴ Cfr. "INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS". Tesis 2ª./J. 146/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, p. 1042.

⁴⁵ Cfr. Contradicción de tesis 123/2012, resuelta por la Segunda Sala de la SCJN. "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS CONTENCIOSOS PROMOVIDOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO LOCAL". Tesis 2ª./J. 64/2012, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, p. 997.

constitucional,⁴⁶ en el sentido que la autoridad que conozca en vía jurisdiccional de aquella controversia debe tener competencia en materia penal, pues es la idónea para analizar si la determinación del Ministerio Público está jurídicamente justificada.⁴⁷

También existen causas de improcedencia del juicio contencioso administrativo previstas en la CPEUM, una de ellas consiste en que no procede en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), de acuerdo a lo establecido en el artículo 28, fracción VII.⁴⁸

Lo que lleva a concluir que el juicio contencioso administrativo no es el idóneo para impugnar las resoluciones de este órgano constitucional autónomo, situación que se originó a partir de la entrada en vigor del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, mediante el cual se reformó el contenido, entre otros, del artículo 28 constitucional, en materia de telecomunicaciones.

Anteriormente las resoluciones emitidas por la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones, predecesor del IFT, sí eran susceptibles de impugnarse a través de la vía de lo contencioso administrativo, situación que provocó que al momento de la publicación de la reforma mencionada, se suscitara diversos conflictos competenciales entre el PJP y el TFJFA⁴⁹, para determinar qué autoridad conocería de las controversias emitidas por estos órganos. Finalmente la SCJN resolvió que el TFJFA no era competente para conocer de tales conflictos.

⁴⁶ **Art. 21.-** (...) El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.

⁴⁷ *Cfr.* "ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, QUE ESTABLECE COMO AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE CONFIRMEN SU NO EJERCICIO AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL". Número de registro 160,719, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, p. 189.

⁴⁸ **Artículo 28.** (...) VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto".

⁴⁹ *Cfr.* Contradicción de tesis 485/2013, resuelta por la Segunda Sala de la SCJN.

De igual forma la fracción VII del artículo 28 constitucional también impide la promoción del juicio de nulidad en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE).

3. *La impugnación de normas generales en la jurisdicción administrativa.*

Además de los actos señalados con anterioridad, el juicio contencioso administrativo también procede en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Esta posibilidad se hizo operativa a través de las tesis jurisprudenciales emitidas por la SCJN,⁵⁰ debido a que con anterioridad, los tribunales de lo contencioso administrativo únicamente tenían competencia para conocer de los juicios promovidos en contra de actos administrativos concretos.

El máximo tribunal concluyó, que la legalidad de las afectaciones derivadas de disposiciones administrativas de carácter general inferiores a los Reglamentos expedidos por el Presidente de la República, puede ser materia de análisis en la vía de lo contencioso administrativo (vicios de legalidad).

Esta apertura, no permitió la posibilidad de señalar al instrumento de carácter general como acto impugnado, ni al órgano encargado de su emisión como autoridad demandada, sino tal posibilidad se redujo a plasmar en los conceptos de impugnación los argumentos para acreditar porqué la disposición de carácter general aplicada no se emitió con apego a la ley, en cuyo caso el órgano jurisdiccional competente se limitaría a estudiar tales conceptos en la parte considerativa de su sentencia y que de resultar fundados, precisaría en qué medida el agravio afecta la validez del acto impugnado, sin que en los puntos resolutivos

⁵⁰ Cfr. "ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE SE CONTROVIERTAN LOS VALORES CALCULADOS POR EL BANCO DE MÉXICO, CUANDO SIRVAN DE BASE A UNA LIQUIDACIÓN". Tesis 2ª./J. 96/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, p. 146.

del fallo hubiere un pronunciamiento sobre la legalidad de tal norma de carácter general.

Actualmente la LFPCA en su artículo segundo establece la procedencia del juicio contencioso administrativo en contra de los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general. Adicionalmente también procede en contra de las reglas generales administrativas expedidas por los Secretarios de Estado.⁵¹

Dentro de la clasificación anterior, no se incluye a los Reglamentos, entendidos como aquellas normas de carácter general, abstracto e impersonal, expedidas en materia federal por el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad contenida en el artículo 89, fracción I de la CPEUM, que tienen como propósito lograr la aplicación de una ley previa, para el mejor proveer de la esfera administrativa, atribución que materialmente es legislativa pero formalmente administrativa, respecto de los cuales no pueden someterse a control en la jurisdicción de lo contencioso administrativa.

Ahora bien, la LFPCA prevé dos momentos procesales para la impugnación de los instrumentos de carácter general mencionados, ya sea a partir del momento de su emisión o a partir de su aplicación a través de un acto concreto.

En el supuesto que se impugne un instrumento de carácter general con motivo de su primer acto de aplicación, éste puede consistir en una resolución definitiva, así como en algún acto dictado dentro de un procedimiento administrativo, respecto de los que proceda aquél.⁵²

⁵¹ Cfr. "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN., DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REÚBLICA". Tesis P. XV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, p. 6.

⁵² Cfr. "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL PUEDE CONSISTIR EN UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA O EN ALGUNO EMITIDO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO". Tesis 2ª./J. 173/2012, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo 2, p. 1157.

En cuanto a las restricciones del juicio contencioso administrativo, éste no procede para controvertir leyes administrativas, ya que las mismas no derivan de un ente de la Administración Pública, ni de algún órgano que para su emisión ejerza formal o materialmente atribuciones de este tipo, sino todo lo contrario provienen de un órgano legislativo cuyo ejercicio no está sometido al control de legalidad de la jurisdicción administrativa.

Por tanto, si el administrado pretende impugnar el contenido de una norma, tendrá que acudir a la jurisdicción de amparo, para hacer valer su petición, aún y cuando el contenido de la norma trascienda en el acto administrativo, debido a que no será la vía contenciosa administrativa la idónea para controvertir esta situación.

En el ejemplo anterior, el agraviado tendrá que promover el juicio de amparo para obtener una sentencia que se pronuncie sobre el contenido de la ley que le resiente, salvo que haga valer en el juicio contencioso administrativo, el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de la norma general que le agravia, cuyo efecto será exclusivamente la inaplicación de la misma en tal juicio o bien la mención de que no se advirtió alguna violación de derechos humanos.⁵³

4. La impugnación de omisiones en la jurisdicción administrativa.

A diferencia de los actos de autoridad positivos, los cuales en ocasiones incluyen prohibiciones, los actos negativos son aquellos en los que la autoridad administrativa se rehúsa a realizar determinada actividad u omite hacer lo que la ley le impone en favor de los administrados, constituyéndose en abstenciones.

La omisión de la autoridad administrativa implica el no ejercicio de sus facultades establecidas en el marco jurídico, lo que por ejemplo ocurrirá cuando no realice sus facultades de verificación y vigilancia, cuando no imponga sanciones dentro de un procedimiento sancionador, cuando no realice una obra pública,

⁵³ Cfr. "CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO". Tesis 2ª./J. 16/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, p. 984.

cuando no fiscalice a una dependencia pública o cuando no erogue un gasto público.

De acuerdo al artículo 2 de la LFPCA, no existe previsión expresa referente a la posibilidad de impugnar a través del juicio de lo contencioso administrativo, las omisiones en las que incurran las autoridades administrativas, sin perjuicio de la posibilidad de imponer una responsabilidad al servidor público cuya omisión redundó en detrimento de algún derecho fundamental.

A pesar de lo anterior, de acuerdo a criterios judiciales recientes, se ha concluido que la omisión administrativa produce una afectación a la esfera de derechos de los particulares, tal y como si se tratara de un acto en sentido positivo, “con base en el principio *pro actione* y conforme a los derechos humanos tanto de acceso a la jurisdicción, como a la tutela judicial efectiva”,⁵⁴ por lo que se ha considerado al juicio contencioso administrativo como procedente para combatir omisiones de la autoridad administrativa.

En ese orden de ideas, la certidumbre sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo para impugnar omisiones genera una diferencia relevante con la jurisdicción de amparo, en la cual expresamente se pueden impugnar las mismas.

Por otra parte la omisión de la autoridad administrativa puede configurarse en una falta de respuesta a una petición hecha por el administrado, lo que vulnera su derecho de petición establecido en el artículo 8 constitucional⁵⁵.

⁵⁴ “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, PROCEDE, AUN CUANDO SE IMPUGNE UNA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA”. Tesis XI. 1o.A.T.69 A, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, publicación viernes 16 de enero de 2016.

⁵⁵ “**Artículo 8º.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa (...) A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Al respecto, las leyes de procedimiento administrativo establecen plazos legales a través de los cuales las autoridades deben dar respuesta a las peticiones que les sometan los particulares.

Por ejemplo, el artículo 17 de la LFPA establece que la respuesta de la autoridad administrativa no podrá exceder de tres meses y transcurriendo dicho plazo se entenderá la resolución en sentido negativo al promovente, salvo que otra disposición legal o administrativa prevea lo contrario, para lo cual a petición del interesado, se deberá expedir una constancia de tal circunstancia.

En el artículo anterior se señala el plazo genérico a través del cual las autoridades administrativas federales deben dar respuesta a las solicitudes planteadas por los particulares.

En caso que la autoridad administrativa no de respuesta en el plazo previsto, se producirá el silencio administrativo cuya consecuencia se conoce como *negativa ficta*.

La *negativa ficta* es una consecuencia derivada de la ley que implica una respuesta en sentido negativo sobre la solicitud realizada por el particular, la cual tiene su fundamento en el hecho de que sólo la Administración Pública administra, ya que de otorgarse un sentido favorable a la petición del particular equivaldría a que el particular o los tribunales sustituyeran a la Administración, subordinando los intereses públicos a los intereses privados.⁵⁶

Empero, lo anterior no equivale a que la Administración Pública deje de dar respuesta o solución a las solicitudes hechas por los particulares, porque violaría el derecho de petición establecido en el artículo 8 constitucional, consistente en la obligación de las autoridades públicas a dar respuesta formal a las peticiones que les sometan.

⁵⁶ Cfr. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Op. cit., nota 2, p. 271.

Por ello la jurisdicción administrativa creó un remedio legal para combatir el silencio de la autoridad y sobre todo la *negativa ficta* que éste implica, de lo contrario la Administración Pública dejaría de dar respuesta a los trámites sin un contrapeso correspondiente. De ahí la importancia de poder combatir las omisiones de la autoridad administrativa a través del juicio de lo contencioso administrativo.

Asimismo el particular tiene la posibilidad de promover un juicio de amparo en contra de tal omisión, sin embargo se trata de instituciones diferentes las cuales no deben confundirse al tener repercusiones diferentes.⁵⁷

Por regla general el silencio administrativo produce la *negativa ficta*, no obstante existen casos en la legislación mexicana en que la falta de respuesta de la autoridad autoriza favorablemente la petición hecha por el administrado, lo que se conoce como *afirmativa ficta*, en este caso la consecuencia del silencio administrativo será benéfico para el particular y tal falta de respuesta en todo caso operará en perjuicio de la autoridad administrativa.

En este apartado cabe hacer mención de la improcedencia del juicio contencioso administrativo para impugnar actos administrativos derivados de las relaciones de coordinación que entablan las autoridades con los particulares.

5. *La impugnación de actos de particulares en la jurisdicción administrativa.*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la LFPCA, las partes en el juicio contencioso administrativo federal son: El demandante, los demandados y el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El demandante será aquel particular, ya sea persona física o moral que ve afectada su esfera de derechos por la emisión del acto de la Administración Pública que considera ilegal y decide a través del ejercicio de una acción promover un juicio contencioso administrativo para lograr su nulidad.

⁵⁷ Cfr. "NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SU DIFERENCIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN". Tesis VI.4º.2 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo III, p. 975.

Las autoridades públicas, tendrán el carácter de demandantes cuando impugnen la legalidad de un determinado acto administrativo que confiera derechos a un particular, para lo cual serán consideradas dentro del litigio como una parte procesal con igualdad de derechos respecto del demandado, despojándose de su facultad de imperio como autoridad pública, figura que se conoce como juicio de lesividad.

Los demandados serán tanto las autoridades administrativas que dicten la resolución impugnada como los particulares a quiénes favorezcan las resoluciones cuya modificación o nulidad solicite la autoridad demandante, tratándose del juicio de lesividad.

Como se aprecia los particulares son susceptibles de ser demandados en el juicio contencioso administrativo en su modalidad de juicio de lesividad; sin embargo, no por hechos propios sino por recaer en su favor derechos derivados de un acto administrativo, que de acuerdo con su naturaleza sólo pueden ser emitidos por un órgano de Derecho Público.

Por lo tanto, el acto que se somete a control de legalidad en el juicio de lesividad, no es la actuación del particular, sino de la autoridad pública que emitió un documento que le confirió derechos a éste.

En cuyo caso, no debe ser el acto del particular materia del juicio contencioso administrativo federal, sino los actos de la autoridad administrativa, cuestión que genera una diferencia relevante con la jurisdicción de amparo⁵⁸, en la cual es posible someter a control constitucional los actos de particulares, como se precisará en capítulo posterior.

⁵⁸ "Artículo 5º. Son partes en el juicio de amparo: (...) La autoridad responsable, teniendo tal carácter (...) Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general".

Luego entonces, los actos de los particulares no son susceptibles de impugnarse a través del juicio contencioso administrativo, aún y cuando dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, cuyas funciones estén determinadas por una norma general de carácter administrativo o que deriven de una disposición jurídica de orden público que trasciende al ámbito administrativo y que, por ello, constituyan una potestad cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de su potestad.

En relación con lo anterior, los actos de la Comisión Federal de Electricidad no son susceptibles de impugnarse a través de esta vía, al no entrañar un acto de autoridad y al no existir una relación de supra a subordinación debido a que “no derivan de un mandamiento unilateral del Estado, sino de la mera consecuencia del contrato de suministro de energía eléctrica”.⁵⁹

6. *Rasgos distintivos de la jurisdicción administrativa en el Estado Mexicano.*

En resumen se pueden señalar como rasgos distintivos de esta jurisdicción, los siguientes:

1.- Procede en contra de los actos de las autoridades de la Administración Pública federal, estatal y municipal que sean de carácter definitivo, sin que resulte procedente en contra de actos de los poderes legislativo y judicial, ni de los órganos constitucionales autónomos.

2.- En los juicios respectivos se pueden impugnar normas generales con rango inferior a los Reglamentos emitidos por el Presidente de la República, en ejercicio de su facultad contenida en artículo 89 constitucional, fracción I constitucional sin menoscabo de que atendiendo a las facultades de control difuso, se pueda plantear

⁵⁹ “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL AJUSTE EN EL MONTO DEL CONSUMO DERIVADO DE ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DE DICHO SUMINISTRO Y SU EJECUCIÓN, NO SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. Tesis 2ª./J. 167/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 3, p. 1457.

la inconstitucionalidad de leyes, como sucede en otras jurisdicciones del Estado mexicano.

3.- Por lo regular no se ha estimado procedente para impugnar omisiones de las autoridades administrativas; sin menoscabo de que pueda proceder contra la respuesta ficta, generalmente negativa, derivada del transcurso del silencio de la autoridad administrativa durante un lapso determinado.

4.- No procede en contra de actos de particulares ni contra los emitidos por las autoridades de la Administración Pública, en relaciones de coordinación con los particulares.

IV. LA JURISDICCIÓN DE AMPARO

En el sistema jurídico mexicano, los actos de autoridad no sólo son sometidos a un control de legalidad para determinar su apego a la norma jurídica ordinaria, sino también son susceptibles de ser analizados y contrapuestos con la Constitución, lo que se realiza a través de una jurisdicción ejercida por el PJF e integrada por diversos medios de control, entre los que destaca el juicio de amparo.

El juicio de amparo desde su origen e incorporación constitucional a nivel nacional, en el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 y hasta la fecha ha sido el principal medio de control constitucional para velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales, impidiendo que las autoridades públicas actúen de manera arbitraria y sin sujeción al marco jurídico, en detrimento de la esfera jurídica de las personas.

Esta situación ha hecho posible una tutela más efectiva de los derechos fundamentales de las personas, como un contrapeso del actuar arbitrario de las autoridades públicas, convirtiéndose en el principal medio de impugnación para que las personas defiendan sus intereses.

Además el juicio de amparo es un medio de control constitucional que también da eficacia al principio de supremacía constitucional⁶⁰, en el que se reconoce a la CPEUM como la norma hipotética fundamental del sistema jurídico mexicano y como el parámetro de validez de las leyes y actos emitidos por las diversas autoridades del Estado.

Por estas atribuciones, diversos autores consideran que “el amparo cumple una doble función: de protección al ciudadano en sus garantías fundamentales y a la propia Constitución al garantizar la inviolabilidad de sus preceptos ya sea por normas generales contrarias a dichos preceptos o por actos de autoridad que vulneren el contenido o los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución”.⁶¹

Otro aspecto relevante, es el hecho que su ejercicio está destinado a aquellas personas que estimen que la conducta asumida por la autoridad pública es violatoria de sus derechos, situación que asegura un mayor cumplimiento a la Constitución, porque para su promoción no requiere de la voluntad de otro órgano del Estado, a diferencia de otros medios de control constitucional, que se caracterizan por un control abstracto de la norma, en los que sólo se reconoce legitimación para su promoción a autoridades del Estado.

Adicionalmente la gama protectora de derechos del juicio de amparo, es la más amplia y extensa dentro del sistema jurídico mexicano, sin menospreciar los alcances de otros medios de control constitucional, en gran medida debido a las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos publicadas

⁶⁰ Tomando como referencia un antecedente de derecho comparado, en la controversia de *Marbury versus Madison*, resuelta en los inicios del sistema judicial norteamericano por el juez John Marshall, se vislumbró a la supremacía constitucional como un eje rector del constitucionalismo contemporáneo y de regularidad de todo el sistema jurídico. A decir de Miguel Carbonell, dicho precedente no se refiere a una cuestión de derechos fundamentales, sino más bien a una de las posibles vías para garantizar – para hacer efectiva – la Constitución, tratando de un asunto de teoría general de la Constitución (supremacía constitucional) y de teoría de derecho procesal constitucional. Carbonell, Miguel. “*Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad*”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, año X, núm. 5, septiembre de 2012, p. 289.

⁶¹ Troccoli Lugo, José Vicente. *Evolución del juicio de amparo como medio de control constitucional*, México, Porrúa, 2011, p. 40.

en el Diario Oficial de la Federación los días 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente.

A través de dichas reformas el legislador precisó la amplitud del margen de tutela del juicio de amparo, al indicar expresamente la posibilidad de ejercer un control de la convencionalidad, respecto de aquellos derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales respecto de los cuales el Estado mexicano sea parte.⁶²

Por estas y otras bondades, se entiende la importancia del juicio de amparo en el sistema jurídico mexicano, el cual ha permitido la construcción paulatina de un Estado de Derecho más acabado, la consecución de los fines del Estado, la supremacía constitucional y la tutela más efectiva de los derechos de las personas.

Para efectos de este trabajo y para brindar un panorama general del alcance del juicio de amparo y su trascendencia en el ámbito administrativo, en el siguiente subcapítulo se reflexiona sobre las vías para promoverlo, los actos contra los que procede, el alcance del principio de definitividad, los beneficios procesales que lo distinguen y las peculiaridades de la sentencia que pone fin a un juicio de esa naturaleza.

1. *Las vías para promover el juicio de amparo.*

El artículo 107 constitucional establece dos vías para acudir al juicio de amparo, la directa y la indirecta, respecto de las cuales tanto la CPEUM como la Ley de Amparo establecen los supuestos de procedencia de cada una de ellas.

⁶² Al respecto, la SCJN señaló que la reforma constitucional en materia de derechos humanos (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011), no hizo exigible el cumplimiento de los derechos humanos reconocidos en los Tratados Internacionales, ya que de acuerdo a una interpretación sistemática del artículo 133 Constitucional, dicha obligación ya persistía en todas las autoridades, sino su finalidad fue la de fortalecer el compromiso del Estado mexicano respecto de la observancia, respeto, promoción y prevención de los mismos, facilitando su justiciabilidad y así perfeccionar al control convencional. "DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011". Tesis 1a. CXCVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1, p. 602.

La vía indirecta o juicio de amparo indirecto o biinstancial tiene su fundamento en lo previsto en el artículo 107 fracciones III, incisos b) y c), IV y VII de la CPEUM y es aquel que procede en contra de: 1) Normas generales con motivo de su entrada en vigor o con motivo de su aplicación en actos diferentes a sentencias de tribunales, 2) Actos u omisiones de la autoridad administrativa, 3) Actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, 4) Actos de tribunales realizados dentro o fuera de juicio o después de concluido y 5) Actos dentro o fuera de un juicio que afecten a personas extrañas a éste.

Se le atribuye al amparo indirecto el carácter de biinstancial precisamente porque cuenta con dos instancias, la primera de ellas sustanciada ante el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que corresponda y la segunda de ellas sustanciada ante un Tribunal Colegiado de Circuito o ante la SCJN, según sea el caso.

La segunda instancia ocurrirá cuando el quejoso promueva el recurso de revisión en contra de la sentencia que emita el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que conozca del juicio, situación que será optativa para el quejoso.

De acuerdo a los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto, a través de éste se pueden impugnar actos de autoridad legislativos, administrativos (incluidos los organismos constitucionales autónomos) y jurisdiccionales. En cuanto al presente trabajo, únicamente se analizarán aquellos casos en que se afecten los derechos de las personas en su calidad de administrados, por ejemplo, normas generales que establezcan requisitos para el otorgamiento de concesiones de bienes públicos, actos administrativos que clausuren un establecimiento mercantil o un juicio contencioso administrativo en el que se afecten los derechos de una persona extraña al mismo, entre otros.

Cabe señalar que existen diversos requisitos de procedencia del juicio de amparo cuyo cumplimiento está relacionado con la naturaleza del acto reclamado, los que han de satisfacerse en el escrito de demanda, así como algunos presupuestos procesales que deben tomarse en cuenta.

Los Juzgados de Distrito y los Tribunales Unitarios de Circuito son los órganos jurisdiccionales competentes para conocer del juicio de amparo indirecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Amparo, así como las demás autoridades del orden común cuando actúen en auxilio de los órganos jurisdiccionales de amparo.

Por otra parte, la vía directa o juicio de amparo directo o uniinstancial tiene su fundamento en lo previsto en el artículo 107, fracciones III, V y VI de la CPEUM y procede en contra de sentencias o resoluciones que pongan fin a un juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

De acuerdo a una definición clásica, “el juicio de amparo directo es aquel que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; (...) esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia, a diferencia de lo que sucede tratándose de amparo indirecto, del que conocen en segunda instancia o en *jurisdicción apelada o derivada*, mediante la interposición del recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por los Jueces de Distrito”.⁶³

El juicio de amparo directo es “denominado por la doctrina como amparo judicial o amparo casación (...) el cual se ocupa de cuestiones de mera legalidad”,⁶⁴ sin embargo, también es posible que en los conceptos de violación se haga valer la inconstitucionalidad de las normas generales aplicadas en la sentencia o en el procedimiento judicial respectivo.

⁶³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*, 43ª e., México, Porrúa, 2009, p. 683.

⁶⁴ Silva Ramírez, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª e., México, Porrúa, 2014, p. 529.

Lo anterior es así, gracias a que el juez que conozca de la controversia se limitará a revisar la legalidad de la sentencia y el procedimiento del que provino su emisión conforme al marco jurídico aplicable, lo que se equipara a una revisión judicial por parte del PJP a los demás órganos jurisdiccionales del país, entendiendo sobre todo la génesis de la vía directa, la cual derivó del recurso de casación que existió en el sistema jurídico mexicano durante el siglo XIX, el cual se limitó a resolver los problemas de legalidad de las actuaciones judiciales, ante la falta de distinción en el juicio de amparo de una vía directa y una indirecta.

Se le atribuye el calificativo de directo en virtud de que originalmente, cuando surgió en 1917 como una vía específica para promover el amparo, la demanda sería materia de análisis directamente por la SCJN, sin necesidad de agotar alguna instancia previa dentro del juicio de amparo.

En cuanto al carácter uniinstancial de la vía directa, se debe a que en contra de las sentencias pronunciadas en esta vía, por regla general no operará recurso alguno, a excepción de lo previsto en el artículo 81, fracción II de la Ley de Amparo, el cual será sustanciado ante la SCJN⁶⁵.

La distinción entre la vía directa y la indirecta, así como la desaparición del recurso de casación aludido, ocurrió con la promulgación de la actual CPEUM, que en su artículo 107, detalló las peculiaridades y la procedencia del juicio de amparo judicial. A diferencia del juicio de amparo indirecto que procede contra actos de diversas autoridades, el juicio de amparo directo procede en contra de actos eminentemente jurisdiccionales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley de Amparo.

⁶⁵ **Artículo 81.-** Procede el recurso de revisión: (...) II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la CPEUM o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la SCJN, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno”.

Importa destacar que en el juicio de amparo directo también se pueden impugnar normas generales aplicadas en perjuicio del quejoso, tanto en la sentencia impugnada como en el procedimiento previo a su dictado, con la particularidad que como deriva de lo dispuesto en el artículo 175, fracción IV, párrafo segundo de la Ley de Amparo, en esta vía las normas generales no serán acto reclamado por lo que las autoridades que las emitieron no serán llamadas a juicio como autoridades responsables. El respectivo análisis constitucional únicamente se plasmará en las consideraciones de la sentencia sin reflejarse en los puntos resolutive del fallo.

En el artículo 170, fracción I de la Ley de Amparo, se establecen los supuestos de procedencia del juicio de amparo directo. A su vez en su fracción II se establecen las reglas especiales para la impugnación de normas generales en esta vía, lo que en materia administrativa operará cuando la sentencia del tribunal de lo contencioso administrativo haya resultado favorable en su totalidad a la parte actora.

En este último caso cabe señalar que tal y como lo reconoce la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN⁶⁶, las limitantes previstas en la fracción segunda, sólo son aplicables cuando el actor en el juicio contencioso administrativo obtuvo una sentencia que declare la nulidad del acto administrativo impugnado con un alcance tal que aquél no pueda obtener mayor beneficio que con la promoción del juicio de amparo directo.

Es decir, si el quejoso ya obtuvo una sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo, entendida como aquella que le otorga el máximo beneficio al implicar que el acto administrativo impugnado no sea repetible, si éste pretende impugnar la constitucionalidad o legalidad de las normas generales que sustentaron el acto reclamado, la procedencia del juicio de amparo directo que haga

⁶⁶ Cfr. "RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO". Tesis 2ª./J. 121/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, p. 505.

valer estará condicionada a que la autoridad haga valer el recurso de revisión administrativo y a que lo planteado en éste resulte fundado⁶⁷.

Lo anterior se explica porque sólo al cumplirse estas condiciones renacerá el interés jurídico del actor en el juicio de amparo directo para cuestionar las referidas normas generales, pues previamente no le causaba perjuicio alguno que fuera reparable a través del mismo.

Esta situación implica que lo previsto en la fracción I del artículo en comento, no es aplicable cuando se obtiene una sentencia parcialmente favorable en el juicio contencioso administrativo, supuesto en el cual en la respectiva demanda de amparo directo se pueden plantear vicios de legalidad a la sentencia impugnada, por ejemplo el que debía estudiarse un vicio de fondo y no de forma, para obtener una nulidad de mayor alcance, así como vicios de constitucionalidad de las normas generales aplicadas en la sentencia administrativa o incluso en el acto administrativo de origen.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo de la CPEUM, la parte que haya obtenido sentencia favorable, así como la que tenga interés en que subsista el acto reclamado, podrán presentar una demanda de amparo adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que hayan intervenido en el juicio.

En materia administrativa la finalidad del amparo adhesivo, es que su promovente o adherente fortalezca las consideraciones del resolutive de la sentencia que le haya sido favorable o impugne las consideraciones de la sentencia que le afecten o perjudiquen pero que hayan derivado en un punto resolutive favorable a sus intereses⁶⁸.

⁶⁷ Cfr. "AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA". Tesis 2ª./J. 122/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, p. 503.

⁶⁸ Cfr. "AMPARO ADHESIVO. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA (ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "LAS QUE CONCLUYAN EN UN PUNTO DECISORIO QUE LE PERJUDICA", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 182, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE LA MATERIA)". Tesis 2ª.5 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III, p. 2101.

Respecto de los sujetos legitimados para promover un amparo adhesivo, se concluye que las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo “carecen de legitimidad para hacerlo, en su carácter de terceros interesados en el juicio de amparo directo, pues el único supuesto en el que las personas morales públicas pueden solicitar amparo, es cuando la norma general, acto u omisión afecte su patrimonio respecto de las relaciones jurídicas en las que se encuentran en un plano de igualdad con los particulares”.⁶⁹

En cuanto a la competencia del juicio de amparo directo, conocerá de éste el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda o bien la SCJN, de oficio o a petición de diversos sujetos legitimados para ello, cuando el interés y la trascendencia del asunto así lo ameriten.

2. El acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

Para desarrollar al acto reclamado como materia de impugnación en el juicio de amparo, es necesario retomar la noción general del acto de autoridad, así como de las atribuciones del Estado para emitir sus determinaciones.

Uno de los atributos del Estado es el ejercicio monopólico del poder público, el cual únicamente podrá ser ejercido por sus diferentes entidades, cuyas determinaciones tendrán que ser acatadas por todos los miembros de la sociedad, aún y cuando el poder originario o soberanía resida esencialmente en la nación, la que delega su ejercicio al Estado, para la consecución de los fines sociales.

Por ende, los órganos del Estado en ejercicio de sus facultades, cumplirán con tales fines a través de actos de autoridad, dotados de características especiales, entre las que sobresale su carácter unilateral, el cual consiste en que “para su

⁶⁹ “AMPARO DIRECTO ADHESIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL O LOCAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO”. Tesis 2ª./J. 36/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, p. 627.

existencia y eficacia jurídicas el concurso de la voluntad del particular frente a quién se ejercita” no resulta necesaria.⁷⁰

Otro elemento del acto de autoridad es su imperatividad, que implica que “la voluntad del particular se encuentra necesariamente supeditada a la voluntad del Estado externada a través del propio acto, (...) teniendo la obligación inexorable de acatarlo”.⁷¹ La imperatividad implica la existencia de una relación de supra a subordinación, caracterizada por que sus partes no cuentan con igualdad jurídica, en el sentido que el gobernado se somete a la voluntad de la autoridad.

Por otra parte, el acto de autoridad también está revestido de coercitividad, que se refiere a la atribución de la autoridad para hacer cumplir su voluntad aún en contra de la del destinatario, sin necesidad de recurrir ante otra instancia para hacerlo operativo.

De acuerdo a las características citadas, la autoridad “es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”.⁷²

Es importante mencionar, que en el contexto del juicio de amparo, no se les reputa el carácter de autoridades a todos los órganos del Estado, así como tampoco todas las autoridades provienen del Estado, ya que para que a un sujeto u órgano se le atribuya tal carácter tiene que cumplir ciertos requisitos y contar con rasgos característicos.

Es decir, la autoridad para ser considerada como tal, debe contar con facultades de decisión o ejecución, las que jurídicamente podrán incidir en la esfera de derechos del gobernado.

⁷⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*, Op. cit., nota 63, p. 186.

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

Ahora bien, las autoridades tendrán el carácter de ordenadoras, cuando posean “la facultad de emitir un mandato o una orden”, o el de ejecutoras, cuando ejerciten materialmente el acto dictado por la autoridad ordenadora, o sea, son aquellas que “llevan a cabo el mandato legal o la orden de la autoridad responsable ordenadora o decisoria, hasta sus últimas consecuencias”,⁷³ a razón de que conforme a las facultades y obligaciones que la ley le confiere le corresponde el cumplimiento de lo ordenado.

En el juicio de amparo, el acto que se impugna por considerarse inconstitucional y que presuntamente vulnera de forma arbitraria la esfera de derechos del justiciable, se conoce como acto reclamado.

Jurisprudencialmente, la noción de acto reclamado ha evolucionado, por lo que conviene conocer tal evolución y con ello comprender con mayor precisión su connotación actual.

Anteriormente el texto del artículo 103, fracción I de la CPEUM, dispuso que los Tribunales de la Federación resolverían toda controversia que se suscitara por leyes o actos de la autoridad que violaran las garantías individuales.

En el contexto normativo anterior, a la expresión “leyes o actos de autoridad” se le concibió como el acto reclamado, el cual fue definido por el PJJF como “cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o de hecho determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente”.⁷⁴

⁷³ “AUTORIDAD ORDENADORA Y EJECUTORA PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO”. Tesis 2001, *Apéndice 1917-Septiembre 2001*, Novena Época, número de registro 1003880, p. 2275.

⁷⁴ “ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE”. Número de registro 211002, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, p. 390.

Posteriormente, la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, introdujo la posibilidad de que los particulares tengan la calidad de autoridades responsables, con lo que se rompió el paradigma de que sólo los órganos del Estado podrían actuar como tal.

Tal situación se aprecia en el artículo 5, fracción II, párrafo segundo de la Ley de Amparo vigente, el cual dispone que los particulares tendrán el carácter de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten los derechos en términos establecidos en dicha fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

De acuerdo a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, los elementos que distinguen a la autoridad para efectos del juicio de amparo son: “a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establezca una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga situaciones jurídicas (...) que afecten la esfera jurídica del particular; y d) Que para emitir tales actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado”⁷⁵

Por tanto, para que un acto proveniente de un particular se considere como acto de autoridad debe cumplir con tales elementos, sobre todo debe “ser unilateral y estar revestido de imperio y coercitividad”⁷⁶, además de suponer una relación de supra a subordinación.

⁷⁵ “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS”. Tesis 2ª./J. 164/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV, p. 1089.

⁷⁶ “ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN”. Tesis XVI.1º.A.22 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III, p. 1943.

En cuanto al juicio de amparo, es importante distinguir si el acto emitido por la Administración Pública cumple con los elementos para considerarse acto reclamado al existir actos emitidos por órganos del Estado que no los cumplen, por ejemplo, el cobro de energía eléctrica efectuado por la Comisión Federal de Electricidad, que únicamente implica una relación de coordinación entre esta Entidad y el particular y no una relación de supra a subordinación.

3. *Principio de definitividad.*

“Los principios fundamentales del juicio de amparo son las reglas más importantes que deben observarse durante la tramitación y resolución del proceso de amparo; no son reglas absolutas, admiten excepciones, y han sido obtenidas a partir del análisis de las normas jurídicas que rigen el amparo”.⁷⁷

Uno de los principios fundamentales del juicio de amparo, los cuales si bien es cierto no están caracterizados de esta manera por la norma jurídica, “han sido sistematizados por la doctrina con base en tales normas generales”,⁷⁸ es el de definitividad.

Para comprender el principio de definitividad, hay que partir de que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa que posee una doble naturaleza, tanto de recurso como de proceso autónomo, siendo un medio de impugnación de último grado de los actos de autoridad, salvo algunas excepciones de improcedencia consignadas en la CPEUM y en la Ley de Amparo.

La naturaleza jurídica del juicio de amparo como medio extraordinario de defensa, implica que para su promoción, el quejoso tiene que agotar previamente aquellos medios ordinarios que puedan invalidar el acto de autoridad en lugar de realizar directamente su promoción.

⁷⁷ Martínez Andreu, Ernesto. “Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y González Oropeza, Manuel (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, tomo I, p. 683:

⁷⁸ *Ibid.*, p. 684.

Esta situación resulta armónica con el sistema de justicia en México, toda vez que de acuerdo a su configuración, el juicio de amparo implica una etapa terminal en la administración de justicia y de no existir la restricción consistente en agotar los medios ordinarios de defensa, todos los actos de autoridad serían impugnados a través del juicio constitucional, hecho que además de provocar una carga excesiva de trabajo a los tribunales del PJJ, evitaría que muchas controversias fueran resueltas en la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte no todas las controversias implican un análisis constitucional del acto impugnado, sino que en ocasiones únicamente debe estudiarse su legalidad, por tanto, el remedio procesal debe ser más sencillo.

Por estas razones, el juicio de amparo sólo procede en contra de aquellos actos de autoridad definitivos, respecto de los cuales no haya un medio susceptible de “revocarlos, anularlos o modificarlos”.⁷⁹

El principio de definitividad se encuentra previsto en el artículo 107, fracción III, inciso a) y fracción IV de la CPEUM, distinguiéndose ambos supuestos de acuerdo a la naturaleza del acto reclamado.

El primer supuesto contenido en el artículo 107, fracción III, inciso a) constitucional, dispone que tratándose de actos emitidos por tribunales, el quejoso deberá agotar previamente los recursos ordinarios establecidos por la ley de la materia, por virtud de los cuales los actos controvertidos puedan ser modificados o revocados, a excepción de que tales recursos sean optativos.

El segundo supuesto contenido en el artículo 107, fracción IV constitucional, dispone que en materia administrativa, tratándose de actos emitidos por autoridades diversas a los tribunales, el quejoso deberá agotar los medios de defensa ordinarios siempre que prevean la suspensión de los efectos del acto reclamado, sin exigir mayores requisitos que para el otorgamiento de la suspensión definitiva ni en un

⁷⁹ *Ibid.*, p. 690.

mayor plazo que para el otorgamiento de la suspensión provisional, en el juicio de amparo.

Es decir, la existencia de medios ordinarios de defensa para combatir un acto de autoridad, no supone la obligación del quejoso de agotarlos, ya que estos deben cumplir ciertos requisitos para considerarse obligatorios, por otra parte, la legislación contempla otros casos a través de los cuales el quejoso puede acceder directamente a la jurisdicción de amparo, lo que en conjunto se conoce como excepciones al conjunto de definitividad.

De acuerdo a diversos autores, las excepciones al principio de definitividad no están sistematizadas y se encuentran dispersas tanto en la CPEUM, la Ley de Amparo y la jurisprudencia.

Al respecto, el PJF ha procurado sistematizar las excepciones al principio de definitividad⁸⁰, señalando los supuestos siguientes: 1) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio o procedimiento del cual emanan, 2) Contra actos administrativos, cuando la ley que los rija exija mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para conceder la suspensión de la ejecución, 3) Contra actos que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 de la CPEUM, 4) Contra leyes cuando se impugne el primer acto de aplicación, 5) Los que importen privación de la vida, la deportación, destierro o cualquier acto prohibido en el artículo 22 constitucional, 6) Contra actos o resoluciones respecto de los cuales la ley que los rige no prevea la suspensión de

⁸⁰ Cfr. "DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO". Tesis 2a. LVI/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, p. 156.

su ejecución, 7) Contra aquellos actos que carezcan de fundamentación⁸¹ y 8) Cuando se alegue la violación directa a la CPEUM⁸².

Es por ello que reviste especial importancia que el quejoso conozca la naturaleza de la violación alegada, para determinar si tiene que agotar algún medio ordinario de defensa, ya que de no hacerlo, en caso de que hubiere promovido un juicio de amparo, éste sería improcedente, en virtud de la causal prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo⁸³.

4. *Los beneficios procesales del juicio de amparo.*

El juicio de amparo, con respecto de otros medios de impugnación, cuenta con beneficios procesales en favor de las personas que impugnen un acto de autoridad a través de esta vía.

Estos beneficios permiten una mejor defensa de los derechos humanos, lo que evita que el juicio de amparo sea un medio de defensa rígido basado en una técnica procesal oscura que impida el acceso a la justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas.

A continuación se hará mención de aquellos beneficios procesales que repercuten en el dictado de las sentencias, los que de no existir, en muchas ocasiones impedirían que se otorgara la protección constitucional, ya sea porque la queja haya sido deficiente o por haberse citado incorrectamente los preceptos constitucionales y legales violados.

⁸¹ Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se haya considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. *Cfr.* "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR". Tesis I. 3o.C. J/47, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXVII, p. 1964.

⁸² *Cfr.* "RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN". Número de registro 237480, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, volumen 175-180, p. 119.

⁸³ "Artículo 61.- (...) XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas".

Uno de los principales beneficios procesales en el juicio de amparo, es la suplencia de la queja deficiente, la cual se considera un principio rector de la materia y tiene su fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo quinto, de la CPEUM.

El principio de suplencia de la queja deficiente, se traduce en la obligación del órgano que conozca del juicio de amparo, de suplir las deficiencias en los conceptos de violación o en los agravios hechos valer por el quejoso.

Este principio tiene su justificación, en la intención del legislador de proteger los derechos humanos de personas que por su situación económica, social, laboral o de otra índole, se encuentran en una posición desfavorable o en una evidente relación de desigualdad, motivo por el cual se les debe brindar una protección especial en el juicio de amparo.

Asimismo con el transcurso del tiempo este principio ha evolucionado, reglamentándose cada vez de mejor manera, debido a que anteriormente era potestad del juzgador aplicarlo y actualmente la Ley de Amparo, señala los supuestos en que ha de aplicarse, quitando tal arbitrio al órgano jurisdiccional.

De acuerdo con el artículo 79 de la Ley de Amparo la suplencia en la deficiencia de los conceptos de violación y en los agravios planteados procederá en los siguientes casos y materias: 1) En todas las materias cuando el acto de autoridad se funde en normas generales declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la SCJN; 2) En favor de menores, incapaces y cuando se afecte el orden y desarrollo de la familia; 3) En materia penal en favor del inculcado o sentenciado y del ofendido o víctima; 4) En materia agraria en favor de núcleos de población ejidal y comunal así como en favor de ejidatarios o comuneros en lo particular; 5) En materia laboral en favor de trabajador; 6) En otras materias cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso, una violación evidente de la ley que lo ha dejado sin defensas, por afectar los derechos humanos y 7) En cualquier materia en favor de personas en condiciones de pobreza o marginación.

Como se aprecia, tratándose de las materias laboral y agraria, la suplencia de la queja deficiente, operará siempre en favor de determinados sujetos, asimismo tratándose de otras materias consideradas de estricto derecho, la suplencia únicamente ocurrirá de cumplirse determinadas condiciones o atendiendo al sujeto que se pretende proteger.

En materia administrativa, como parte de las materias consideradas de estricto derecho, la suplencia de la queja deficiente operará en favor de todas las personas cuando el acto reclamado tenga su fundamento en una norma general declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la SCJN.

También operará en favor de todos los justiciables cuando ocurra una violación evidente de la ley que deje al quejoso sin defensas, afectando sus derechos humanos, como puede ser la falta de emplazamiento o su práctica defectuosa, al tratarse de “una formalidad esencial del procedimiento necesaria para una adecuada defensa⁸⁴, incluso considerada como la infracción procesal de mayor magnitud dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento

Otro de los beneficios procesales del juicio de amparo es la suplencia del error, prevista en el artículo 76 de la Ley de Amparo, que se refiere a que el órgano jurisdiccional deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales cuya violación se alegue.

Adicionalmente el artículo en cita prevé otro beneficio procesal consistente en el análisis integral de la demanda, por medio del cual el órgano jurisdiccional para resolver la controversia planteada, examinará en conjunto los conceptos de violación, agravios y razonamientos planteados en ésta, sin que ello implique cambiar los hechos expuestos sino ateniéndose exclusivamente a la causa de pedir.

⁸⁴ “SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL”. Tesis P./J. 149/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, p. 22.

El análisis integral de la demanda, permite que las sentencias que se emitan en el juicio sean exhaustivas y congruentes, debido a que el órgano jurisdiccional tiene que examinar todos los argumentos expuestos, en el entendido que la demanda de amparo tiene que interpretarse en su integridad, para lo cual debe armonizar los datos contenidos en ésta, determinando, en caso de omisiones o de una “redacción oscura o irregular, para determinar el verdadero sentido y la expresión exacta del pensamiento de su autor”, lo que no implica suplir la queja deficiente sino únicamente evitar obstaculizar “el acceso del quejoso a la justicia, por el exceso de rigorismos que contradicen el espíritu tutelar del juicio de garantías”.⁸⁵

Además en el juicio de amparo se permite la suplencia probatoria, ya que si bien es cierto, atendiendo al contenido del artículo 75 de la Ley de Amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo tendrá que recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la autoridad responsable y realizar las actuaciones que estime necesarias para la resolución de la controversia.

Aunado a lo anterior, la suplencia probatoria se ampliará cuando se puedan afectar derechos de entidades ejidales o comunales, para lo cual el órgano jurisdiccional deberá recabar de oficio aquellas pruebas que puedan beneficiar a tales sujetos, además de practicar las diligencias para precisar tales derechos y la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

Otro beneficio procesal del juicio de amparo ocurre en materia agraria y se refiere a la suplencia de la instancia, que permite al órgano jurisdiccional tener por reclamada una situación a la que incluso no se refirió el quejoso en su demanda, pero que advirtió dentro de las actuaciones en el juicio.

5. La sentencia de amparo y sus efectos.

Se define a la sentencia como la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación

⁸⁵ “DEMANDA DE AMPARO. EN EL ESTUDIO INTEGRAL DE LA, DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS”. Tesis I.3º.A J/45, Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, p. 28.

normal del proceso⁸⁶. Esta definición adopta un criterio formal de las sentencias, en el entendido que sólo los órganos judiciales pueden emitirlos, situación que no es absoluta ya que diversos órganos pueden hacerlo.

Lo anterior es así, debido a que la función jurisdiccional no sólo recae en el poder judicial, sino que materialmente órganos de otras funciones del Estado pueden emitir actos de esta naturaleza, por lo tanto, a dichas resoluciones se les tiene que considerar como sentencias.

Derivado de esta situación, lo relevante consiste en conocer cuál es la finalidad de la sentencia más allá de determinar la naturaleza de la autoridad que la emitió, la cual es resolver una controversia.

En este sentido, el órgano encargado de la emisión de la sentencia y en aras de resolver una controversia, aplicará un determinado contexto normativo al caso concreto que se le somete.

Por otra parte, las sentencias se distinguen de otro tipo de resoluciones, también jurisdiccionales, tales como los decretos y los autos, porque a través de estas se culmina la función jurisdiccional, así como el proceso, entendido como un medio de composición de una controversia.

Asimismo, las sentencias se clasifican en materiales, las cuales a través del estudio del fondo del asunto resuelven la controversia planteada y ponen fin al proceso, mientras que las formales no resuelven la controversia planteada ni tampoco entran al fondo del asunto, ya sea por existir una causal de improcedencia o alguna causa de validez que impida realizar tal análisis.

En este sentido es necesario consultar las normas adjetivas correspondientes, para determinar qué sentencias son susceptibles de impugnarse y a través de qué medios de impugnación.

⁸⁶ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edición histórica, México, UNAM, 2009, P-Z, p. 3438.

En cuanto a las sentencias que se dicten en el juicio de amparo, para su validez tienen que cumplir con una serie de requisitos establecidos en la CPEUM y en la Ley de Amparo, las que contarán con características especiales que las distinguen de las dictadas en otros medios de defensa.

Las sentencias de amparo sólo tendrán efectos particulares respecto de los quejosos que hayan promovido el juicio, incluso cuando la materia de impugnación hubiera sido un instrumento de carácter general consistente en una norma o un reglamento, cuya invalidez pudiera repercutir en otros miembros de la sociedad.

Esta limitante tiene su fundamento en lo previsto en el artículo 107, fracción II, constitucional, que dispone que las sentencias emitidas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que hayan solicitado la protección de la justicia federal, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Lo dispuesto en el artículo en comento, se refiere a que la sentencia que se emita en el juicio de amparo, no tendrá efectos generales o *erga omnes*, sino únicamente repercutirá en las partes que hayan intervenido en el mismo, por lo que sus efectos serán relativos.

La relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, o bien, que sus efectos sean únicamente aplicables a las partes del juicio, fue introducida en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847⁸⁷, figura que ha trascendiendo a Constituciones posteriores, preservándose a la fecha, lo que amerita que se le conozca como el principio rector de relatividad de las sentencias de amparo.

⁸⁷ La relatividad en las sentencias de amparo fue prevista en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, debido al voto particular que de dicho ordenamiento, realizó Mariano Otero, el 5 de abril de 1847. Dicho artículo planteó que cuando el acto reclamado afectara únicamente derechos de particulares, la sentencia de amparo no hiciera una declaración general de nulidad respecto de la ley o acto que haya motivado la controversia, criterio que trascendió a la Constitución Federal de 1857 y a la actual CPEUM y que se conoce como fórmula Otero.

La adopción de este principio responde a una necesidad jurídico-política, dado que tratándose de leyes, si su declaración de inconstitucionalidad tuviese un alcance absoluto, tal declaración implicaría su derogación o abrogación, lo que provocaría no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial⁸⁸, de suerte que llevaría al primero a suprimir tal facultad.

Esta situación provocaría la ineficacia del juicio de amparo como medio de control constitucional, como ha ocurrido respecto de otros regímenes de preservación del orden constitucional mexicano que han fracasado, por ello el principio de relatividad al permitir que las sentencias contraigan su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción, no provocarán que la norma impugnada pierda su fuerza normativa frente a aquellos que no la hayan impugnado y de esta forma no generar un desequilibrio en el ejercicio de los poderes del Estado⁸⁹.

Por este motivo el principio de relatividad de las sentencias de amparo se ha mantenido sin modificaciones, pues incluso con la reforma constitucional publicada el 6 de junio de 2011, que introdujo la figura de la declaración general de inconstitucionalidad, respecto de aquellas normas generales investidas de un problema de constitucionalidad, tampoco desapareció este principio.

Lo anterior es así, toda vez que la declaración general de inconstitucionalidad consiste en un procedimiento ajeno y posterior al juicio de amparo, en el que a través de una serie de pasos se podrá declarar la invalidez de una norma general con un alcance absoluto.

En otro orden de ideas, es importante conocer el alcance del principio de relatividad de las sentencias cuando el acto reclamado transgrede intereses individuales o colectivos, situación que resulta compleja porque tal acto no necesariamente afecta únicamente al quejoso.

⁸⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*, *Op. cit.*, nota 63, p. 277.

⁸⁹ *Cfr. Ídem.*

Tratándose del interés legítimo, no necesariamente todos los titulares del derecho fundamental que se viola, comparecerán al juicio respectivo, sin embargo, en caso de que se otorgue la protección constitucional al quejoso, ésta debe hacerse extensiva a los demás titulares del derecho, aún y cuando no hayan sido parte del juicio, circunstancia que no implica que la sentencia pierda su relatividad, sino que resulta necesario hacerlo en el entendido que tal derecho está incorporado simultáneamente en un conjunto de esferas jurídicas, motivo por el cual, para que el fallo protector tenga efectos sobre la esfera jurídica de quién promovió inicialmente es necesario que también los tenga respecto de los titulares del derecho correspondiente⁹⁰.

Luego entonces, el interés legítimo colectivo no recae en un solo titular del derecho que se transgrede, sino que es indisoluble al existir un número determinado o indeterminado de sujetos a los que les corresponde tal titularidad.

Por lo que se reitera que aun y cuando el juicio de amparo solo haya sido promovido por alguna parte de la colectividad, la parte quejosa materialmente no se reducirá a estos promoventes sino a todos los miembros de la colectividad afectada, incluso si no promovieron dicho juicio.

Por tanto, la sentencia que conceda el amparo "debe trascender a todos los integrantes de la colectividad correspondiente, sin que ello implique extender los efectos de la sentencia concesoria a sujetos diversos a los quejosos, pues dada la naturaleza de los derechos de incidencia colectiva, el fallo constitucional trascenderá a plenitud respecto del derecho cuya tutela se haya solicitado en el juicio de amparo respectivo".⁹¹

Esta situación no transgrede al principio de relatividad porque el derecho cuya violación se advierte está incorporado simultáneamente en un conjunto de esferas jurídicas⁹², y en caso que el acto reclamado declarado inconstitucional tuviera

⁹⁰ Cfr. Coello Cetina, Rafael. "El control constitucional pleno en la jurisdicción de amparo", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, año 9, núm. 22, julio-diciembre 2014, p. 187.

⁹¹ *Ídem*.

⁹² *Ídem*.

aplicación en contra de las personas pertenecientes a la colectividad que no promovieron el juicio, dada la naturaleza indivisible del derecho que se tutela, implícitamente se afectaría la esfera jurídica del quejoso que obtuvo el fallo protector, de ahí que se considere que las sentencias dictadas en esta modalidad, sí tengan efectos generales.

V. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MATERIA DE CONTROL EN LA JURISDICCIÓN DE AMPARO

1. El juicio de amparo administrativo y su evolución.

El sistema jurídico mexicano prevé la posibilidad de controvertir los actos administrativos ante la jurisdicción administrativa, para lo cual existen tribunales especializados para impartir esta justicia, pero además tanto los actos administrativos como los emitidos por los tribunales administrativos pueden ser sometidos a un control constitucional a través del juicio de amparo.

El juicio de amparo administrativo ha tenido una evolución importante que ha permitido la especialización en el conocimiento de tales controversias, provocado por el creciente interés de impedir que los actos administrativos afecten derechos fundamentales.

Sobre la evolución del juicio de amparo administrativo, diversos autores señalan de manera sistemática tres fases de desarrollo de la institución, cada una con características propias y cuya transición entre éstas, se debió a algún suceso que permeó en la procedencia y tramitación del juicio.

La primera etapa transcurrió a partir de la expedición de la Constitución federal de 1857 hasta la entrada en vigor de la Ley de Amparo de 1919, misma que se caracterizó por la ausencia de tribunales administrativos especializados en dirimir controversias de carácter administrativo, las cuales fueron ventiladas ante los tribunales ordinarios de las Entidades Federativas.

En este periodo el juicio de amparo administrativo procedió en contra de las sentencias emitidas por los tribunales judiciales ordinarios que resolvían controversias administrativas y en contra de los actos y resoluciones de la administración activa que no podían combatirse ante los tribunales ordinarios.

El juicio de amparo administrativo se siguió a través de “un procedimiento de doble instancia, la primera ante los Jueces de Distrito, y la segunda, por conducto de una revisión forzosa, ante la Suprema Corte de Justicia”⁹³.

Posteriormente la segunda etapa de la evolución del juicio de amparo administrativo comenzó con la publicación de la Ley de Amparo de 1919 y cuya relevancia radicó en que se distinguieron dos modalidades para la promoción del juicio de amparo.

La primera modalidad operó ante la impugnación de sentencias definitivas pronunciadas por tribunales judiciales, para lo cual el juicio se llevaría en una sola instancia y la segunda modalidad operó ante la impugnación de actos diversos a las resoluciones judiciales, tales como actos de carácter administrativo, para lo cual el juicio se llevaría en una doble instancia, ante los Juzgados de Distrito y posteriormente ante la SCJN.

En esta etapa, el juicio de amparo administrativo adquirió relevancia lo que provocó que a través de la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928, fueran creadas tres salas en la SCJN para conocer de este juicio así como de los recursos promovidos en contra de las sentencias emitidas por los Juzgados de Distrito al resolver este tipo de controversias.

Posteriormente en el año de 1936 fue promulgada la Ley de Justicia Fiscal que dio origen al TFF como un tribunal especializado para dirimir ciertas controversias en materia administrativa.

⁹³ Fix-Zamudio, Héctor. *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 319

Aun y cuando ya existía un tribunal especializado en materia administrativa, el juicio de amparo administrativo siguió llevándose en una doble instancia, toda vez que las sentencias emitidas por el TFF no fueron consideradas como sentencias judiciales, sino como actos administrativos, además de que en contra de los actos administrativos que no eran susceptibles de impugnarse ante el TFF, seguía operando la misma fórmula.

La tercera etapa de la evolución del juicio de amparo administrativo comenzó con el 25 de octubre de 1967, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 104 constitucional, misma que constitucionalizó a los tribunales de lo contencioso administrativo dotándolos de plena autonomía para dictar sus fallos, encaminados a dirimir controversias que se suscitaban entre Administración Pública y los particulares.

La reforma constitucional del 25 de octubre de 1967, provocó la reforma a la entonces Ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la CPEUM, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1968.

Esta última reforma estableció la distinción entre ambos tipos de amparo administrativo separándolos en su tramitación, de manera que se conservó el doble procedimiento para la impugnación de los actos y resoluciones de la administración activa, "pero se introdujo el amparo de una sola instancia contra las sentencias pronunciadas por los tribunales administrativos, a los cuales se reconoció su carácter plenamente judicial"⁹⁴ y no como un acto administrativo como ocurría con anterioridad.

Esta situación prevalece actualmente pues las sentencias de los tribunales de lo contencioso administrativo son impugnables en el juicio de amparo directo en tanto que los actos administrativos, en determinados supuestos, son impugnables en el juicio de amparo indirecto.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 321-322.

2. *Rasgos distintivos sobre la procedencia del juicio de amparo contra actos materialmente administrativos.*

Los actos emitidos por la función administrativa podrán impugnarse excepcionalmente a través del juicio de amparo indirecto puesto que por regla general el justiciable deberá agotar previamente la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La posibilidad de promover el juicio de amparo indirecto, sin agotar previamente la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ocurrirá cuando el acto administrativo no sea impugnable en esta, bien sea por la naturaleza de la autoridad que lo emitió, por ejemplo, los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos cuyo control no es susceptible de realizarse ante esta potestad o bien por el interés cuya tutela se solicita, toda vez que sólo en determinadas materias administrativas, como en materia ambiental, se reconoce al interés legítimo para promover una vía de lo contencioso administrativo⁹⁵, es por ello que en estos supuestos el quejoso podrá acudir directamente a la jurisdicción constitucional.

Además de los casos anteriores, el quejoso tendrá legitimación para promover directamente el juicio de amparo cuando la jurisdicción administrativa no prevea la suspensión del acto reclamado o previéndola exija mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo, para conceder la suspensión definitiva, o establezca un plazo mayor que el establecido para el otorgamiento de la suspensión provisional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 61, fracción XX, de la Ley en comento.

Otro caso de excepción se presenta cuando el quejoso hace valer la inconstitucionalidad de normas generales aplicadas en el acto administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 61, fracción XIV, párrafo III, de la Ley de

⁹⁵ Al respecto el artículo 180 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, dispone lo siguiente: *“Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley (...) las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes (...) Para tal efecto, de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.*

Amparo, cuando en contra del primer acto de aplicación de una norma general, exista algún recurso o medio de defensa legal, será optativa para el promovente su interposición, pudiendo promover el juicio de amparo.

También opera una excepción cuando el justiciable pretenda lograr el cumplimiento de una sentencia dictada por un tribunal de lo contencioso administrativo, ante la omisión de cumplimiento por parte de las autoridades administrativas demandadas.

3. Rasgos distintivos del amparo contra sentencias de los tribunales de la jurisdicción administrativa.

En contra de sentencias emitidas por tribunales de lo contencioso administrativo procede el juicio de amparo directo, en el que se pueden hacer valer violaciones cometidas en éstas, en el proceso respectivo⁹⁶ o en el acto administrativo de origen.

En esta vía únicamente se tutelará el interés jurídico, ya que de acuerdo a la restricción establecida en el artículo 107, fracción I, párrafo segundo de la CPEUM, tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, por ende, en esta vía no podrá hacer valer la defensa de un interés legítimo.

No obstante lo anterior, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo prevea la tutela de un interés legítimo, su defensa se podrá plantear en el juicio de amparo directo administrativo, toda vez que tal interés se juridificó en la sentencia materia de impugnación.

Luego entonces los efectos de la sentencia que se dicte en el juicio de amparo directo administrativo, tendrán repercusión respecto de la sentencia que se haya dictado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

⁹⁶ Tratándose de violaciones cometidas durante el proceso, si éstas implican un estudio sobre la interpretación directa de una norma general se podrán hacer valer en el juicio de amparo directo sin mayor requisito, a diferencia de las violaciones indirectas a la Constitución, cuya impugnación debe realizarse durante el procedimiento en que hayan sido cometidas.

CAPÍTULO SEGUNDO LOS INTERESES TUTELABLES EN LAS JURISDICIONES ADMINISTRATIVA Y DE AMPARO

INTRODUCCIÓN

El ser humano requiere de un mínimo indispensable de derechos para realizar su vida en sociedad, los cuales no han sido precisamente respetados en todas las etapas históricas de la humanidad.

A nivel internacional han existido una diversidad de movimientos y luchas para asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales por parte de las autoridades públicas, mismas que lograron su positivización en cuerpos legales y posteriormente provocaron la creación de mecanismos legales para hacerlos efectivos.

En México, el juicio de amparo fue pionero en la defensa de los derechos fundamentales, el cual se ha mantenido vigente gracias a su evolución y perfeccionamiento.

Tradicionalmente, para que el juicio de amparo fuera procedente, su promovente debía acreditar la afectación de su interés jurídico por parte del acto reclamado, siendo que de lo contrario el juicio sería sobreseído y, por ende, el juzgador no estudiaría el fondo de la controversia planteada.

En este contexto normativo, el concepto de interés jurídico tuvo vital importancia en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, al ser un medio legitimador de tal acción constitucional, el cual fue desarrollado de manera ardua tanto por la doctrina como por la jurisprudencia del P.J.F.

Es por ello que el juicio de amparo está íntimamente ligado a los intereses que tutela, porque de ello dependerá su procedencia y la posibilidad de que el juzgador realice el estudio de fondo de la controversia planteada.

En este capítulo se analizarán los conceptos de interés jurídico, interés legítimo e interés simple, así como los principios de instancia de parte y de parte agraviada, los cuales guardan relación con la procedencia del juicio constitucional.

Además se estudiarán los intereses que son tutelables tanto en la jurisdicción de lo contencioso administrativo como en la de amparo.

I. LOS PRINCIPIOS DE INSTANCIA DE PARTE Y DE PARTE AGRAVIADA

1. El principio de instancia de parte.

El juicio de amparo ejerce un control concreto de los actos de autoridad, lo que implica que requiere que una persona ejerza una acción ante un órgano constitucional; para que dé inicio, en otras palabras, la protección constitucional debe ser solicitada de manera general ante los tribunales del PJF (salvo en los casos correspondientes a la jurisdicción concurrente⁹⁷ y a la competencia auxiliar).

Esta situación se justifica porque los tribunales del PJF están impedidos para tutelar de oficio actos ilegales o inconstitucionales (control de legalidad y control de constitucionalidad)⁹⁸, aún y cuando sean evidentes, sino que para su intervención, debe existir una petición expresa por parte de la persona que estime sufrir una afectación derivada del acto reclamado, situación que se configura como un principio rector del juicio de amparo.

⁹⁷ El artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que el Poder Judicial de la Federación está formado, entre otros, por los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la CPEUM y en los demás casos en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

⁹⁸ Es posible que a través de medios de control constitucional, se pueda ejercer un control de legalidad respecto de los actos que se sometan a impugnación, derivando incluso en su invalidez, situación que comenzó a ser reconocida en la controversia constitucional 31/97, conocida como "Caso Temixco", en la que el Municipio de Temixco, obtuvo una declaratoria de invalidez en contra de una ley emitida por el Congreso de Morelos, aún y cuando dicho Municipio no hizo valer violaciones directas a la Constitución (tutela del orden jurídico constitucional), sino únicamente hizo valer violaciones a cuestiones de legalidad (tutela de normas secundarias u ordinarias), situación que posteriormente trascendió al juicio de amparo.

El principio de instancia de parte fue previsto desde la Constitución de Yucatán de 1841⁹⁹, documento en el que se instauró primigeniamente el juicio de amparo.

En el artículo 8 de la Constitución de Yucatán de 1841 (inserto en el capítulo de las garantías individuales) se estableció que los jueces de primera instancia ampararían los derechos garantizados en tal ordenamiento, respecto de aquellas personas que solicitaran su protección en contra de cualquier funcionario que no correspondiera al poder judicial.

Mientras que en el artículo 62 de dicho ordenamiento (inserto en el capítulo de la corte suprema de justicia y sus atribuciones), se dispuso que correspondía a la Corte Suprema de Justicia amparar en el goce de sus derechos a los que pidieran su protección en contra leyes y decretos de la legislatura que fueran contrarias al texto literal de la Constitución.

Como se aprecia, desde el origen del juicio de amparo siempre fue necesaria la existencia de un impulso procesal ante la autoridad jurisdiccional, toda vez que el órgano jurisdiccional históricamente ha carecido de la facultad para iniciarlo oficiosamente.

Posteriormente el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, mediante la cual se introdujo el juicio de amparo a nivel federal, fue ambigua en cuanto al principio de parte, al no establecer expresamente la exigencia de instar al órgano jurisdiccional para dar comienzo al juicio de amparo, sino únicamente estableció en su artículo 25 la atribución de los Tribunales de la Federación de amparar a los habitante de la República en ejercicio y conservación de los derechos concedidos tanto por la mencionada Acta como por la leyes constitucionales.

Mientras que en la Constitución Federal de 1857, se estableció de manera más precisa el principio en comento, lo que se aprecia en su artículo 102 que dispuso que los juicios de amparo se seguirían a petición de la parte agraviada, por lo que

⁹⁹ Formalmente dicho ordenamiento fue expedido por el Congreso constituyente de la República de Yucatán en un periodo en el que de facto se encontraba separada de la República Mexicana.

no sólo reguló el hecho de instar al órgano jurisdiccional, sino el carácter que debía tener la persona que realizara tal ejercicio.

Este avance se produjo porque en el país ya se habían sustanciado diversos juicios de amparo, incluso la primer sentencia de este tipo se produjo el 13 de agosto de 1849, lo que llevó al legislador a regular de manera más precisa el procedimiento respectivo.

Por otra parte, la concepción del principio de instancia en la Constitución de 1917, prevista en su artículo 107, fue prácticamente similar a su homólogo artículo 102 de la Constitución de 1857, al mantener la obligación de instar a la autoridad jurisdiccional para el inicio del juicio de amparo.

En cuanto a las leyes reglamentarias del juicio de amparo, es importante mencionar que éstas coincidieron en la necesidad de instar al órgano jurisdiccional como un mecanismo para iniciar su actividad jurisdiccional, lo cual es visible en la Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de lo Federal de 1861 (art. 27), la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución, para los juicios que habla el artículo 101 de 1869 (art. 2), la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1882 (art. 2), el Código de Procedimientos Federales de 1897 (art. 762), el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 (art. 662), la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 1919 (art. 2) y la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de 1936 (art. 2)¹⁰⁰.

Incluso en algunos dispositivos como en la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1882, se estableció expresamente la imposibilidad de seguir el juicio de amparo de manera oficiosa, sino sólo a instancia de parte.

¹⁰⁰ Se hace la aclaración que en algunas de las leyes citadas se previó que el juicio de amparo se sustanciaría y decidiría con arreglo a las formas y procedimientos determinados, sin hacer una mención expresa al principio de instancia de parte, sin embargo es posible deducir de la redacción anterior la existencia de tal principio.

Actualmente el principio de instancia de parte, se encuentra previsto en el artículo 107, fracción I de la CPEUM, en el cual se dispone que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte.

La finalidad de este principio es no provocar el desequilibrio entre los diversos poderes del Estado, “al no ser éstos los que impugnan la actuación de los otros poderes, como sucede generalmente en los regímenes de control por órgano político”,¹⁰¹ sino que a través de las peticiones de los individuos se ejercite el control constitucional de los actos públicos, particularidad que se asimila a una de las características del régimen de control por órgano jurisdiccional consistente en que sus mecanismos no proceden de forma oficiosa¹⁰².

La instancia de parte se realiza a través del ejercicio de una acción procesal, entendida genéricamente como “el derecho, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional”,¹⁰³ e iniciará con la presentación de la demanda.

Aun en el supuesto previsto en el artículo 15 de la Ley de Amparo¹⁰⁴ que permite a personas ajenas al afectado promover el juicio de amparo, es decir por quienes no sufrieron algún agravio, se cumple con el principio de instancia de parte, ya que esta circunstancia no implica que el órgano jurisdiccional actúe oficiosamente.

2. *El principio de parte agraviada.*

El principio de parte agraviada es complementario aunque de diversa trascendencia al principio de instancia de parte, que como se analizó, se refiere a que el juicio de

¹⁰¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, *Op. cit.*, nota 63, p. 269.

¹⁰² El desarrollo constitucional en México ha dado lugar a que existan medios de control constitucional ejercidos de manera oficiosa, como los decretos de suspensión del ejercicio de derechos humanos, previsto en el artículo 29 de la CPEUM, el cual no se trata de un medio de control jurisdiccional.

¹⁰³ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, *Op. cit.*, nota 32, p. 95.

¹⁰⁴ “**Artículo 15.-** Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataque a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al ejército, armada o fuerza aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad”.

amparo no podrá ser iniciado oficiosamente por el órgano jurisdiccional, sino debe haber alguna persona que lo inste para que se inicie formalmente.

El principio de parte agraviada se refiere a que no es suficiente que una persona inste al órgano jurisdiccional para que conozca de una controversia, sino es necesario que la persona que inste cuente con determinada calidad, para lo cual el acto reclamado debe afectarla, es decir, el promovente del juicio de amparo debe sufrir una afectación en su esfera jurídica con motivo de la conducta reclamada.

Toda vez que el juicio de amparo es una garantía procesal derivada de la Constitución para la defensa de los derechos establecidos en esta, las leyes y los Tratados Internacionales de los que México sea parte, en ejercicio de lo previsto en el artículo 17 constitucional, las personas pueden acudir ante los órganos del Estado, en concreto ante los tribunales que estén expeditos para impartir la administración de justicia, en los plazos y términos que fijen las leyes para ejercer dicha acción constitucional.

La garantía constitucional de impartición de justicia, permite que cualquier sujeto de derecho alegue ante un órgano jurisdiccional una presunta violación de sus derechos, con el simple hecho de su oponibilidad, con independencia de que cuente o no con la razón jurídica, por tanto, “el hecho de que esta pretensión sea fundada o infundada no afecta la naturaleza del poder jurídico de accionar”.¹⁰⁵

Como se menciona, para que tal acción prospere no es suficiente la simple oponibilidad de quién la promueve, sino es indispensable que tal persona reúna una serie de requisitos formales establecidos en la CPEUM y desarrollados en la Ley de Amparo, ya que de no ser así, la acción será improcedente y el órgano constitucional no podrá analizar si la conducta reclamada es o no constitucional.

¹⁰⁵ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, Op. Cit., nota 32, p. 96.

El ejercicio de la acción cuenta con dos momentos implícitos, el primero de ellos consiste en que un sujeto de derecho cuenta con la potestad constitucional para iniciar el mecanismo procesal del juicio de amparo por así atribuírsele la propia Carta Magna y el segundo de ellos se refiere a que para que sea procedente esta vía, el justiciable debe cumplir con un cúmulo de requisitos.

Uno de los principales requisitos es precisamente que el acto reclamado afecte la esfera jurídica del quejoso, situación que se asocia con el principio de parte agraviada.

A diferencia del principio de instancia, cuya concepción en términos generales se mantuvo similar desde su incorporación a nivel constitucional, el principio de parte agraviada ha tenido una notable evolución a través del tiempo (incluso anteriormente se le conoció como principio de agravio personal y directo), sobre todo a partir de la introducción del concepto de interés legítimo para efectos de procedencia del juicio de amparo.

A propósito de la evolución del citado principio, la Constitución de Yucatán de 1841, no dispuso que el amparo debía ser solicitado por el afectado del acto reclamado, por lo que este ordenamiento no es un antecedente de este principio.

Asimismo, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 tampoco dispuso expresamente que el peticionario de amparo debía ser el afectado por el acto reclamado, sólo dispuso, quizá de manera implícita, que los Tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan.

Por su parte, la Constitución de 1857, introdujo de manera expresa el concepto de parte agraviada, y que de acuerdo a lo previsto en su artículo 102, los juicios de amparo se seguirían a petición de la parte agraviada, debiendo acreditar el quejoso el agravio provocado por el acto reclamado.

De igual forma la Constitución de 1917 en su texto original, dispuso en su artículo 107, la necesidad de que el amparo fuera promovido por la parte agraviada, conservándose la fórmula prevista en el ordenamiento anterior.

En cuanto a las diversas leyes que reglamentaron el juicio de amparo, la evolución de la instancia de parte agraviada fue la siguiente:

La Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de lo Federal de 1861, dispuso que toda persona que estimara violadas las garantías otorgadas por la Constitución o sus leyes orgánicas, contaba con el derecho de solicitar el amparo y protección ante la justicia federal.

Tanto la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución, para los juicios que habla el artículo 101 publicada en 1869 como la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1882, establecieron que los juicios de amparo se seguirían a petición de parte agraviada.

El Código de Procedimientos Federales de 1897 en su artículo 746, dispuso que la parte agraviada era la persona en cuyo perjuicio se violó una garantía individual, redacción que propició cierta confusión, al mezclar el agravio como un requisito de procedencia del juicio de amparo con el estudio de constitucionalidad del acto reclamado, como un elemento de fondo y posterior al estudio de la procedencia.

Este ordenamiento permitió a terceros promover la demanda de amparo, para lo cual tendrían que exhibir una fianza para que posteriormente el afectado ratificara la demanda respectiva.

El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, dispuso que el juicio de amparo tenía que ser promovido por la parte agraviada, siendo ésta a quién perjudicara el acto o la ley controvertida.

La Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 1919 (art. 3) y la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de 1936 (art. 4), dispusieron que el juicio de amparo debía ser promovido por la persona a quién perjudicara el acto o la ley reclamada.

Conforme a lo anterior, es claro que existió confusión entre las diversas leyes reglamentarias del juicio constitucional, en el sentido que asemejaron erróneamente el concepto de agravio con la inconstitucionalidad del acto reclamado, en el entendido que el principio de parte agraviada implica un requisito de procedencia para determinar si el acto causó una afectación jurídica al quejoso.

Para que en caso de que exista tal afectación, se proceda a realizar el estudio de fondo de la controversia planteada, es decir, verificar la constitucionalidad del acto reclamado, el cual puede afectar la esfera jurídica del promovente, más no por ello deviene en inconstitucional¹⁰⁶.

De acuerdo a la Ley de Amparo de 1936, la cual recientemente estuvo vigente, el agravio para efectos de la procedencia del juicio de amparo¹⁰⁷ debía ser personal y directo.

El agravio es personal cuando recae en una persona determinada, bien sea física o moral, teniendo que aquellos actos que no “afecten a una persona concretamente especificada no pueden reputarse como agravios desde el punto de vista constitucional”¹⁰⁸ y es directo cuando es de realización “presente, pasada o inminentemente futura”.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Debe de existir un análisis para determinar si el acto reclamado afecta el interés jurídico del quejoso, además deben tomarse en cuenta otras causas de improcedencia que impedirían abordar el correspondiente análisis de constitucionalidad. Por ejemplo, tratándose de actos legislativos autoaplicativos, el quejoso para fines de procedencia del juicio de amparo, deberá acreditar que el acto impugnado contiene un mandato autoaplicativo y posteriormente que se encuentra en el supuesto previsto en dicho mandato. Coello Cetina, Rafael, *Amparo contra leyes tributarias autoaplicativas*, México, Porrúa, 2003, p. 25.

¹⁰⁷ La jurisprudencia equiparó al agravio como el perjuicio que sufre el quejoso en su esfera de derechos. “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO”. Tesis: 245886, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, tomo IV, p. 127; “AGRAVIO INDIRECTO”. Tesis: 290553, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, volumen 72, séptima parte, p. 55.

¹⁰⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, Op. cit., nota 63, p. 272.

¹⁰⁹ *Ídem*.

Adicionalmente, también se desarrolló el concepto de agravio indirecto, que se refiere a la afectación de derechos de terceros hacia los cuales no va dirigido el acto de autoridad, pero que al afectarse los derechos de la persona hacia la cual se dirige el acto de autoridad y al tener ésta una relación con estos, por vía de consecuencia también se afectan sus derechos, en cuyo caso no procedía el juicio de amparo¹¹⁰.

En este contexto normativo, fue requisito que el quejoso acreditara la existencia de un agravio personal y directo, para acreditar su interés jurídico en el juicio de amparo, lo que cambió a partir de la reforma constitucional en materia de amparo.

Es por ello que el principio de agravio personal y directo está íntimamente ligado con el concepto de interés jurídico, el cual se debe seguir acreditando, de acuerdo a la legislación vigente, cuando se controvertan actos emitidos por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Por lo que de no acreditarse este tipo de afectación, el juicio de amparo será improcedente y por tanto el órgano jurisdiccional estará impedido para pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

II. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE INTERÉS JURÍDICO

Entendida a la acción como un derecho procesal autónomo e independiente con el que cuentan las personas para ejercer la función jurisdiccional del Estado, se debe analizar qué tipo de intereses pueden tutelarse mediante la promoción de un juicio.

Así, se advierte que existen juicios en los que únicamente es posible hacer valer la tutela de intereses jurídicos, es decir, de derechos que se encuentran incorporados de manera individualizada en la esfera jurídica del justiciable.

¹¹⁰ Resultan aplicables los siguientes criterios judiciales: "AGRAVIO INDIRECTO". Tesis: 232963, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, volumen 71, primera parte, diciembre de 1992, p. 15; Cfr. "AGRAVIO INDIRECTO". Tesis: 289493, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, tomo IV, p. 127; "AGRAVIO INDIRECTO". Tesis: 290553, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, tomo III, p. 832 y "AGRAVIO INDIRECTO". Tesis: 290554, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, tomo III, p. 832.

Esta individualización implica que la conducta impugnada en el juicio respectivo trasciende a un derecho del que es titular el actor, bien sea porque esa prerrogativa se la reconoce una norma general o bien porque deriva de las relaciones jurídicas que ha entablado con terceros; además, la individualización se actualiza con independencia de que el derecho respectivo se encuentre incorporado simultáneamente en la esfera jurídica de otras personas, siempre y cuando sea factible determinar en qué medida corresponde a cada uno de sus titulares.

Es decir, el interés que puede tutelarse en ese tipo de juicios es el que deriva de la titularidad determinada o determinable de derechos incorporados plenamente de manera individualizada.

A diferencia del interés jurídico, la doctrina y la jurisprudencia han desarrollado los conceptos de interés legítimo e interés simple, los que se abordarán en apartado posterior, en la inteligencia de que en el caso del legítimo su afectación se actualiza cuando la conducta impugnada trasciende a la especial situación jurídica en la que se encuentra cierta persona y en el caso del simple su afectación no requiere de condición alguna, pues cualquier sujeto de derecho puede acudir al juicio respectivo con el objeto de preservar un amplio derecho a la constitucionalidad y a la legalidad de todo acto de autoridad.

Ahora bien, comenzando con el análisis del interés jurídico, mismo que ha sido tradicionalmente tutelado en el juicio de amparo, a continuación se referirá su evolución en el marco jurídico mexicano.

Al interés jurídico frecuentemente se le ha equiparado con el derecho subjetivo¹¹¹, el cual en una primera aproximación se le definió como “lo perteneciente al individuo y que, por tanto, podía legítimamente defender”.¹¹²

¹¹¹ Mientras el derecho objetivo atribuye al sentido de derecho como ordenación o norma, el derecho subjetivo concibe al derecho como una prerrogativa o una facultad. De acuerdo a Oscar Morineau, en concordancia con otros autores, el derecho subjetivo es, por definición, la autorización de la conducta hecha por la norma, a un sujeto.

¹¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª ed., México, UNAM, 2005, t. I, p. 95.

De una manera más precisa, Rudolf Von Ihering definió al derecho subjetivo como el interés jurídicamente tutelado, y a su vez Bernhard Windscheid lo concibió como “la voluntad objetiva, contenida en la norma positiva, del sujeto facultado por el derecho objetivo”.¹¹³

Esta postura parte que las normas de carácter objetivo confieren derechos a las personas, sin embargo esta simple concesión no implica que éstos sean cumplidos por las autoridades y por los demás sujetos de derecho, por lo que resulta necesario que el propio sistema jurídico dote a los sujetos beneficiados por la norma, de mecanismos para hacer cumplir los derechos que les corresponden.

La garantía de cumplimiento de los derechos consiste en la posibilidad de su titular de hacerlos oponibles ante la autoridad pública en caso de incumplimiento, en otras palabras es la posibilidad jurídica derivada de la norma para lograr el reconocimiento y ejercicio pleno de determinados derechos, para lo cual el quejoso deberá de ejercer una acción ante el órgano competente.

En este sentido, contará con un derecho subjetivo aquella persona que a su vez sea titular de un derecho otorgado por la norma jurídica, partiendo de que existen “derechos establecidos de manera abstracta y general (en las leyes) y de manera individual en los actos jurídicos configuradores de la esfera jurídica concreta de los individuos”.¹¹⁴

Toda esta explicación toma relevancia al estudiar el modelo tradicional de improcedencia del juicio de amparo por falta de interés jurídico, previsto con anterioridad a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 y que aún impera ante la impugnación de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos y del trabajo.

¹¹³ Vallado Berrón, Fausto, “El derecho subjetivo”, *Revista de la facultad de derecho de México*, México, año 1955, número 19, julio-septiembre de 1955, p. 131.

¹¹⁴ Schmill Ordoñez, Ulises y De Silva Nava, Carlos, “El interés legítimo como elemento de la acción de amparo”, *Revista Isonomía*, año 2013, número 38, abril de 2013, p. 251.

El artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo de 1936, actualmente abrogada, dispuso la improcedencia del juicio de amparo, en contra de actos que no afectaran el interés jurídico del quejoso.

Ante ello surge la interrogante de qué debe entenderse por interés jurídico, para posteriormente comprender en qué casos operó la causal de improcedencia mencionada.

Al respecto la jurisprudencia desarrolló el concepto de interés jurídico, partiendo de su equiparación con un derecho subjetivo, entendido como “aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad”,¹¹⁵ en otras palabras es un derecho subjetivo individualizado y concretizado.

Por ello, el interés jurídico consiste en la facultad de exigencia que permite al titular de un derecho subjetivo individualizado obtener un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del acto que trasciende a ese derecho.

En adición a lo anterior, mientras el derecho subjetivo reconoce derechos en favor de las personas, el interés jurídico implica la facultad de hacerlos oponibles en caso de su incumplimiento, lo que lo configura como una garantía procesal en favor de su titular.

Asimismo el quejoso, para la procedencia del juicio de amparo debe acreditar su interés jurídico como un medio legitimador de la acción¹¹⁶, es decir, debe acreditar que el acto reclamado trascendió al derecho subjetivo del que es titular,

¹¹⁵ “INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO”. Tesis: I.1o. A.J/17, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. LX, diciembre de 1992, p. 35.

¹¹⁶ De acuerdo con lo desarrollado por la Primera Sala de la SCJN, en la sentencia emitida en el juicio de amparo en revisión número 737/2012, el principio *in dubio pro actione* consiste en que toda persona tiene acceso a la jurisdicción en dos aspectos: uno, que el gobernado pueda iniciar y ser parte de un proceso judicial y, el otro, el derecho que tiene el justiciable a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada ante el Juez y su cabal ejecución.

para que en un momento posterior el órgano jurisdiccional analice si el acto reclamado violó o no sus derechos humanos.

El derecho subjetivo, como sustento del interés jurídico, implica dos elementos: debe ser entendido como la titularidad de un bien o valor, –elemento sustancial– al que se le confiere una tutela jurídica –elemento formal– por la cual se faculta al titular de ese bien o valor la posibilidad de exigir con base en el sistema jurídico el respeto a dicho bien o valor¹¹⁷.

A manera de conclusión, es claro que durante la vigencia de la Ley de Amparo de 1936, se consideró al interés jurídico, como un medio legitimador del juicio de amparo, entendido como un poder de exigencia imperativa, que implica una facultad de exigir y un deber jurídico de cumplir dicha exigencia¹¹⁸.

Es por ello, que toda la función jurisdiccional estuvo atenta a que el quejoso acreditara este tipo de interés, porque de no hacerlo, se actualizaría la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada, sobreseyéndose el juicio correspondiente.

Como ya se mencionó esta situación cambió con la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la CPEUM, transformándose el sistema de administración de justicia en México, al ampliar la tutela de protección de los derechos fundamentales de las personas, al no ser indispensable para la procedencia del juicio de amparo, que el quejoso contara con un interés jurídico, sino que a partir de entonces, éste podía ser titular de un interés legítimo, salvo tratándose de la impugnación de resoluciones de los tribunales.

¹¹⁷ Lo anterior desarrollado por la Primera Sala de la SCJN, en la sentencia emitida en el juicio de amparo en revisión número 737/2012.

¹¹⁸ *Cfr.* "INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN". Número de registro 233516, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, vol. 37, primera parte, p. 25.

III. CONCEPTO DE INTERÉS LEGÍTIMO

Como se ha mencionado en el presente trabajo, a partir de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 se introdujo la posibilidad de tutelar a través del juicio de amparo al interés legítimo, así como a los denominados intereses difusos o de tercera generación¹¹⁹.

Mientras que en el plano internacional, el concepto de interés legítimo surgió en Italia y se desarrolló en Francia, a partir del establecimiento del recurso por incompetencia y exceso de poder, sustanciado ante el Consejo de Estado francés, como una autoridad que dirimía controversias contencioso-administrativas, motivo por el cual se puede afirmar que tal concepto surgió en el ámbito administrativo.

Inicialmente el Consejo de Estado sólo atendió “los recursos de “plena jurisdicción”, vinculados con la defensa de derechos subjetivos adquiridos por los administrados en el marco de la gestión administrativa”,¹²⁰ por lo que únicamente tuteló intereses jurídicos.

Posteriormente conoció del recurso por exceso de poder, a través del cual se ventiló la legalidad de los actos administrativos, distinguiéndolo del recurso de plena jurisdicción, porque el promovente sólo tenía que acreditar una afectación especial o cualificada, que la persona o el colectivo debían resentir, por el acto u omisión

¹¹⁹ Dentro de las clasificaciones de los derechos fundamentales destaca la generacional, la cual los identifica de acuerdo al tiempo histórico en que surgieron de manera tangible. Los derechos de tercera generación tienen como propósito el de cuidar a los grupos humanos como una pluralidad más o menos determinada, para que se puedan desarrollar en un ambiente apropiado, de ahí a que se les conozca también como derechos de los pueblos. “Asimismo, de acuerdo con el jurista Karel Vasak, a quién deben su clasificación, los constituyen aquellos que revisten un carácter social, pero a diferencia de los históricamente anteriores, están estrechamente interrelacionados con todos los demás y poseen una dimensión mundial o global”. Cabrera Acevedo, Lucio, “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 215.

¹²⁰ Tron, Jean Claude, “¿Qué hay del interés legítimo? (Primera Parte)”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, año 2012, número 33, enero-junio de 2012, p. 250.

ilegítima de la Administración¹²¹, sin que fuera necesario acreditar su interés jurídico.

En ese contexto, el acto controvertido no tenía que provocar una afectación individualizada en el sujeto, sino que bastaba con que lo afectara en su esfera de derechos como parte de una colectividad. Teniendo el interés legítimo la finalidad de procurar que los poderes públicos actuaran de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable,

El recurso por incompetencia y exceso de poder permitió a los “afectados por decisiones administrativas contar con la capacidad o poder jurídico de exigir a través de un nuevo recurso (acción), el control y legalidad de los actos de administración”,¹²² sin que la afectación la sufrieran especialmente estos.

Así, se desarrolló el concepto de interés legítimo entendido como “aquel por el cual el ciudadano acciona un recurso administrativo que en realidad implica una acción pública, porque finalmente se traduce en el interés de todos los gobernados e incluso en un interés concurrente con el Estado, del respeto a la legalidad”.¹²³

Por tanto, este recurso tuvo la finalidad de controlar la legalidad de los actos de la administración pública, los cuales, dada su especial naturaleza, generalmente tienen repercusión en la colectividad, de ahí que si su control sólo se ejerciera cuando de manera individualizada determinados actos vulneraran algún derecho subjetivo, tal control estaría muy restringido y carecería de una consecución pragmática, por ello la legalidad de tales actos debe poder ser denunciada por cualquier miembro de la colectividad cuya esfera de derechos sea afectada y no sólo por aquel que cuente con un derecho subjetivo.

¹²¹ Cfr. Cruz Parceró, Juan Antonio, “El concepto de interés legítimo y su relación con los derechos humanos, observaciones críticas a Ulises Schmill y Carlos de Silva”, *Isonomía*, México, año XX, núm. 39, octubre de 2013, p. 190.

¹²² *Ídem*.

¹²³ La Primera Sala de la SCJN, al resolver la controversia derivada del juicio de amparo en revisión número 737/2012, toma en consideración el criterio de Ramón Fernández García de Enterría, al hablar sobre el interés legítimo en la jurisdicción contenciosa-administrativa. García de Enterría, Ramón Fernández, *Curso de Derechos Administrativo II*, 9ª. ed., Madrid, Thomson, 2004, p. 45.

Esta posibilidad se justifica debido a que al gobernado lo que le interesa es que la administración pública actúe de acuerdo a lo previsto en el ordenamiento jurídico aplicable, situación que evidentemente repercutirá en su esfera de derechos produciéndole algún beneficio o evitándole algún perjuicio.

De acuerdo con Ulises Schmill y Carlos de Silva Nava, el interés legítimo no supone una afectación directa al *status jurídico*, sino una indirecta, en la medida en que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico, además que la afectación al interés legítimo se da en la medida en que el sujeto forma parte de un ente colectivo que, de manera abstracta, tiene interés en que el orden opere de manera efectiva¹²⁴.

Por supuesto, existe aún discrepancia en la conceptualización del interés legítimo, derivado que algunos autores coinciden en que la definición que asemeja a los intereses legítimos con los intereses colectivos o difusos (cuya concepción tampoco es unánime) no es acertada además de que tampoco es armónica con la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, al no concebir a los derechos fundamentales de manera amplia sino de una manera formalista y restringida.

Respecto a la introducción del interés legítimo como medio legitimador de la acción de amparo, Ulises Schmill y Carlos de Silva Nava, coinciden que al momento de tutelarse tal interés, “se le eleva a la categoría de interés jurídico. De ahí que resulte posible hablar de un interés jurídico en sentido amplio que abarca tanto al interés jurídico en sentido estricto o restringido como al interés legítimo”,¹²⁵ asemejándose la figura del interés jurídico en sentido estricto al concepto de derecho subjetivo.

¹²⁴ Cfr. Schmill Ordoñez, Ulises y De Silva Nava, Carlos, “El interés legítimo como elemento de la acción de amparo”, Op. cit., nota 114, p. 262

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 255.

De modo que ambos intereses son medios legitimadores para ejercer la acción de amparo y tutelar determinados derechos, bien sea concretos o abstractos¹²⁶, los que pueden o no tener base en los derechos fundamentales y constitucionales, los que pueden afectar la esfera de derechos del justiciable de manera directa o indirecta, los que pueden afectar un derecho individualizado o colectivo, pero distinguiéndose uno del otro en la forma en la que el quejoso acredite en el juicio respectivo, el agravio que haga valer.

IV. LA TUTELA DEL INTERÉS LEGÍTIMO CON MOTIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE FECHA 6 DE JUNIO DE 2011

Mediante la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la CPEUM, lo que transformó el sistema de administración de justicia en México, al precisar el margen de protección de los derechos fundamentales, creando un nuevo paradigma.

Esta reforma se complementó con el también novedoso esquema de protección a los derechos humanos establecido a partir de la llamada reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

De esta manera las modificaciones que dichas reformas “aportaron al constitucionalismo mexicano no fueron solamente de forma, sino que afectaron al núcleo central de comprensión de lo que son los derechos”.¹²⁷

De acuerdo a su exposición de motivos, la reforma constitucional en materia de amparo tuvo las siguientes finalidades: A) Ampliar el juicio de amparo, integrando a su ámbito de protección a los derechos humanos, B) Armonizar la competencia federal con las locales, para así lograr su complementariedad, C) Incorporar el amparo adhesivo, D) Introducir la figura del interés legítimo, E) Otorgar a la SCJN

¹²⁶ Para Ulises Schmill y Carlos de Silva Nava, la distinción entre las nociones de interés jurídico e interés legítimo radica en el tipo de normas que cada uno tutelan.

¹²⁷ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coord.) *La reforma constitucional de derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 63.

la facultad de emitir declaraciones generales de inconstitucionalidad, F) La creación de Plenos de Circuito, como órganos encargados de resolver contradicciones de tesis entre los Tribunales Colegiados de un mismo circuito, G) Ampliar la discrecionalidad del juez de amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, basado en la apariencia del buen derecho y H) Perfeccionar el procedimiento de ejecución de las sentencias.

Conforme a diversos autores, la reforma constitucional en materia de amparo, “en ciertos puntos implicó un avance y en otros un retroceso al juicio de amparo, en el control de la constitucionalidad de normas generales y actos de autoridad que violen los derechos fundamentales de los gobernados”,¹²⁸ respecto del segundo supuesto, principalmente por dejar fuera de tutela judicial a aquellos derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México no es parte.

No obstante lo anterior, en general se reconoce que la reforma constitucional mencionada, ha sido benéfica para la sociedad, no sólo por permitir que el juicio de amparo sea más accesible sino por otorgar una tutela más efectiva a los derechos fundamentales.

Al introducirse la figura de interés legítimo para efectos de la procedencia del juicio de amparo se permitió la posibilidad de impugnar actos de autoridad que afectaran este tipo de derechos y se modificó la noción tradicional de parte agraviada.

Al respecto, el artículo 107, fracción I de la CPEUM actualmente dispone que en el juicio de amparo, tendrá el carácter de parte agraviada quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por 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.

¹²⁸ Silva Ramírez, Luciano, “*Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo*”, *Revista Cultura Jurídica, de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, México, Año 2, núm. 2, abril-junio de 2011, p. 77.

Evidentemente dicha reforma constitucional permeó en la necesidad de modificar la Ley de Amparo para incorporar las figuras novedosas establecidas, lo que aconteció el 2 de abril de 2013, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se expidió la actual Ley de Amparo, abrogándose la ley reglamentaria anterior.

Al respecto en el artículo 5, fracción I de Ley de Amparo vigente, se dispone que tendrá el carácter de quejoso aquel que aduzca ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo.

Así que, es posible promover un juicio de amparo cuando se pretendan tutelar derechos que se vean afectados indirectamente al pertenecer a un grupo determinado, determinable o indeterminable de personas (difusos o colectivos¹²⁹), pero subsiste la obligación del quejoso de acreditar el agravio a su esfera de derechos con motivo del acto reclamado, ya no de manera personal y directa como ocurre en el caso del interés jurídico, pero si en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Por ello, quedó superado el concepto de agravio personal y directo, debido a que el justiciable no necesariamente debe acreditar un agravio con estas características, precisamente por la introducción de la figura del interés legítimo.

Como conclusión, las diferencias más palpables entre la tutela de ambos intereses, es el tipo de derechos que cada uno tiene inmerso y la forma en la que el quejoso debe acreditar el agravio correspondiente.

Sin embargo es importante mencionar que tratándose de cualquiera de ambos intereses, si el quejoso no acredita la existencia de un agravio, la consecuencia

¹²⁹ Mientras los derechos colectivos pertenecen a un grupo de personas determinadas o determinables, que les une un vínculo jurídico, los derechos difusos, pertenecen a un grupo de personas indeterminadas o indeterminables unidos por una relación de hecho, accidental, no existe vínculo jurídico entre ellos. *Cfr.* Silva Ramírez, Luciano. *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, *Op. cit.*, nota 64, p. 315.

procesal será el sobreseimiento del juicio, en términos de lo establecido en el artículo 63 fracción V, de la Ley de Amparo.

V. CRITERIOS JUDICIALES ACTUALES RESPECTO DEL INTERÉS LEGÍTIMO

De acuerdo con lo previsto en el artículo 107, fracción I de la CPEUM, podrá promover el juicio de amparo quien vea afectado su interés jurídico o su interés legítimo individual o colectivo.

Si bien es cierto, ha resultado compleja la tarea de caracterizar al interés jurídico, aun y cuando el acto reclamado trasciende a derechos que se encuentran plenamente incorporados de manera individualizada en la esfera jurídica del quejoso, tratándose de la caracterización del interés legítimo, la problemática ha resultado mayor, en la medida en que su existencia está determinada por la mera afectación a la especial situación jurídica del quejoso.

Según el criterio inicialmente establecido por la Segunda Sala de la SCJN, tanto el interés jurídico como el legítimo suponen una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del quejoso, sólo que a diferencia del primero, que requiere que el derecho tutelado sea subjetivo y esté individualizado en la esfera jurídica del quejoso, el interés legítimo implica la existencia de un interés difuso en beneficio de la colectividad, cuya violación afecta de manera indirecta la esfera jurídica del quejoso o bien su especial situación jurídica respecto del orden normativo¹³⁰.

A su vez, la Primera Sala de la SCJN entendió al interés legítimo como un interés cualificado que pueden hacer valer ciertos gobernados respecto de la legalidad de determinados actos administrativos. Para su configuración se deben considerar los siguientes elementos:

- i. No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, sino que requiere de un interés personal (individual o colectivo) que de

¹³⁰ Cfr. "INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO". Tesis 2ª. XVIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 2, p. 1736.

prosperar la acción se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante.

- ii. Está garantizado por un derecho objetivo, pues no hay un derecho subjetivo que faculte su exigencia.
- iii. Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio.
- iv. Los titulares de un interés legítimo sufren una afectación distinta a la que puede resentir otro gobernado, por la situación particular en la que se encuentran.
- v. Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético; en suma es un interés jurídicamente relevante¹³¹.

Con posterioridad, el Pleno de la SCJN determinó que el interés legítimo implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona, la cual ve afectada su esfera de derechos por el acto reclamado, cuya afectación se encuentra diferenciada con respecto del resto de los demás integrantes de la sociedad, ya sea por la circunstancia personal de la persona o por una regulación sectorial o grupal, motivo por el cual el afectado contará con un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante para acudir al juicio de amparo y por consecuencia la anulación del acto que reclama le producirá un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica¹³².

Ahora bien, con respecto a otro tipo de derechos, el interés legítimo se encuentra ubicado entre el interés jurídico y el interés simple, definiéndose como “aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera

¹³¹ Sentencia emitida por la Primera Sala de la SCJN en el juicio de amparo en revisión número 737/2012.

¹³² Cfr. “INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”. Tesis 50/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, p. 60.

jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra".¹³³

Por ende, para efectos de la procedencia del juicio de amparo en el que se pretenda tutelar un interés legítimo, el quejoso deberá: 1) Ser titular de un interés legítimo individual o colectivo; 2) Alegar que el acto reclamado violó sus derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) Demuestre una afectación a su esfera jurídica en virtud de su especial situación frente al orden jurídico¹³⁴.

Queda claro que para la procedencia del juicio de amparo se mantiene el principio de parte agraviada (el cual ya no se reduce a la existencia de un agravio personal y directo), sino que a partir de ahora, la concepción del agravio implica dos connotaciones, la primera cuando el acto reclamado sólo afecta un interés jurídico y la segunda cuando aquel trasciende de manera indirecta a un derecho del quejoso, afectando su especial situación jurídica.

Asimismo, el criterio judicial vigente derivado de lo previsto en el artículo 107, fracción I, párrafo segundo de la CPEUM¹³⁵, coincide en que tratándose de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, se continúa exigiendo al quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo que le afecte de manera personal y directa, situación que resulta relevante valorar dada su trascendencia a la tutela de derechos que se ven afectados indirectamente por actos de autoridades administrativas.

En este sentido, del análisis de los criterios más recientes de la SCJN es posible desprender cuando menos tres elementos distintivos de la afectación a un interés legítimo, en la inteligencia de que cada uno de ellos amerita reflexiones específicas.

¹³³ "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE". Tesis 1a./J. 38/2016, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo II, p. 690.

¹³⁴ Cfr. *Ídem*.

¹³⁵ "Artículo 107.- (...) I. (...) Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal o directo".

Los referidos elementos distintivos son los siguientes:

- I. La existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y el quejoso, con independencia de que el acto reclamado lo afecte de manera individual o colectiva.

Este elemento se refiere a que el ordenamiento jurídico de manera general prevé la existencia de derechos fundamentales como mínimos necesarios para que las personas desarrollen su vida en sociedad.

Los derechos fundamentales están dirigidos a las personas para su disfrute, por lo que de esta manera se crea un vínculo jurídico entre tales derechos y las personas a quienes están dirigidos, las cuales podrán hacerlos oponibles para lograr su efectividad y cumplimiento.

Tratándose del interés legítimo individual, se parte de la existencia de un acto de autoridad que está dirigido al titular de un derecho subjetivo pero que además afecta diversas esferas jurídicas de personas que no cuentan con este tipo de derecho.

Lo anterior ocurre respecto de las personas que tienen una relación jurídica con los titulares de derechos subjetivos hacia quienes va dirigido el acto de autoridad, que si bien no verán afectada su esfera jurídica de manera directa sí sufrirán una afectación de manera indirecta contando con un interés legítimo individual para impugnar el acto de autoridad.

En este orden de ideas, la afectación al interés legítimo individual ocurre debido a que el acto de autoridad inicialmente sólo lesiona la esfera jurídica del titular de un derecho subjetivo, pero lo cierto es que en virtud de que éste entabló con una o más personas una relación jurídica, como consecuencia indirecta de ese acto de autoridad, éstas verán menoscabados sus derechos fundamentales y por ende, tal acto trasciende a su esfera jurídica¹³⁶.

¹³⁶ Cfr. "INTERÉS LEGÍTIMO. EN PRINCIPIO, LA FALTA DE ÉSTE NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO QUE CONDUZCA A DESECHAR LA DEMANDA CUANDO LOS PADRES,

Un ejemplo de lo anterior ocurre respecto de los usuarios de un centro deportivo que es clausurado por una autoridad administrativa, los cuales no son titulares de los derechos subjetivos directamente afectados por el acto de autoridad, como son entre otros la propiedad y la posesión del inmueble afectado, sin embargo, debe reconocerse que la imposibilidad de utilizar las instalaciones clausuradas trasciende indirectamente a sus derechos fundamentales como lo es el derecho a la salud.

Otros ejemplos similares ocurren respecto de los trabajadores del patrón cuyo centro de trabajo es clausurado donde el acto de autoridad indirectamente trasciende al derecho fundamental al trabajo; los socios de las personas morales respecto de los actos que afecten su patrimonio, supuesto en el cual el acto reclamado trascenderá al derecho a la propiedad de los referidos socios o el arrendatario respecto de la expropiación del inmueble materia de arrendamiento, caso en el que se afectara el derecho fundamental a la vivienda.

Ahora bien, es importante aclarar que el interés legítimo individual no sólo se configura a través de la existencia de una relación jurídica con un sujeto que cuenta con un derecho subjetivo afectado por un acto de autoridad, sino que éste puede generarse de manera autónoma.

Un ejemplo de lo anterior, ocurre cuando una autoridad administrativa desecha una denuncia de responsabilidad administrativa en contra de un servidor público, situación que trasciende al derecho objetivo del quejoso que presentó la denuncia relativa a la obligación de todo servidor público de actuar en términos de lo previsto en el artículo 109, fracción III, de la CPEUM.

EN REPRESENTACIÓN DE SU HIJO MENOR DE EDAD, ACUDEN A COMBATIR ACTOS DE AUTORIDAD DIRIGIDOS A AFECTAR LOS PREDIOS DE UN TERCERO, DE CUYO CASO SE BENEFICIAN POR ALGÚN TÍTULO LÍCITO, Y SE RELACIONAN CON LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES SENSIBLES PARA DETERMINADOS DERECHOS CONSTITUCIONALES". Tesis 1a./J. 44/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1, p. 311.

Como se advierte, el interés legítimo individual surge por la afectación indirecta o en ocasiones directa a la esfera jurídica del quejoso, al transgredirse los derechos objetivos que le asisten o bien a la especial situación jurídica en que se encuentra, derivada de su conducta.

Por otra parte, para la actualización del interés legítimo colectivo, no se requiere la afectación a un derecho incorporado de manera individualizada a la esfera jurídica del quejoso, sino que el acto reclamado debe impactar en un derecho del que éste goza como parte de una colectividad, diferenciándose su afectación respecto de los demás miembros de tal colectividad.

En este sentido, el ordenamiento jurídico otorga derechos fundamentales de manera colectiva, los cuales no se individualizan en una sola persona, por lo que cualquier miembro de la colectividad hacia la cual vayan dirigidos podrá ejercitarlos.

Por lo tanto, el acto de autoridad no sólo afectará a una persona sino a un cúmulo de ellas, lo que provocará un agravio indirecto a diversas esferas jurídicas, sin menoscabo de que se advierta un vínculo jurídico entre el derecho fundamental otorgado y el quejoso.

En cuyo caso, no sólo por ser miembro de la colectividad hacia quién va dirigido un derecho fundamental, se podrá impugnar el acto de autoridad aduciendo un interés abstracto, sino que el quejoso deberá sufrir un agravio diferenciado para la procedencia del juicio de amparo, situación que se relaciona con el siguiente elemento a analizar.

Un ejemplo de la afectación a un interés legítimo colectivo ocurre cuando una autoridad administrativa otorga una autorización ambiental para la tala de una superficie forestal, la cual afecta a un cúmulo de personas sobre su derecho fundamental al medio ambiente, mismas que están legitimadas a impugnar el otorgamiento de tal autorización.

En cambio, un supuesto discutible en el que se ha sostenido que no se configura el interés legítimo colectivo ocurre cuando la afectación se produce por la indebida integración del gasto público, es decir cuando el Estado omite destinar al gasto público los ingresos por contribuciones o cuando otorga una condonación de contribuciones a determinados sujetos¹³⁷, quienes de manera indirecta ven afectada su esfera de derechos.

- II. El quejoso sufre un agravio diferenciado a la generalidad por su especial situación jurídica.

Una vez concretado el vínculo de derechos fundamentales y el quejoso, para que proceda la impugnación de un acto de autoridad haciendo valer un interés legítimo, es indispensable que el acto reclamado trascienda a la especial situación jurídica del quejoso, bien sea por ejercer un derecho conferido por el orden jurídico o bien por las diferentes relaciones jurídicas que entable.

Como ya se dijo, tratándose del interés legítimo individual o colectivo, el acto reclamado no impacta directamente en los derechos subjetivos incorporados de manera individualizada en la esfera jurídica del quejoso, sino que la afectación ocurre de manera indirecta, por lo que el agravio se configura de forma diversa.

Esto quiere decir que para la actualización del interés legítimo debe ocurrir un agravio diferenciado que impacte a la especial situación jurídica del quejoso.

La exigencia de que el quejoso cuente con un agravio diferenciado para hacer valer un interés legítimo, impide que cualquier persona que cuente con un derecho fundamental dirigido a una generalidad impugne un acto de autoridad, aun y cuando pudiera contar con un interés abstracto para asegurar la legalidad en el mismo.

¹³⁷ Cfr. "INTERÉS LEGÍTIMO. LA AFECTACIÓN ALEGADA CON MOTIVO DE LA INDEBIDA INTEGRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO, POR AUSENCIA DEL PODER IMPOSITIVO DEL ESTADO NO LA ACTUALIZA". Tesis 1a. CLXXXVII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, p. 447. Se estima que este criterio es discutible en virtud de que es posible sostener que quienes contribuyen al gasto público mediante el pago de los tributos respectivos, se encuentran en una situación jurídica diferenciable a la del resto de los gobernados y por ende, la normativa que aquellos estimen contraria al principio de destino al gasto público de los ingresos tributarios, sí afecta su interés legítimo colectivo.

Ya que sólo a través de la existencia de un agravio diferenciado respecto de los demás miembros de la sociedad, se configurará la especial situación jurídica del quejoso.

Respecto de los ejemplos que se han enunciado, tratándose de los trabajadores cuyo centro de trabajo fue clausurado, su situación jurídica deriva de un vínculo laboral; mientras que en el supuesto de los socios de una persona moral cuyo patrimonio se ve afectado, la referida situación tiene su origen en la escritura constitutiva de ésta y finalmente en el caso del arrendatario de un inmueble expropiado la especial situación jurídica surge del contrato que le permite el uso o goce temporal del mismo.

En estos ejemplos, se puede concluir que diversas personas cuentan con derecho al trabajo o a la vivienda, pero sólo aquellas que cuenten precisamente con un agravio diferenciado, tendrán legitimación para promover el juicio de amparo.

Un ejemplo en donde no se reconoció la existencia de una especial situación jurídica, ocurre cuando el contribuyente hace valer una afectación al principio de debida integración al gasto público o por condonaciones otorgadas a terceros extraños, toda vez que la Primera Sala de la SCJN, resolvió que resulta innecesario para efectos de determinar quién cuenta con interés legítimo para impugnar el acto, distinguir entre el contribuyente y el beneficiario directo del gasto público, al no existir un agravio diferenciado respecto de éstos.

Lo anterior es así, porque la indebida integración al gasto público es societaria y abstracta respecto de todos los miembros de la sociedad por lo que al no generarse una situación diferenciada, tampoco se configura un interés legítimo, por lo cual tales actos de autoridad no son susceptibles de ser verificados en sede de control constitucional a través del juicio de amparo¹³⁸.

¹³⁸ Cfr. "INTERÉS LEGÍTIMO. COMO USUARIO O BENEFICIARIO DEL GASTO PÚBLICO, LA PARTE QUEJOSA QUE COMBATE SU DEFICIENTE INTEGRACIÓN NO ACUDE COMO CONTRIBUYENTE, POR LO QUE CARECE DE AQUÉL". Tesis 1a. CLXXXVI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, p. 441.

III. La anulación de la conducta impugnada produce un efecto positivo en su esfera jurídica.

Por último, este elemento se relaciona con las características mismas del interés legítimo como concepto, en cuanto a que se trata de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

Es decir, en primer lugar el acto reclamado debe afectar la esfera jurídica del quejoso, con independencia de que aduzca un interés jurídico o legítimo, por tanto, la eventual anulación del mismo generará un efecto positivo en su esfera de derechos, permitiéndole el pleno goce del derecho fundamental transgredido.

Luego entonces, si no existe afectación alguna a la esfera de derechos del quejoso, éste tampoco obtendría un beneficio en caso de otorgársele el amparo, motivo por el cual la inexistencia de un beneficio derivado de la sentencia que en su caso se dicte, llevaría a concluir que no se afecta el interés legítimo del quejoso, produciéndose el sobreseimiento del juicio.

Como ejemplo de esta situación destaca el caso en que dos asociaciones civiles en ejercicio del derecho a la educación, impugnan la omisión de una autoridad fiscalizadora consistente en no iniciar procedimientos resarcitorios derivados del ejercicio incorrecto de un fondo destinado a la educación. Al respecto se advierte que una de esas asociaciones, tiene el objeto social de acudir judicialmente a la defensa de este derecho, fomentar la investigación educativa y realizar programas educativos, entre otros, mientras que la otra asociación no tiene alguna de estas actividades en su objeto social¹³⁹.

En este caso la asociación cuyo objeto social no prevé los fines anteriores, además de que no cuenta con un agravio diferenciado respecto de las demás personas que cuentan con el derecho a la educación, tampoco obtendría un beneficio con el otorgamiento del amparo, al tener en todo caso, únicamente un interés abstracto para la efectividad de ese derecho, pues la concesión del amparo,

¹³⁹ Amparo en revisión 323/2014, resuelto por la Primera Sala de la SCJN.

en el sentido de que se inicien los procedimientos resarcitorios respectivos no trascendería a su esfera jurídica determinada por su objeto social.

VI. LA TUTELA DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El concepto de interés legítimo a nivel internacional tuvo sus primeros antecedentes en Italia y Francia, originándose en el derecho administrativo para posteriormente permear en el derecho procesal y en el derecho constitucional, figura que con el transcurso del tiempo fue adoptada en otros sistemas jurídicos como el mexicano.

Al igual que en el derecho comparado, en México el interés legítimo se estableció en la regulación que rige la jurisdicción de lo contencioso administrativo con anterioridad a que fuera consagrado a nivel constitucional.

Uno de los primeros antecedentes de la tutela del interés legítimo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se estableció en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual permitió que no sólo aquellas personas que contaran con un interés jurídico pudieran promover el juicio contencioso administrativo local sino también las que contaran con un interés legítimo.

En este contexto normativo no resultaba necesario acreditar la afectación de un derecho subjetivo “ya que bastaba la lesión objetiva a la esfera de derechos del promovente, derivada de la aplicación de la ley”, con lo que el interés legítimo se convirtió en un medio a través del cual se accedía a la jurisdicción de lo contencioso administrativo¹⁴⁰.

¹⁴⁰ “INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EJERCITAR LA ACCIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SÓLO SE REQUIERE EL”. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, noviembre 1° de 1976 (Primera época, Instancia: Pleno, TCADF).

La introducción del interés legítimo en esta jurisdicción tuvo la finalidad de ampliar su ámbito de protección así como el número de gobernados que pudieran acceder a la defensa de sus intereses, motivo por el cual legislador ordinario estableció la distinción entre el interés legítimo y el interés jurídico.

Mientras el interés jurídico “requiere acreditar la afectación a un derecho subjetivo, el interés legítimo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, (...) que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico¹⁴¹.

En este sentido, la Segunda Sala de la SCJN coincidió en que en el referido procedimiento contencioso administrativo local resultaba suficiente “una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico”,¹⁴² para que contara con legitimación suficiente para ejercer la acción.

Por otra parte, la apertura de la tutela del interés legítimo en la jurisdicción administrativa federal en gran medida fue posible gracias a que diversos ordenamientos sustantivos comenzaron a prever esta figura, como es el caso del ya mencionado artículo 180 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece la posibilidad de que las personas físicas y morales que cuentan con interés legítimo, impugnen los actos administrativos correspondientes, siempre que acrediten que tales obras o actividades originan un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

Esta situación se complementa con lo previsto en el artículo 8, fracción I, de la LFPCA, en el que se dispone la improcedencia del juicio contencioso administrativo, en contra de actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en

¹⁴¹ “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. Tesis 2a./J 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, p. 241.

¹⁴² “INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”. Tesis 2a./J 142/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, p. 242.

los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

Lo anterior demuestra el desarrollo que ha tenido el reconocimiento del interés legítimo en los medios de defensa de la justicia administrativa.

1. *Algunos precedentes relevantes en el ámbito nacional.*

En materia administrativa, el interés legítimo es reconocido en la mayor parte de las Entidades Federativas del país, al estar incorporado en las disposiciones que regulan los procedimientos de lo contencioso administrativo locales¹⁴³.

Esto permite que en algunos supuestos, las personas que únicamente cuenten con un interés legítimo, accedan al juicio de lo contencioso administrativo en defensa de su pretensión.

Por lo que, vale la pena hacer mención de cómo se encuentra regulado el interés legítimo en la legislación de algunas Entidades Federativas, para conocer su alcance.

En San Luis Potosí el interés legítimo está reconocido tanto en la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado y Municipios¹⁴⁴, la cual dispone las características del acto administrativo y del procedimiento administrativo local y municipal, como en la Ley de Justicia Administrativa del Estado¹⁴⁵, la cual regula la

¹⁴³ Respecto a la integración de los tribunales de lo contencioso administrativo locales, destaca el caso de Chihuahua en donde no existe un tribunal con esta acotación, toda vez que las controversias generadas con su administración pública son resueltas por el tribunal superior de justicia del Estado, sin que exista una especialización en materia administrativa, haciendo énfasis que de acuerdo al artículo transitorio cuarto transitorio del decreto por el que se reformaron, derogaron, adicionaron diversas disposiciones de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, en materia de combate a la corrupción, las Entidades Federativas deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes para crear tribunales de justicia administrativa.

¹⁴⁴ **“Artículo 2.-** Para efectos de la presente Ley se entenderá por: (...) VIII. Interesado: Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo por ostentar un derecho legalmente tutelado”.

¹⁴⁵ **“Artículo 49.-** Sólo podrán demandar o intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés jurídico o legítimo que funde su pretensión”.

fase contenciosa ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Estado, para la impugnación de un determinado acto.

Incluso, el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, distingue la diferencia entre acudir con un interés jurídico y uno legítimo, señalando que tendrán interés jurídico los titulares de un derecho subjetivo mientras que tendrán 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.

Al igual que en el caso anterior, en Aguascalientes tanto la ley que regula las relaciones entre la administración pública local y municipal y los particulares, es decir, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado¹⁴⁶ como la que regula la impugnación de los actos administrativos, es decir la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado¹⁴⁷, está previsto el interés legítimo.

A diferencia de la regulación en San Luis Potosí, en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo de Aguascalientes, no existe una distinción clara entre el interés jurídico y el legítimo como vías para acceder a esta jurisdicción, ya que únicamente de manera ambigua dispone que podrán acceder a ésta quienes cuenten con un interés legítimo, situación que puede provocar confusión en el juzgador, provocando el sobreseimiento de diversos asuntos cuyo fondo amerite ser analizado.

Un aspecto positivo en la legislación de Aguascalientes sobre el reconocimiento del interés legítimo, es lo previsto en la Ley de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado que dispone en su artículo 19 que los procedimientos seguidos ante esta procuraduría salvaguardarán el legítimo interés del derecho a

¹⁴⁶ "Artículo 18.- Para los efectos de esta ley se entenderá por interesado aquella persona que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo por ostentar un derecho legalmente tutelado".

¹⁴⁷ "Artículo 5.- Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan un interés directo y legítimo que funde su pretensión".

gozar de un ambiente adecuado, de lo que se deduce que quienes cuenten con éste podrán participar como parte en el procedimiento administrativo respectivo.

Mientras que en la Ciudad de México podrán promover el juicio contencioso administrativo local aquellas personas que tengan un interés legítimo en el juicio, salvo que pretendan obtener una sentencia que permita la realización de actividades reguladas, para lo cual deberán acreditar un interés jurídico.

Como se aprecia, la regulación en la Ciudad de México es similar a la de Aguascalientes, además de que existe la similitud en el hecho de que no define que se ha de entender por este concepto.

Al respecto, la jurisprudencia del PJJ definió al interés legítimo en el contexto del juicio contencioso administrativo de la Ciudad de México como la facultad de cualquier persona para exigir el cumplimiento del ordenamiento jurídico cuya transgresión genera un perjuicio en su esfera jurídica así como al propio ordenamiento jurídico.

2. Algunos precedentes relevantes en el ámbito internacional.

Al igual que en México en diversos países existen tribunales expeditos para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública los cuales surgieron ante la necesidad de controlar la legalidad en las actuaciones de esta última.

Ergo, es importante reflexionar sobre los diversos procedimientos de lo contencioso administrativo existentes en otros países sobre todo para conocer si en tales legislaciones se reconoce el interés legítimo como medio para acceder a los medios de defensa de esta jurisdicción.

En España fue publicada la ley 29/1999 el 16 de julio de 1999, reguladora de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la que de acuerdo a su exposición de motivos, tiene la finalidad de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración.

La relevancia de esta ley es que distingue de manera precisa entre la noción de derechos subjetivos y de intereses legítimos como parte de la tutela judicial efectiva que pretende a través de los recursos que contempla.

Por tanto, de acuerdo al artículo 19 de la ley en comento, estarán legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, aquellas personas físicas y jurídicas que ostenten un derecho o un interés legítimo así como las corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades señaladas en la misma que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

Al igual y como ocurre en México, para acceder a los recursos previstos en la ley 29/1999, el promovente que aduzca la existencia de un interés legítimo deberá contar con un interés cualificado que implique un grado de afectación en su esfera de derechos, que en cuyo caso de resolver a su favor su pretensión se traducirá en un beneficio o en la eliminación de un perjuicio, queriendo decir que no se trata de un mero interés por la legalidad de los actos administrativos.

Otro antecedente importante en el sistema jurídico español es la sentencia número 102/2009¹⁴⁸ emitida por el Tribunal Constitucional en la que generó un precedente constitucional sobre la legitimación activa de las asociaciones en los procesos contencioso administrativos en que pueden actuar defendiendo intereses profesionales.

De igual forma a lo previsto en el sistema jurídico español, en Colombia se reconoce la existencia de terceros que no son partes del procedimiento respectivo, pero que se encuentran vinculados a la situación jurídica de las partes de la controversia, viéndose afectados por el fallo que se pronuncie, por lo que en dicho sistema jurídico se legitima a tales terceros para participar en el procedimiento correspondiente, con la finalidad de asegurar la protección de sus derechos.

¹⁴⁸ La sentencia número 102/2009 emitida por el Tribunal Constitucional de España el 27 de abril de 2009, abordó el acceso a la justicia a través del interés legítimo, en este caso de una asociación de jueces y magistrados para la impugnación de un nombramiento tras la dimisión del afectado.

Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia señaló que el fundamento del llamado que debe hacerse a los terceros con un interés legítimo no es otro que el derecho al debido proceso que, es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, por lo tanto, la intervención de tales terceros se orienta primordialmente a lograr que, en virtud de su interés legítimo, tengan la posibilidad de ejercer todas las garantías del debido proceso y sobre todo el derecho de defensa como un principios constitucional, con la finalidad de que hagan valer las pruebas que consideren pertinentes y controvertan las que se presenten en su contra¹⁴⁹.

Por otra parte, dicho órgano constitucional también concluyó que la intervención de los terceros con interés legítimo en el procedimiento debe ser oportuna, es decir, deben ser notificados cuando este la secuela procedimental, para que la autoridad jurisdiccional pueda evaluar todos los argumentos en la controversia y con esto se eviten fallos que posteriormente puedan ser controvertidos por aquellos terceros que no fueron llamados oportunamente¹⁵⁰.

Otro ejemplo de lo anterior, es el de Brasil en donde en el año de 1946 se introdujo a nivel constitucional a la acción colectiva como un medio a través del cual, cualquier persona estaba legitimada para impugnar actos de la administración pública, situación que se conservó en la Constitución de 1967, reglamentándose a través de la ley 4717, del 29 de junio de 1965 y que actualmente está prevista en la Constitución brasileña vigente, concretamente en su artículo 5, fracción LXXIII, que dispone que "cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretende anular un acto lesivo para el patrimonio público (...), histórico y cultural".¹⁵¹

¹⁴⁹ Sentencia T-247 de fecha 27 de mayo de 1997 emitida por la Corte Constitucional de Colombia.

¹⁵⁰ *Idem*.

¹⁵¹ Fix-Zamudio, Héctor. *Derecho Administrativo Urbanístico y la protección de los intereses difusos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 165.

A grandes rasgos, en muchos ordenamientos internacionales se han establecido instrumentos específicos que reconocen la legitimidad de cualquier persona para promover medios de defensa sin necesidad de contar con un interés jurídico, estos instrumentos se configuran a través de acciones populares o juicios ordinarios o constitucionales, los cuales finalmente tienen el objetivo común de tutelar intereses legítimos, situación que es afín a la legislación mexicana.

CAPÍTULO TERCERO LA ARTICULACIÓN EN LA TUTELA DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN LAS JURISDICCIONES ADMINISTRATIVA Y DE AMPARO

INTRODUCCIÓN

Del estudio del marco jurídico vigente se aprecia que en materia administrativa la tutela del interés legítimo es deficiente, debido principalmente a la desarticulación entre los diferentes medios de impugnación a través de los cuales el justiciable puede hacerlo valer.

Esta desarticulación se produce porque los medios de defensa a través de los cuales es posible impugnar un acto administrativo no están regulados armónicamente, ya que su promoción puede darse de manera simultánea y con diverso grado de tutela, lo que genera afectaciones a los justiciables involucrados así como al Estado, impidiendo una tutela judicial efectiva.

Por otra parte, esta discordancia resultante entre la jurisdicción de amparo y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ha provocado el debilitamiento de esta última, en cuanto a que se ha convertido en una jurisdicción optativa y no ha sido un medio para resolver en definitiva controversias de esta índole, sino que estas en su mayoría son resueltas, como órganos jurisdiccionales de primera instancia, por los tribunales del PJP a través de la vía constitucional, la cual teleológicamente no tiene esta función.

Ante ello, en el presente capítulo se indican las principales causas que dan origen a la desarticulación entre ambas jurisdicciones, así como sus consecuencias para los justiciables y para el Estado.

Finalmente, se proponen diversas reformas y adiciones para procurar una articulación entre dichas jurisdicciones para, por un lado, fortalecer a la jurisdicción de lo contencioso administrativo como una jurisdicción terminal en la impartición de justicia, salvo en determinados casos que por su importancia y trascendencia, seguirían siendo impugnables en la jurisdicción constitucional y, por el otro, permitir

a las personas un adecuado acceso a la justicia principalmente a través de la tutela efectiva del interés legítimo.

I. LA POSIBILIDAD DE PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO SIN AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD

Tanto en la CPEUM como en la Ley de Amparo, se prevén los supuestos en los que el juicio de amparo podrá promoverse sin necesidad de agotar algún recurso, juicio o medio de defensa previo, tal y como fue mencionado en el capítulo primero del presente trabajo.

Los casos de excepción al principio de definitividad, para efectos de su sistematización, se abordan en dos rubros atendiendo a la naturaleza de la autoridad responsable que los emitió: 1) El primer rubro consistente en actos emitidos por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo y 2) El segundo rubro consistente en actos provenientes de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

1. Actos emitidos por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En el artículo 107, fracción III constitucional, se establece que el juicio de amparo procederá en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en éstas o durante el procedimiento, afectando las defensas del quejoso y trascendiendo al sentido del fallo.

Asimismo se establece que para la procedencia del juicio, el quejoso deberá agotar los recursos ordinarios mediante los cuales se pueda revocar o modificar el acto reclamado.

A pesar de lo anterior, de acuerdo a la fracción III, del artículo en cita, el quejoso no deberá agotar tales recursos ordinarios cuando: 1) La ley permita la renuncia de los mismos y 2) Acuda en su carácter de persona extraña al juicio.

Además de los supuestos anteriores, en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, se establecen tres supuestos adicionales: 1) Cuando el acto reclamado derive del procedimiento de extradición; 2) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal y 3) Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo¹⁵².

2. Actos emitidos por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Antes de desarrollar los supuestos de excepción al principio de definitividad tratándose de actos u omisiones provenientes de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que se encuentran previstos de manera textual en la legislación de la materia, se abordarán los que se prevén implícitamente.

El primer supuesto de excepción al principio de definitividad implícito en la CPEUM se refiere a que el quejoso no debe agotar medio de defensa ordinario alguno, cuando en contra del acto reclamado no exista un medio de defensa que pueda revocar o modificar el acto reclamado, situación que ocurre tratándose de actos provenientes de órganos constitucionales autónomos, los cuales no pueden combatirse en la jurisdicción de lo contencioso administrativo por no ser materia de

¹⁵² Como ejemplo al supuesto referente a la interpretación adicional de los medios de defensa, se cita el siguiente criterio: *Cfr. "RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. AL NO PREVER EXPRESAMENTE COMO RECURRIBLE LA OMISIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE ACORDAR SOBRE EL OFRECIMIENTO DE UNA PRUEBA, EN CASO DE RECLAMARSE ÉSTA COMO VIOLACIÓN PROCESAL EN EL AMPARO DIRECTO, NO PODRÁ EXIGIRSE AL QUEJOSO QUE, PREVIO A SU PROMOCIÓN, HUBIERE AGOTADO EN SU CONTRA ESE MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA, AL REQUERIRSE DE UNA INTERPRETACIÓN ADICIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, PARA COLEGIR SU ESA HIPÓTESIS SE ADECUA O NO, ANALÓGICAMENTE, A UNA ADMISIÓN O DESACHAMIENTO DE PRUEBA"* Tesis: VII.1o.A.16 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, registro 2012578.

control, salvo las determinaciones en las que se impongan sanciones por responsabilidad administrativa de acuerdo a lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.

Otro supuesto es el previsto en el artículo 28 constitucional, en el que se establece que las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto, por ende, no se requiere agotar algún medio de defensa.

Un supuesto adicional se actualiza cuando las leyes ordinarias que rijan la procedencia de un medio de defensa ordinario contra un determinado acto, no prevean la tutela del interés legítimo, motivo por el cual el quejoso podrá acudir directamente al juicio de amparo en defensa de su interés legítimo, el cual sí es tutelado en esa jurisdicción constitucional.

Este supuesto de excepción al principio de definitividad se sustenta en la necesidad de que el medio de defensa ordinario cuyo agotamiento se exija debe ser el idóneo, es decir, procedente en contra del respectivo acto de autoridad que se impugna.

En virtud de ello debe tomarse en cuenta la jurisprudencia del Pleno de la SCJN sobre la idoneidad de los medios de defensa ordinarios que proceden en contra de un acto reclamado, la cual establece esta característica como un requisito indispensable para que sea exigible el agotamiento del recurso respectivo, incluso en el supuesto que exista algún recurso pendiente de resolver, lo que lleva a concluir que no debe sobreseerse un juicio de amparo en el que previamente no se agotó un medio ordinario inadecuado, al prever éste un grado de tutela considerablemente inferior a la que ofrece el juicio constitucional, como es la posibilidad de acudir a éste por una afectación a un interés legítimo y no estrictamente jurídico.

Así pues, el medio de defensa idóneo será aquél que esté "instituido expresamente por la ley y regido por un procedimiento para su tramitación, oponible frente a una resolución que lesione los intereses de la parte que se dice afectada y

mediante el que se pueda lograr la invalidación o la modificación de la resolución impugnada".¹⁵³

Una vez precisados los supuestos implícitos, se abordarán las excepciones al principio de definitividad que expresamente se prevén en la CPEUM o en la Ley de Amparo.

Conforme a lo previsto en el artículo 107, fracción IV constitucional, en materia administrativa el juicio de amparo procederá en contra de actos u omisiones provenientes de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, entre las que se encuentran las autoridades pertenecientes a la Administración Pública, cuyo agravio no sea reparable mediante algún medio de defensa legal, por lo que el quejoso en principio tendrá que agotar tales medios de defensa para acudir al juicio de amparo.

De acuerdo a la fracción en comento, el quejoso no debe agotar los medios de defensa cuando: 1) No suspendan los efectos de los actos controvertidos; 2) No tengan los mismos alcances que los previstos en la Ley de Amparo; 3) Exijan mayores requisitos a los establecidos en la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva; y 4) Establezcan un plazo mayor al establecido en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional.

Adicionalmente, la fracción IV en cita, en su último párrafo agrega que no existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa: 1) Si el acto reclamado carece de fundamentación; y 2) Cuando sólo se aleguen violaciones directas a la CPEUM.

En cuanto a la excepción al principio de definitividad prevista en el artículo 107, fracción III constitucional, referente a actos que afecten a personas extrañas al juicio, si bien es cierto aparentemente sólo es aplicable tratándose de actos de

¹⁵³ "IMPROCEDENCIA. LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO REQUIERE QUE EL RECURSO O DEFENSA LEGAL PROPUESTO SE HUBIERA ADMITIDO, SE ESTÉ TRAMITANDO AL RESOLVERSE EL AMPARO Y SEA EL IDÓNEO PARA OBTENER LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN DEL ACTO RECLAMADO" Tesis: P./J. 144/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, p. 15.

tribunales, también es cierto que, de acuerdo a la interpretación de la Segunda Sala de la SCJN, tal supuesto también es aplicable tratándose de actos emitidos por autoridades diversas a las judiciales, ya que lo relevante es en qué calidad promueve el juicio el quejoso, en este caso como tercero extraño, y no así en la vía en que lo hace¹⁵⁴.

Por otra parte, el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, establece que la interposición de aquellos recursos o medios de defensa mediante los cuales se pueda combatir el primer acto de aplicación de una norma general será optativa, por lo que el quejoso podrá promover el juicio de amparo en contra de leyes, sin agotar los recursos respectivos¹⁵⁵.

Además del supuesto anterior, el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, dispone que no es necesario agotar los medios de defensa ordinarios previstos en un reglamento cuando éstos no se encuentran establecidos en la ley.

En resumen, tratándose de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso no deberá agotar los medios de defensa cuando: 1) La ley permita la renuncia de los mismos; 2) El quejoso acuda en carácter de persona extraña al juicio; 3) Cuando el acto reclamado derive del procedimiento de extradición; 4) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal y 5) Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

¹⁵⁴ Cfr. "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA ACTOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO". Tesis 2a./J. 11/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 2, p. 1242.

¹⁵⁵ Cfr. "AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. RECURSOS ORDINARIOS". Número de registro 1004822, *Apéndice 1917-Septiembre 2011*, Sexta Época, tomo II, p. 3598.

Mientras que tratándose de actos provenientes de autoridades diversas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso no deberá agotar tales medios de defensa cuando: 1) No exista medio de defensa ordinario que pueda modificar o revocar el acto reclamado; 2) No sean idóneos para impugnar el acto reclamado; 3) No suspendan los efectos de los actos controvertidos; 4) No tengan los mismos alcances que los establecidos en la Ley de Amparo; 5) Exijan mayores requisitos a los establecidos en la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva; 6) Establezcan un plazo mayor al establecido en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional; 7) El acto reclamado carezca de fundamentación; 8) Sólo se aleguen violaciones directas a la CPEUM; 9) El quejoso acuda en carácter de tercero extraño al procedimiento correspondiente; 10) Se combata el primer acto de aplicación de una norma general y 11) El medio de defensa ordinario se prevea en una norma general inferior a una ley.

3. Consecuencias de las excepciones al principio de definitividad.

En general, los supuestos de excepción al principio de definitividad generan beneficios en favor del quejoso, en el sentido de que puede acudir de manera inmediata a la jurisdicción de amparo a resolver su controversia, sin embargo implica algunos problemas que a continuación se mencionan.

Antes de realizar el análisis mencionado, conviene cuestionar si los referidos supuestos de excepción al principio de definitividad contravienen el principio de plenitud del control jurisdiccional o de la administración de justicia.

Dicho principio implica que toda controversia que sea sometida ante un órgano de control, debe ser resuelta en cuanto a las pretensiones de las partes. En materia administrativa la pretensión se traduce en obtener una declaración de nulidad del acto administrativo impugnado, lo que puede provocar la necesidad de que la autoridad emita o realice determinados actos.

Lo anterior resulta importante, toda vez que a través de la sentencia del órgano jurisdiccional correspondiente, se ajustará el acto de autoridad al marco jurídico aplicable y, por consiguiente, se producirá el restablecimiento del derecho así como de la defensa del orden constitucional.

En materia de amparo, cuando se somete a control un acto que no fue materia de un control de legalidad previo, precisamente por ocurrir alguno de los supuestos de excepción al principio de definitividad, sí se satisface el principio de plenitud del control jurisdiccional, dado que el hecho de que la controversia no sea sometida ante una jurisdicción previa, no implica que el fallo del juez constitucional no vaya a resolver las pretensiones de las partes, al determinar el apego del acto reclamado respecto al orden constitucional, preservando éste y en su caso restituyendo al quejoso el goce de sus derechos, incluso con un mayor alcance al que pudiera obtener en una jurisdicción ordinaria.

La posibilidad de que determinados actos administrativos sean impugnables directamente a través del juicio de amparo puede provocar entre otras consecuencias, medidas cautelares y sentencias contradictorias en perjuicio de los justiciables cuya conducta se adecua a un mismo supuesto normativo, trato procesal desigual y la subutilización de los recursos públicos destinados al sostenimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Otra interrogante respecto a esta situación surge respecto al quejoso que no acudió al juicio contencioso administrativo en el que se ventilaron sus intereses legítimos que comparte con él o los terceros que lo promovieron, por no haber sido llamado, pero que sí está legitimado para promover el juicio de amparo indirecto en contra de tal acto de autoridad, supuesto que ameritará un análisis detenido sobre si el tribunal de lo contencioso administrativo debía o no llamarlo a juicio.

II. TUTELA DEL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DE TRIBUNALES

1. *Posibilidad de impugnar en el juicio de amparo directo sentencias de tribunales administrativos en cuyo procedimiento el promovente adujo un interés legítimo.*

Existen diversos supuestos en los cuales una persona puede impugnar en el juicio de lo contencioso administrativo un acto administrativo en defensa de un interés legítimo, en cuyo caso tendrá derecho a que se dicte una sentencia en la que se resuelva su pretensión.

La sentencia que dicte el tribunal de lo contencioso administrativo incidirá en la esfera de derechos del titular de un interés legítimo, por lo que en caso de que le resulte desfavorable podrá impugnarla a través del medio de defensa que estime pertinente.

En relación con este supuesto, en el artículo 107, fracción I, párrafo segundo, constitucional se establece que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecta de manera personal y directa.

De acuerdo a una interpretación literal del artículo en cita, el promovente del juicio contencioso administrativo que acudió en defensa de un interés legítimo no cuenta con la legitimación necesaria para promover el juicio de amparo en contra de la sentencia dictada en el juicio ordinario, precisamente por carecer de interés jurídico.

Empero, debe reconocerse que una vez que el titular de un interés legítimo acude al juicio de lo contencioso administrativo, la sentencia de fondo que al respecto se dicte, sí trasciende a su interés jurídico; por lo que en ese supuesto el interés legítimo del actor se juridifica y le permite el acceso a la jurisdicción de amparo.

En otras palabras, el hecho de someter ante un tribunal administrativo una controversia en la que se procura la defensa de un interés legítimo, es suficiente para que el afectado por la misma cuente con un interés jurídico para impugnarla en sede constitucional.

Por consiguiente, a través del juicio de amparo directo es posible tutelar, aunque sea en vía de consecuencia, un interés legítimo, el cual se ha juridificado por medio de una sentencia, siempre y cuando el quejoso haya sido parte en el procedimiento previo.

En cambio, si el afectado en su interés legítimo por un acto administrativo no acudió al juicio contencioso administrativo respectivo, surge la interrogante sobre si puede promover el juicio de amparo directo en contra de la sentencia dictada en dicho juicio, la cual además de afectar indirectamente su interés legítimo, al trascender a la actuación administrativa que impactó su especial situación jurídica, también afecta el interés jurídico de aquellas personas que sí intervinieron en éste, lo que se aborda a continuación.

2. La procedencia del juicio de amparo directo o indirecto promovido por quién aduce un interés legítimo contra sentencias de tribunales administrativos, sin haber sido parte en el juicio ordinario.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Amparo, los actos y resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, pueden ser impugnados a través del juicio de amparo en la vía directa o indirecta.

A través del juicio de amparo indirecto se pueden impugnar actos de tribunales realizados fuera de juicio o después de concluido; actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; o bien, actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a éste.

En tanto, el juicio de amparo directo procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Además, la resolución judicial debe afectar el interés jurídico del quejoso como requisito de procedencia del juicio de amparo, sin que éste resulte procedente cuando el acto reclamado sólo afecta su interés legítimo.

Si bien es cierto la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, introdujo la figura del interés legítimo para promover el juicio de amparo y permitir una mayor tutela de derechos, también es cierto que tratándose de actos o resoluciones de tribunales, estableció la obligación de hacer valer un interés jurídico, por lo que es relevante conocer los argumentos que justifican tal limitación.

De acuerdo a la iniciativa con proyecto de decreto de reforma y adición a los artículos 94, 100, 103 y 107 de la CPEUM, presentada el 19 de marzo de 2009, por diversos legisladores pertenecientes a la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen respecto de la reforma constitucional de mérito, la limitante al interés legítimo en contra de actos o resoluciones de tribunales, fue prevista desde este primer momento.

Esta limitación se justificó con el argumento de que en las controversias jurisdiccionales las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa, “de modo tal que cualquier afectación a ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, afectaría el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener”.¹⁵⁶

Este argumento medularmente se refiere a que permitir a personas cuyos intereses jurídicos no se ventilan en un juicio de lo contencioso administrativo, promover un juicio de amparo en su contra, afectaría el equilibrio procesal, en el

¹⁵⁶ Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la CPEUM, presentada el 19 de marzo de 2009, por un grupo de senadores pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, pp. 11-12.

entendido que las partes deben contar con los mismos medios y posibilidades de defensa.

Al respecto, es importante reflexionar sobre qué es el equilibrio procesal y en qué medida la introducción del interés legítimo para impugnar actos o resoluciones de tribunales efectivamente lo afecta.

El equilibrio procesal está íntimamente ligado al principio de igualdad y consiste en que a las partes de una controversia “deben concedérseles iguales condiciones, de manera que ninguno quede en estado de indefensión (...), lo que significa que los medios probatorios ofrecidos por ambas partes procesales deben valorarse con el mismo estándar o idénticas exigencias de juicio para generar convicción”.¹⁵⁷

Por otra parte, el interés legítimo como ya se estudió anteriormente, implica reconocer legitimación en la causa para controvertir en un juicio una determinada conducta que trasciende a la especial situación jurídica en la que se ubica una persona, cuando esa conducta no trasciende directamente a un derecho incorporado a plenitud en su esfera jurídica, bien sea por que dicha conducta impacta directamente en los derechos que de manera individualizada asisten a otra persona o bien porque trascienden a un derecho reconocido a una pluralidad de personas.

En este contexto, resulta relevante referirse a dos supuestos para determinar si el equilibrio procesal se ve afectado por la participación de una persona que a través del juicio de amparo hace valer la defensa de un interés legítimo al impugnar una sentencia emitida por un tribunal de justicia administrativa sin haber sido parte en el procedimiento respectivo.

El primer supuesto se refiere a aquellos casos en los que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no prevé la tutela de intereses legítimos o no lo hace con los mismos alcances que la jurisdicción de amparo, por lo que en esa jurisdicción ordinaria únicamente podrán impugnar el acto administrativo las personas que

¹⁵⁷ “PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PROCESO PENAL. SU ALCANCE”. Tesis 1a./J. 141/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 3, p. 2103.

cuenten con un interés jurídico y aquéllas que sólo cuenten con un interés legítimo, únicamente podrán defender sus derechos a través del juicio de amparo indirecto promovido contra el referido acto administrativo, situación que como se precisará en apartado posterior, genera diversos inconvenientes.

En este supuesto conviene precisar las consecuencias de aceptar que los titulares de un interés legítimo promuevan el juicio de amparo directo en contra de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo, para atribuirle vicios a ésta.

De aceptarse lo anterior, se permitiría al actor cuestionar el resultado de un procedimiento en el que no fue parte y, por otro lado, se provocaría que quién no fue parte en la contienda, ni ofreció pruebas ni hizo valer sus defensas en la misma, introduzca argumentos novedosos diferentes a los que se plantearon al tribunal de justicia administrativa.

En efecto, si en el juicio de amparo directo que tiene como finalidad verificar la validez de una sentencia dictada por un tribunal de justicia administrativa se permite que ésta sea cuestionada por quien no fue parte, el primer problema que se presenta es el referente a la situación procesal de la parte que se vio afectada por el fallo dictado en el respectivo juicio ordinario, debido a que en el juicio de amparo directo promovido por quien se dice afectado sólo en su interés legítimo no podrá considerarse a aquella parte afectada como un tercero interesado en la subsistencia del acto reclamado ya que, en todo caso, también tendrá interés en que la sentencia respectiva sea declarada inconstitucional, lo cual puede provocar, por un lado, que no sea llamado a ese juicio de amparo al ser coincidentes sus intereses con los del quejoso, lo que provocaría un rompimiento a su garantía de audiencia; o bien, a que el tribunal que conozca del juicio constitucional considere que existe un litisconsorcio activo necesario¹⁵⁸ y que, por ende, como parte quejosa deba

¹⁵⁸ El litisconsorcio implica un litigio en el que participan varias personas con intereses respecto del mismo objeto litigioso, ya sea porque tienen el mismo derecho o porque están obligados por la misma causa, de ahí a que cuando existe una multiplicidad de actores se tratará de un litisconsorcio activo y cuando existe una multiplicidad de demandados se tratará de un litisconsorcio pasivo, además de que cuando derivado de la naturaleza del litigio, existe la obligación de concurrir a la controversia, el litisconsorcio será necesario.

considerar tanto al que promueve dicho juicio con base en un interés legítimo como a la parte afectada por la sentencia administrativa.

Esta última determinación también tendría el inconveniente de resolver el juicio de amparo directo confiriendo un trato desigual a quién fue parte en el juicio previo y a quién lo promueve con base a un interés legítimo, pues éste o aquél recibirán un trato diverso en materia probatoria en virtud de que cabe la posibilidad de que el quejoso con un interés legítimo ofrezca pruebas que no se hicieron valer en la instancia ordinaria, impidiendo tal posibilidad al quejoso que fue parte en el juicio de lo contencioso administrativo o, en contrapartida, que al quejoso con un interés legítimo no se le permita ofrecer pruebas en el juicio de amparo directo y éste se resuelva sólo con las aportadas en el primer juicio.

En otro orden de ideas, aceptar la promoción del juicio de amparo directo por quien no fue parte en el juicio contencioso administrativo con motivo de la afectación en su interés legítimo también provocaría una grave sustitución de la jurisdicción de amparo respecto a la jurisdicción administrativa provocando que, por una parte, en el juicio constitucional se analicen cuestiones jurídicas que no fueron materia de estudio por el tribunal de justicia administrativa, dando lugar a generar una nueva contienda en la sede de revisión constitucional; además toda vez que la sentencia que se dictara en el juicio de amparo directo se ocuparía por primera ocasión de los planteamientos novedosos, podría dar lugar a reducir las posibilidades de defensa de todas las partes involucradas en tanto que lo definido en tal sentencia ya no podría ser objeto de un nuevo juicio de amparo a diferencia de lo que sucede cuando se permite al tribunal de origen estudiar a plenitud la problemática respectiva y, por ende, la posibilidad de promover un juicio constitucional contra la sentencia que se ocupe por primera ocasión del problema jurídico respectivo.

En adición a lo anterior, los inconvenientes procesales referidos también se actualizarían cuando se promueva el juicio de amparo directo tanto por la parte afectada como por el que no fue parte e hizo valer un interés legítimo dado que de aceptarse la procedencia de este último para cuestionar la inconstitucionalidad de lo determinado en la sentencia administrativa; para atender al principio de equidad

procesal sería necesario otorgar las mismas posibilidades de defensa a ambos quejosos, por lo que al permitírseles ofrecer pruebas en el juicio constitucional, además de que el tribunal de amparo sustituiría al tribunal de justicia administrativa, ambos quejosos carecerían de un medio de defensa para impugnar esa primera valoración de los nuevos elementos aportados; en cambio, de no aceptarse la posibilidad que tales quejosos ofrezcan pruebas en el juicio constitucional, quien sí fue parte en el juicio ordinario habrá tenido el derecho pleno a ejercer sus defensas mediante el ofrecimiento de medios de prueba, situación que no acontecerá para quién haya accedido a través de un interés legítimo.

Por ende, es dable concluir que en el referido supuesto, es decir, el que implica aceptar la procedencia del juicio de amparo directo promovido contra sentencias administrativas por quien no fue parte en el juicio respectivo haciendo valer un interés legítimo para cuestionar el fondo de éstas, sí se afecta el equilibrio procesal y las formalidades esenciales del procedimiento, máxime que entre otras consecuencias, se provocaría que deliberadamente se ignorara a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para acceder a la jurisdicción constitucional, afectando en consecuencia a los principios de seguridad jurídica y de equidad procesal, motivos por lo que resulta fundamentada tal limitación.

El segundo supuesto consiste en que la jurisdicción de lo contencioso administrativo sí reconozca la tutela del interés legítimo, por lo que en la controversia respectiva podrán participar personas en defensa de su interés jurídico así como diversas en defensa de su interés legítimo.

En este supuesto, destaca la situación de las personas afectadas en su interés legítimo que no fueron parte en la controversia, ya sea por no haberse enterado de la misma o bien por que la legislación de la materia no establece la obligación de llamarlos al juicio respectivo.

A diferencia de lo que ocurre con el juicio de amparo directo, en este segundo supuesto, es decir, donde la jurisdicción de lo contencioso administrativo sí permite la tutela de intereses legítimos, debe reconocerse que la falta de llamamiento al

juicio de origen a quién es afectado en su interés legítimo por el acto administrativo le permitirá promover el juicio de amparo indirecto como tercero extraño al juicio y la materia de éste será analizar si se debió o no llamar al quejoso al juicio contencioso administrativo y en su caso permitirle el acceso a éste para defender su interés legítimo.

De prosperar el juicio de amparo indirecto, para que el quejoso sea llamado al juicio contencioso administrativo, se considerará que éste se ubica en una situación de litisconsorcio necesario activo o pasivo con el actor o con los terceros interesados en ese juicio y, por ende, con la misma situación procesal de quienes ya habían sido llamados al juicio respectivo, tomando en cuenta que no debe dejarse en estado de indefensión a las otras partes ni generar un desequilibrio entre estas, por ello se considera que no se transgrede el equilibrio procesal que necesariamente debe existir.

III. PROBLEMÁTICA DEL TRATO DESIGUAL EN LA TUTELA DE INTERESES LEGÍTIMOS

1. Situación actual.

Conforme al marco jurídico vigente los justiciables cuentan con más de una vía para impugnar los actos administrativos, lo que permite la promoción simultánea de medios de defensa de diversa naturaleza en contra de un mismo acto administrativo.

Para profundizar en las consecuencias de esta situación a continuación se precisan los principales supuestos que pueden presentarse.

El primer supuesto ocurre cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo, federal o local, tutela intereses legítimos. En este caso, tanto las personas afectadas en su interés jurídico como en su interés legítimo podrán promover el juicio de lo contencioso administrativo.

A pesar de lo anterior se puede promover un juicio de amparo indirecto en contra del acto administrativo respectivo sin agotar la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando se actualice alguna excepción al principio de definitividad.

Un segundo supuesto ocurre cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tutela intereses legítimos, por tanto los afectados en este tipo de intereses por el acto de autoridad podrán promover en su contra un juicio de amparo indirecto.

Este supuesto tiene su fundamento en lo dispuesto en el artículo 107, fracción I, constitucional, ya que al no preverse para una específica jurisdicción de lo contencioso administrativo la tutela de intereses legítimos, es posible acudir al juicio de amparo sin agotar aquella, es decir, el afectado podrá promover este juicio constitucional directamente al no existir un medio de defensa ordinario idóneo para impugnar el acto administrativo, lo que permitirá acudir al juicio de amparo sin agotar el contencioso administrativo.

Como se advierte en este supuesto pueden coexistir tanto el juicio de lo contencioso administrativo promovido por quienes se ven afectados en su interés jurídico como diversos juicios de amparo planteados por quienes se ven afectados en sus intereses legítimos.

Por tanto, tratándose de la impugnación de actos administrativos existe la posibilidad de que simultáneamente se promuevan en su contra los siguientes juicios: 1. Juicio de lo contencioso administrativo por quién se ve afectado en su interés jurídico; 2. En su caso, juicio de lo contencioso administrativo por quién se ve afectado en su interés legítimo; 3. Juicio de amparo indirecto promovido por el afectado en su interés jurídico cuando opere alguna excepción al principio de definitividad y; 4. Juicio de amparo indirecto por el afectado en su interés legítimo cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tutele éste o tutelándolo se actualice una excepción al principio de definitividad.

Lo anterior, sin menoscabo de que también pudiera promoverse un juicio ordinario federal en términos de lo previsto en el artículo 53, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual procede entre otros supuestos, en contra del incumplimiento de una relación contractual entablada entre la administración pública y un particular, ya sea en virtud de un contrato de obra pública, de adquisición, de arrendamiento o de servicios, misma que se caracteriza por la existencia de obligaciones recíprocas entre las partes, creándose una relación en un plano de coordinación y no de supra a subordinación.

Respecto de este supuesto, conocerá un Juez de Distrito en materia civil, recayendo la controversia en el plano del derecho civil, debido a la naturaleza de la relación jurídica¹⁵⁹.

2. Principales consecuencias procesales.

La posibilidad de la promoción simultánea de diversos medios de defensa en contra de un mismo acto administrativo, entre otros aspectos puede generar: 1) La existencia de medidas cautelares contradictorias; 2) El dictado de sentencias contradictorias y 3) Desigualdad procesal y trato desigual a las partes.

2.1 Medidas cautelares contradictorias.

Las medidas cautelares son instrumentos o mecanismos adoptados por el órgano jurisdiccional que conozca de una controversia, antes o durante ésta, para evitar que el litigio se modifique o quede sin materia y con ello se provoque un daño irreparable en el actor y que la sentencia que vaya a dictarse pierda su efectividad.

Luego entonces, las medidas cautelares buscan asegurar los efectos de la sentencia que vaya a dictarse así como otorgar una tutela judicial efectiva en favor del actor.

¹⁵⁹ Cfr. "CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL". Tesis PC.I.C. J/43 C, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

En materia administrativa se pueden dictar medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución que ponga fin a un juicio de lo contencioso administrativo así como de los derechos cuya tutela se solicita, las cuales pueden ser negativas o positivas, lo que resulta revelador de acuerdo a lo establecido en el capítulo III de la LFPCA.

Cada ordenamiento procesal establece sus medidas cautelares aplicables, las que respecto de otros ordenamientos podrán coincidir o variar al regularse de forma más amplia o restringida¹⁶⁰.

Ahora bien, en el supuesto en el que se promuevan diversos medios de defensa en contra de un mismo acto administrativo y en cuyos juicios se dicten medidas cautelares contradictorias entre sí, se provocará una problemática grave con diversas connotaciones.

En primer lugar esta situación impide que se ejecuten correctamente las medidas cautelares ordenadas en los diversos medios de defensa promovidos, por que al ejecutarse una de estas medidas la otra podría perder su eficacia jurídica.

Por otra parte, la no aplicación de una medida cautelar ordenada también trascendería a la eficacia de la sentencia que se dicte en el medio de defensa de que se trate, al provocarse un daño irreparable al actor, resultando ineficaz la sentencia respectiva.

Por estas razones, no es conveniente la existencia de medidas cautelares contradictorias, situación que como se mencionó se genera por la substanciación simultánea de medios de defensa de diversa naturaleza en contra de un mismo acto de autoridad.

¹⁶⁰ De acuerdo al criterio establecido por la Segunda Sala de la SCJN, el juez de amparo puede adoptar las medidas cautelares que estime pertinentes con la finalidad de contribuir a la eficacia del juicio e impedir que se defrauden derechos de terceros o se ocasionan perjuicio a las partes. *Cfr.* "ANOTACIÓN REGISTRAL PREVENTIVA DE LA DEMANDA DE AMPARO Y SU AUTO ADMISORIO. ES POSIBLE DECRESTAR ESA MEDIDA CAUTELAR EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN LA VÍA INDIRECTA, A PETICIÓN DEL INTERESADO" Tesis: 2a./J. 67/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, p. 278.

2.2 El dictado de sentencias contradictorias.

Al igual que pueden existir medidas cautelares contradictorias producto de la multiplicidad en la promoción de diversos medios de defensa en contra de un mismo acto de autoridad, esta situación también provoca la existencia de sentencias contradictorias entre sí, lo que seguramente ocurrirá al confrontarse una sentencia emitida por un tribunal de justicia administrativa y un tribunal de amparo, al tener estos órganos marcos regulatorios distintos cuyas determinaciones pueden tener alcances diversos.

Esta contradicción además de provocar inseguridad jurídica a las partes en las contiendas respectivas también puede generar incertidumbre sobre los efectos de cosa juzgada de las sentencias que se dicten.

Por tanto, debe analizarse si la existencia de sentencias contradictorias “puede propiciar en que se deje insubsistente la otra o bien, que por virtud de una de ellas se anule la ejecución de la otra y viceversa”.¹⁶¹

Cabe recordar que, la cosa juzgada es el efecto de la sentencia que permite que sea definitiva, por lo tanto que no sea legalmente recurrible y que sea coercitiva lo que implica que pueda exigirse su cumplimiento aun en contra de la voluntad del afectado, distinguiéndose en formal y material.¹⁶²

En este sentido, la cosa juzgada da certeza a la resolución de controversias y procura la tutela judicial efectiva, y que de no existir este efecto los procedimientos se extenderían de manera indefinida al promoverse de manera indiscriminada medios de impugnación en contra de las diferentes sentencias que resuelvan un mismo problema jurídico.

¹⁶¹ Cossío Díaz, José Ramón y Gudiño Pelayo, José de Jesús, “Efectos de la cosa juzgada en sentencias contradictorias entre sí”, *Revista de la Facultad de derecho de México*, México, año 2008, número 249, p. 443.

¹⁶² La cosa juzgada es formal cuando una sentencia ejecutoriada no puede impugnarse por las partes, mientras que la cosa juzgada material implica que lo juzgado en un medio de impugnación no puede ser materia de análisis en otro juicio posterior, toda vez que se trata de un hecho definitivamente juzgado.

De modo que de causar ejecutoria dos sentencias emitidas por órganos jurisdiccionales diferentes, ambas deben considerarse firmes y ser ejecutables coercitivamente, pero al ser contradictorias entre sí, el problema radicará a cuál se le concederán estos atributos.

En caso de que se atribuya mayor importancia a una de las sentencias y por consecuencia se le tenga como ejecutoriada, la otra sentencia que en principio contaba con esta característica perderá su efecto de cosa juzgada, hecho que necesariamente causará perjuicio a las partes que intervinieron en el procedimiento que le dio origen.

Mientras que, atribuirle a ambas el efecto de cosa juzgada, invariablemente afectará a las partes y provocará que en alguna medida, subsista el problema jurídico planteado.

2.3 Desigualdad procesal.

El principio de igualdad procesal implica que las partes en una controversia cuenten con las mismas prerrogativas y posibilidades de defensa de manera que ninguna de ellas quede en estado de indefensión, situación que converge con los principios de legalidad y de acceso a la justicia previstos a nivel constitucional.

Al promoverse diversos medios de defensa en contra de un mismo acto administrativo, los justiciables se someterán a un marco procesal diverso que repercutirá en los siguientes aspectos: 1. Requisitos formales de la demanda; 2. Plazo para promover la demanda; 3. Naturaleza de los actos impugnables; 4. Requisitos para la admisión y desahogo de las pruebas; 5. Carga probatoria; 6. Alcance probatorio; 7. Sentencias con diferentes objetos y; 8. Recursos ordinarios diferentes.

Así, por ejemplo, por lo que se refiere a la naturaleza de los actos impugnables en ambas jurisdicciones, se tiene que en la jurisdicción administrativa tradicionalmente se ha vuelto compleja la impugnación de omisiones en tanto que en la jurisdicción de amparo sí son controvertibles.

Mientras que en lo relativo al plazo para promover dichos medios de impugnación, también varía, debido a que la LFPCA establece por lo general un plazo de 30 días para promover el juicio contencioso administrativo federal y la Ley de Amparo establece por lo general un plazo de 15 días para promover el juicio de amparo.

Como último ejemplo de la disparidad entre las jurisdicciones señaladas, se tiene que la jurisdicción de lo contencioso administrativo federal únicamente prevé los recursos de reclamación y revisión, en tanto, la jurisdicción de amparo prevé los recursos de revisión, queja, reclamación e inconformidad.

Es por ello que esta situación necesariamente trascenderá en un trato desigual a los justiciables quienes podrán incurrir en errores procesales dando lugar a que algunos se encuentren en desventaja respecto a otros, cuando impugnen el mismo acto de autoridad.

Por tanto, la posibilidad que confiere el marco procesal del Estado Mexicano de impugnar conductas administrativas que afectan el interés legítimo por diferentes vías procesales es claramente violatoria al principio de igualdad procesal, el cual busca otorgar a los justiciables un mismo trato procesal de manera que con independencia de las particularidades del juicio al que acudan, ninguno quede en estado de indefensión, lo que no ocurre actualmente.

3. *Otras consecuencias.*

Además de las consecuencias procesales provocadas por la promoción simultánea de diversos medios de defensa en contra de un mismo acto administrativo, también pueden generarse otras consecuencias tales como: 1) Inseguridad jurídica para terceros; 2) Uso ineficaz de los recursos públicos asignados al sostenimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y 3) Desincentivar el adecuado funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3.1 *Inseguridad jurídica de terceros.*

Al igual que el principio de igualdad, el principio de seguridad jurídica también se encuentra previsto a nivel constitucional y se erige en sustento de la convivencia y el orden social.

Este principio permite que el gobernado cuente con certeza respecto de sus relaciones con otros gobernados y con las autoridades públicas, permitiéndole conocer las consecuencias jurídicas de sus actos. Se encuentra inserto en diversas disposiciones constitucionales y legales entendidas como un cúmulo de garantías que impiden a las autoridades públicas actuar de manera arbitraria.

En el contexto de la problemática que se plantea en este apartado, la promoción simultánea de medios de impugnación de diversa naturaleza contra una misma conducta de la administración pública afecta el derecho a la seguridad jurídica que asiste a los justiciables, ya que como consecuencia de las problemáticas analizadas tales como la emisión de medidas cautelares y sentencias contradictorias, así como la desigualdad procesal entre las partes, esta situación también genera incertidumbre jurídica entre los terceros ajenos al juicio respectivo, en el sentido de que desconocerán las consecuencias de las relaciones jurídicas que entablen con las partes.

Además, las autoridades que intervengan o substancien los respectivos medios de defensa, no tendrán certeza sobre las consecuencias de sus determinaciones, debido principalmente a la falta de articulación del sistema de administración de justicia ya que la ejecución de sus resoluciones se podrá obstaculizar por determinaciones en otros juicios o medios de defensa que se substancien simultáneamente.

3.2 Uso ineficaz de los recursos públicos asignados al sostenimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el artículo 134 constitucional se dispone que los recursos económicos de las autoridades públicas, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

La eficiencia implica “que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó”, y la eficacia se refiere a que la autoridad debe “contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas”.¹⁶³

Es por ello que la jurisdicción de lo contencioso administrativo al ejercer los recursos públicos asignados debe apegarse a los principios y a los fines establecidos en la Carta Magna, tal y como están obligadas todas las autoridades del Estado Mexicano, pero al convertirse en una jurisdicción de agotamiento voluntario, no existe certeza alguna sobre los recursos públicos que realmente se le deben destinar; incluso se vuelve cuestionable la necesidad de contar con una jurisdicción de esa naturaleza.

Al respecto, la falta de articulación en los medios de impugnación de los actos administrativos, provocada por la falta de uniformidad en el grado de tutela del interés legítimo, ha generado que las controversias administrativas sean resueltas principalmente por el PJF y en consecuencia la jurisdicción de lo contencioso administrativo sea frecuentemente ignorada y en esa medida deje de cumplir con su finalidad.

¹⁶³ “GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA” Tesis: 1a. CXLV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, p. 2712.

La situación descrita conlleva que los recursos públicos destinados tanto a la jurisdicción de lo contencioso administrativo como a la de amparo, no sean ejercidos de manera eficiente y eficaz afectando lo previsto en el artículo 134 constitucional, al no existir certeza sobre qué recursos realmente se requieren para sostenerlas.

Lo anterior es así, toda vez que actualmente se destina un presupuesto para el sostenimiento de una jurisdicción especializada en la resolución de controversias administrativas, pero dada la articulación actual, esta jurisdicción no conoce la totalidad de los conflictos de esta naturaleza, lo que genera que la jurisdicción constitucional que tiene otra finalidad, resuelva de manera ordinaria tales controversias.

Esto lleva a concluir que los recursos públicos destinados a la jurisdicción de lo contencioso administrativo no son ejercidos de manera eficiente en el entendido que un cúmulo de controversias no son resueltas por los tribunales de lo contencioso administrativo y tampoco son ejercidos de manera eficaz, toda vez que para la resolución de un conflicto administrativo intervienen varias jurisdicciones, lo que genera un doble gasto público.

Por último, es importante mencionar que esta circunstancia provoca una sobrecarga en los tribunales del PJF, los cuales teleológicamente tiene una función extraordinaria, y que al resolver controversias de manera ordinaria, su presupuesto y recursos se ven disminuidos por una actividad que en esencia no les corresponde.

3.3 Desincentivar el adecuado funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Al existir la posibilidad de que todas de las determinaciones de los tribunales de lo contencioso administrativo sean impugnables en el juicio de amparo, bien sea como sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin al juicio sin concluirlo, violaciones procesales, actos dentro de juicio de imposible reparación y actos dictados en ejecución de sentencia, provoca desincentivar esa jurisdicción especializada ya que, por una parte, el criterio jurisdiccional de sus tribunales siempre será revisado por la jurisdicción de amparo y, por otra parte, la falta de definitividad de sus

determinaciones impide que desarrollen adecuadamente jurisprudencia, lo que puede generar que el justiciable al ser consciente de esta situación busque de manera sistemática y deliberada que sus pretensiones sean resueltas por los tribunales constitucionales.

IV. SOLUCIONES A LA DESARTICULACIÓN ENTRE LAS JURISDICCIONES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y DE AMPARO

De acuerdo a los múltiples problemas derivados de la falta de articulación en el sistema jurídico mexicano de la regulación procesal relacionada con la tutela del interés legítimo, los que han sido expuestos en el presente trabajo y cuyas principales consecuencias son la posibilidad jurídica de la promoción simultánea de medios de defensa de diversa naturaleza en contra de un mismo acto administrativo, así como la necesaria y múltiple revisión que realiza la jurisdicción de amparo respecto de lo actuado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, resulta indispensable modificar la regulación de ambas jurisdicciones, con la finalidad de evitar esos problemas y sus consecuencias, todo ello en aras de permitir una tutela judicial efectiva de los derechos de los justiciables. Las bases de la propuesta respectiva se precisan a continuación.

1. Modificación a la regulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Se propone modificar la regulación respectiva, tanto en el plano federal como en el local, para permitir que se otorgue al interés legítimo un grado de tutela similar al otorgado por la jurisdicción de amparo, lo que constituye un presupuesto para lograr que su agotamiento sea obligatorio y se evite la existencia simultánea de medios de impugnación de diversa naturaleza en contra de un mismo acto administrativo.

Para ello, se estima conveniente: 1. Eliminar situaciones procesales que generan excepciones al principio de definitividad y 2) La creación de mecanismos ágiles para emplazar oportunamente a los titulares de intereses legítimos.

1.1 Eliminar situaciones procesales que generan excepciones al principio de definitividad.

Las excepciones al principio de definitividad impiden que muchas controversias se resuelvan a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, hecho que en algunos supuestos no se justifica, por lo que conviene reducir los actuales supuestos de excepción en aras de evitar que los órganos jurisdiccionales del PJF conozcan como primera instancia jurisdiccional de conflictos de lo contencioso administrativo.

En primer lugar se aprecia que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es utilizada recurrentemente para resolver controversias en las que se alega la defensa de un interés legítimo debido a que el grado de tutela que en ésta se otorga a ese interés, no es similar al que se obtiene a través del juicio de amparo.

Para evitar esta circunstancia, es necesario adecuar la regulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tanto federal como local, para tutelar el interés legítimo en los mismos términos que la jurisdicción de amparo, con lo que se convertirá en un medio idóneo para combatir actos administrativos que lesionen tales derechos.

En esta medida, no se actualizará la excepción al principio de definitividad consistente en la posibilidad de no agotar la jurisdicción de lo contencioso administrativo por no ser idónea, porque en esa jurisdicción ordinaria se podrá hacer valer el interés legítimo con los mismos alcances que la jurisdicción de amparo.

En segundo lugar se propone homologar las medidas cautelares entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la de amparo, para que de esta forma el juicio de lo contencioso administrativo otorgue cautelarmente el mismo grado de tutela.

En atención a lo anterior se sugiere que las disposiciones que regulen los juicios de lo contencioso administrativo, adopten como medidas cautelares las previstas en el artículo 610 del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁶⁴, para que de esta forma exista uniformidad y se elimine el diverso grado de tutela cautelar entre ambas jurisdicciones, pues como antes se precisó el juez de amparo puede aplicar válidamente cualquier medida cautelar de las previstas en este numeral.

De concretarse esta propuesta, no se actualizará la excepción al principio de definitividad consistente en la posibilidad de no agotar la jurisdicción de lo contencioso administrativo como medio ordinario de defensa, toda vez que ésta última: 1) Permitirá suspender los efectos de los actos controvertidos; 2) Sus medidas cautelares tendrán los mismos alcances que los establecidos para la suspensión establecida en la Ley de Amparo; 3) No establecerá un plazo mayor al previsto en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional y; 4) No exigirá mayores requisitos a los establecidos en la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva.

La reducción de los supuestos de excepción al principio de definitividad provoca la necesidad de agotar el juicio de lo contencioso administrativo en un mayor número de casos.

Por último, es de extrema importancia que el marco jurídico de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se equipare a lo previsto en la jurisdicción de amparo, para permitir la impugnación de omisiones de la autoridad administrativa.

Como se analizó anteriormente, de la interpretación del marco jurídico vigente del juicio de lo contencioso administrativo es posible impugnar omisiones de la autoridad administrativa, sin embargo esta posibilidad no se encuentra

¹⁶⁴ **Artículo 610.-** En cualquier etapa del procedimiento el juez podrá decretar a petición de parte, medidas precautorias que podrán consistir en: I. La orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad; II. La orden de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad; III. El retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que necesariamente hayan de causarle a la colectividad, y IV. Cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad”.

expresamente prevista en los ordenamientos que regulan tal procedimiento sino que ha sido parcialmente desarrollada en criterios emitidos sobre este tema por los Tribunales Colegiados de Circuito¹⁶⁵, por consiguiente, para que exista un mayor nivel de certeza sobre este tema, es importante que la procedencia en contra de omisiones administrativas esté prevista expresamente en las leyes adjetivas correspondientes así como en las disposiciones orgánicas de los tribunales de lo contencioso administrativo.

1.2 La creación de mecanismos para emplazar a titulares de intereses legítimos.

Aun cuando se establezca la posibilidad de que los titulares de intereses legítimos intervengan en las controversias de lo contencioso administrativo en las que pudieran verse afectados, para que ello alcance la eficacia necesaria es indispensable que las leyes adjetivas que regulan tales procedimientos establezcan mecanismos adecuados para que el órgano jurisdiccional los llame a juicio.

La ausencia de mecanismos procesales adecuados para llamar a juicio a los titulares de intereses legítimos puede provocar que estos conozcan de la contienda una vez que haya iniciado, dando lugar a que soliciten la protección de la justicia federal y en caso de obtenerla, al considerarse que debieron ser llamados a juicio, se provocaría la necesidad de reponerlo, bien sea por una situación de litisconsorcio activo al contar con un interés legítimo vinculado con el interés jurídico o incluso legítimo del actor, o bien por su carácter de tercero interesado en la medida en que la subsistencia del acto administrativo impugnado trasciende a su interés legítimo al generarles un beneficio.

Es por ello que resulta indispensable que en la regulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se adopten mecanismos procesales que permitan llamar a juicio a todas las personas con un interés legítimo que pudiera verse afectado, permitiéndoles un adecuado acceso a la justicia en términos de lo

¹⁶⁵ Cfr. "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, PROCEDE, AUN CUANDO SE IMPUGNE UNA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA". *Op. cit.*, nota 54, p. 30 y "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE CONTRA ACTOS NEGATIVOS POR ABSTENCIÓN CON EFECTOS POSITIVOS". Tesis: XXV. 2º. J/1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

dispuesto en el artículo 17 Constitucional y evitando que posteriormente se inconformen precisamente por no haber podido defenderse.

Debido a la naturaleza de los intereses legítimos, los cuales no recaen en un solo titular identificable por el órgano jurisdiccional, el mecanismo procesal correspondiente debe tener un alcance general para que resulte eficaz el emplazamiento a juicio de sus titulares.

En este tenor, se propone incorporar a los ordenamientos adjetivos que regulan los juicios de lo contencioso administrativo en el país, mecanismos procesales de emplazamiento a juicio a los titulares de intereses legítimos, tales como notificaciones por edictos electrónicos o por conducto de los medios electrónicos de comunicación masiva (radio y televisión), para que de esta forma cuenten con la posibilidad de comparecer al juicio respectivo en defensa de sus derechos.

2. Modificación a la regulación de amparo.

Así como resulta necesaria la modificación al marco jurídico que rige a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, también resulta necesario hacer modificaciones al marco regulatorio de la jurisdicción de amparo para concretar el agotamiento obligatorio de la primera y para evitar la problemática planteada, por lo cual se propone lo siguiente: 1) Reconocer que la impugnación de normas generales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo da lugar a eliminar la respectiva excepción al principio de definitividad y 2) Limitar la procedencia del juicio de amparo contra las sentencias de tribunales de justicia administrativa.

2.1 Reconocer que la impugnación de normas generales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo da lugar a eliminar la respectiva excepción al principio de definitividad.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 61, fracción XIV, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, la interposición de aquellos recursos o medios de defensa mediante los cuales se pueda combatir el primer acto de aplicación de una norma general es

optativa, por lo que el quejoso puede promover el juicio de amparo en contra de leyes con motivo de su aplicación, sin agotar los recursos respectivos.

Actualmente es posible promover el juicio contencioso administrativo federal en contra de actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, pero tratándose de la impugnación de Reglamentos emitidos por el Presidente de la República y normas emitidas por órganos legislativos, no resulta factible su impugnación a través de esta vía, sin menoscabo de que pueda operar su control difuso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo tanto, en el caso de los Reglamentos emitidos por el Presidente de la República o las leyes del Congreso de la Unión que lesionen algún interés jurídico o legítimo con motivo de su aplicación en un acto administrativo, los afectados pueden promover un juicio de amparo indirecto, al operar la referida excepción al principio de definitividad.

A pesar de lo anterior, debe reconocerse que actualmente los tribunales de lo contencioso administrativo sí gozan de atribuciones para realizar el control constitucional de leyes y Reglamentos, atendiendo a lo previsto en el artículo 1, párrafo tercero, de la CPEUM¹⁶⁶, y en el criterio establecido por la Primera Sala de la SCJN mediante el cual reconoce las atribuciones de control constitucional, en este caso difuso, de todos los tribunales del Estado Mexicano.¹⁶⁷

Incluso, de forma más específica la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN señala la atribución de los tribunales de lo contencioso administrativo en ejercicio del control constitucional o convencional para inaplicar una ley que no se ajuste a los parámetros anteriores¹⁶⁸, siempre y cuando no sea posible acudir a una

¹⁶⁶ "Artículo 1.- (...) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

¹⁶⁷ Cfr. "CONTROL CONSTITUCIONAL Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011" Tesis: 1a./J. 18/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1, p. 420.

¹⁶⁸ Cfr. "CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", *Op. cit.*, nota 53.

interpretación conforme, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1, párrafo 3, de la CPEUM.¹⁶⁹

Toda vez que los tribunales de lo contencioso administrativo pueden ejercer control constitucional, es cuestionable que la Ley de Amparo admita la posibilidad de no agotar aquellos medios de defensa ordinarios que actualmente si permiten plantear la inconstitucionalidad de una norma general o de un Reglamento, por esta razón resulta conveniente derogar el artículo 61, fracción XIV, párrafo tercero, de dicha ley reglamentaria.

Como consecuencia de lo planteado, los tribunales de lo contencioso administrativo podrán resolver controversias que versen sobre la aplicación de una norma general o un Reglamento en un acto administrativo, que lesione intereses jurídicos o legítimos, impidiendo que tales controversias se resuelvan por los órganos jurisdiccionales del PJF como primera instancia jurisdiccional.

2.2 Limitar la procedencia del juicio de amparo contra sentencias de tribunales de justicia administrativa.

Actualmente “la totalidad de las sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin a los juicios dictadas por tribunales ordinarios de la República, sean judiciales o administrativos, federales o locales, son susceptibles de ser examinadas a través del amparo directo”.¹⁷⁰

Esta situación entre otros aspectos provoca que los tribunales de lo contencioso administrativo pierdan relevancia, en el entendido que sus resoluciones serán definitivas en la medida en que las partes de la controversia no promuevan el juicio de amparo directo o que promoviéndolo no se otorgue la justicia de la protección federal, se decrete su sobreseimiento o se deseche.

¹⁶⁹ **Artículo 1.-** (...) Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

¹⁷⁰ Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la CPEUM, presentada el 19 de marzo de 2009, *Op. cit.*, nota 156, pág. 5.

Lo cual, también ha provocado que los justiciables abusen en la promoción de juicios de amparo directo, por ejemplo, la cifra de expedientes en los que se concedió el amparo solicitado durante el año 2009 “fue menor al treinta por ciento”.¹⁷¹

Es decir, la configuración actual del juicio de amparo directo no sólo reduce la trascendencia de los tribunales ordinarios sino que genera una dilación en la administración de justicia que impide la resolución expedita de las controversias.

Por consecuencia, resulta pertinente analizar si debe mantenerse la procedencia del juicio de amparo directo en contra de todas las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a los juicios, o si por el contrario conviene que únicamente determinadas controversias sean susceptibles de ser impugnadas a través de la vía constitucional¹⁷².

Sobre este planteamiento, la iniciativa que dio lugar a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, contempló limitar el juicio de amparo directo para el efecto de que los Tribunales Colegiados de Circuito únicamente lo conocieran excepcionalmente y por tanto fueran los tribunales ordinarios los que emitieran la resolución definitiva convirtiéndolos en órganos terminales en la administración de justicia.

Esta iniciativa propuso que los casos que seguirían siendo materia de control en la vía constitucional serían aquellos que revistieran una especial importancia y trascendencia, para lo cual los Tribunales Colegiados de Circuito contarían con una especie de facultad de selección, similar a la facultad de atracción con la que cuenta la SCJN, para determinar excepcionalmente qué juicios de amparo directo

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² La citada iniciativa de reforma, al respecto estableció lo siguiente: “Esta posición pretende conservar el control de la constitucionalidad directa que es la materia propia del amparo; asimismo, garantizar la defensa de los sujetos y cuestiones que siempre han sido objeto de protección por el Estado mexicano, pero al mismo tiempo, vigorizar la confianza en los tribunales locales y, en general, de los tribunales ordinarios, para que, fuera de los supuestos inicialmente mencionados, el amparo directo sólo procesa en casos de importancia y trascendencia en la forma reglamentada antes citada. En todos los demás supuestos, las resoluciones y sentencias serán inimpugnables, quedando los tribunales que las emitieron como órganos terminales, de acuerdo con lo que los tiempos actuales demandan”.

conocerían, además de tener la potestad de rechazar aquellas demandas que no cumplieran con los criterios que estuvieran reglamentados en la Ley de Amparo y en los Acuerdos Generales emitidos por la SCJN.

La propuesta anterior no fue aprobada por la Cámara de origen lo que dio lugar a que no formara parte del contenido de la reforma constitucional del 6 de junio de 2011. Sin embargo, se considera que debe ser incorporada a nivel constitucional con algunas connotaciones adicionales que serán expuestas a continuación.

Resulta correcto limitar la posibilidad de que todas las sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin a los juicios puedan combatirse a través del juicio de amparo directo, por lo que de conformidad a la iniciativa de reforma citada únicamente determinados casos deben resolverse a través de esta instancia.

Como conclusión de lo anterior, se propone que el juicio de amparo directo sólo pueda promoverse cuando la controversia implique la fijación de un criterio de importancia o trascendencia lo que ocurrirá cuando: 1) Exista una violación directa a la CPEUM y 2) Se contravenga la jurisprudencia emitida por la SCJN.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 107, fracción IX, de la CPEUM en el juicio de amparo procederá el recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas por Tribunales Colegiados de Circuito cuando resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la CPEUM u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia o trascendencia.

Así como se regula la procedencia del recurso de revisión en contra de sentencias emitidas por Tribunales Colegiados de Circuito, se propone que los juicios de amparo directo que podrán ser substanciados por estos órganos, sean aquellos que entrañen una especial importancia o trascendencia.

Cuando la controversia reúna tales características, procederá el juicio de amparo directo en contra de la sentencia emitida por el tribunal de lo contencioso administrativo, en caso contrario ésta será definitiva y el tribunal que la emitió actuará como órgano terminal en la impartición de justicia.

Precisamente se configurará un caso de importancia o trascendencia cuando ocurran violaciones directas a la CPEUM, provocadas por leyes, actos u omisiones de cualquier autoridad.

En este caso, se justifica la intervención de un órgano jurisdiccional del PJF debido a que la jurisdicción de amparo sigue siendo terminal en materia de interpretación constitucional.

Otro caso de importancia o trascendencia ocurrirá cuando la sentencia emitida por un tribunal de lo contencioso administrativo contravenga la SCJN, partiendo de la premisa de que todas las autoridades, incluyendo a los tribunales, están obligadas a respetarla y cumplirla por su carácter obligatorio, en el entendido que ninguna circunstancia que ha sido declarada contraria a la CPEUM pueda tener eficacia jurídica por la omisión de un tribunal.

Por esta razón, se considera pertinente la procedencia del juicio de amparo directo cuando se haga valer la violación a una jurisprudencia emitida por la SCJN, con la finalidad de que continúe vigente.

Asimismo, también existe la posibilidad de controvertir actos de tribunales a través del juicio de amparo indirecto, por tanto también deben ajustarse algunos supuestos de procedencia en esta vía para lograr una articulación completa en la tutela del interés legítimo.

A través de esta vía pueden impugnarse actos de tribunales dentro o fuera de juicio o después de concluido y actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a éste.

Como se observa la regulación actual permite que durante el transcurso de un juicio ordinario se pueden promover diversos juicios de amparo lo que en muchos

casos se realiza con la intención de obstaculizar e impedir la resolución de la controversia ordinaria.

Motivo por el cual se propone que la impugnación a través del juicio de amparo de los actos dentro del juicio respectivo sólo se permita hasta que se dicte la sentencia definitiva, mientras que tratándose de los actos en ejecución de la misma sólo se permita su impugnación sobre la última resolución que se dicte en esta etapa, al igual que tratándose de actos emitidos fuera de juicio.

En relación a los terceros extraños que no fueron llamados a juicio, podrán promover el juicio de amparo indirecto para que el Juez de Distrito determine si la autoridad jurisdiccional competente los notificó debidamente, por lo que tratándose de los titulares de intereses legítimos en el juicio de lo contencioso administrativo, podrán impugnar esta situación, en la inteligencia que se introduzca la obligación de los tribunales de lo contencioso administrativo de emplazarlos a juicio.

De concederse el amparo solicitado, será para el efecto de que el quejoso comparezca en el medio de defensa correspondiente y tenga la posibilidad de defender sus derechos.

Derivado de lo anterior se reducirán los supuestos para promover el juicio de amparo indirecto en contra de actos emitidos por tribunales, evitando la interrupción constante en la impartición de justicia en general y la actividad jurisdiccional de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Como consecuencia de la implementación de las propuestas realizadas en el presente trabajo, se articulará la tutela del interés legítimo, sin importar en qué jurisdicción se alegue su defensa, en el entendido que existirá armonía en cuanto a su protección y se acotará de forma precisa en qué supuestos intervendrá cada una de ellas, lo que finalmente abonará en la materialización de los fines constitucionales consistentes en la eficaz impartición de justicia y en la tutela judicial efectiva, situación que no sólo beneficiará a los justiciables sino que también robustecerá al Estado Mexicano en cuanto a que le permitirá cumplir con uno de sus fines primordiales.

CONCLUSIONES

1. El interés legítimo como concepto introducido a nivel constitucional a partir de la reforma publicada el 6 de junio de 2011, se tutela de manera diferenciada en las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y de amparo, siendo que la segunda jurisdicción otorga una mayor protección y permite su defensa en mayor proporción.

2. Tanto la CPEUM como la Ley de Amparo establecen diversas excepciones al principio de definitividad, que permiten a los justiciables acceder directamente al juicio de amparo sin agotar la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. Las excepciones al principio de definitividad dispuestas en la CPEUM y en la Ley de Amparo están previstas expresa e implícitamente y pueden distinguirse entre las aplicables a la impugnación de actos emitidos por autoridades judiciales y por autoridades diversas a éstas.

4. Las excepciones al principio de definitividad permiten que, en contra de un mismo acto administrativo, se promuevan simultáneamente medios de impugnación de diversa naturaleza, como es el caso del juicio de lo contencioso administrativo y del juicio de amparo, lo que produce diversos inconvenientes en detrimento de los justiciables y de la administración de justicia.

5. La procedencia simultánea de medios de impugnación de diversa naturaleza provoca, entre otras consecuencias, la existencia de medidas cautelares contradictorias, el dictado de sentencias contradictorias y el trato desigual a las partes.

6. La procedencia simultánea de medios de impugnación de diversa naturaleza tiene como consecuencias diversas a las procesales, la inseguridad jurídica de terceros ajenos a la controversia, la inseguridad jurídica de los órganos del Estado involucrados en el problema jurídico respectivo, el uso ineficaz de los recursos públicos destinados al sostenimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la carga excesiva de trabajo y la desnaturalización de la función de

la jurisdicción de amparo y la disuasión del adecuado funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

7. La tutela diferenciada del interés legítimo se debe a una desarticulación entre las jurisdicciones de lo contencioso administrativo y de amparo, lo que genera los inconvenientes señalados anteriormente, pero sobre todo la procedencia simultánea de medios de impugnación de la competencia de esas jurisdicciones, motivo por el cual resulta necesaria una reforma al marco jurídico aplicable con la finalidad de eliminar esos inconvenientes.

8. Se propone modificar la regulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo tanto en el plano federal como en el plano local, para que otorgue un grado de tutela similar al del juicio de amparo, principalmente en los siguientes aspectos:

8.1 La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe reconocer plenamente en su regulación la tutela del interés legítimo.

8.2 Homologar las medidas cautelares procedentes en ambas jurisdicciones, para lo cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo podría remitir a las establecidas en el artículo 610 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

8.3 En la regulación de los juicios de lo contencioso administrativo, los Tribunales de Justicia Administrativa deben emplazar a juicio a todos aquellos titulares de intereses legítimos, para lo cual se propone la utilización de mecanismos procesales de alcance general tales como edictos electrónicos o de medios electrónicos de comunicación masiva (radio y televisión).

9. Se propone modificar la regulación de la jurisdicción de amparo, en los siguientes aspectos:

9.1 Derogar el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, para eliminar como excepción al principio de definitividad la impugnación de normas generales con motivo de su primer acto de aplicación, debido a que estas pueden ser materia de análisis en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en

el ejercicio de un control difuso de la constitucionalidad, incluida su convencionalidad.

9.2 Debe limitarse la procedencia del juicio de amparo directo, para que sólo proceda en contra de sentencias emitidas por Tribunales de Justicia Administrativa cuando la controversia implique la fijación de un criterio de importancia o trascendencia, lo que ocurrirá cuando exista una violación directa a la CPEUM o cuando se contravenga la jurisprudencia emitida por la SCJN.

9.3 Suprimir la posibilidad de promover un juicio de amparo en contra de actos dentro de juicio, en la inteligencia de que únicamente procedería contra actos en ejecución de sentencia, específicamente hasta que se dicte la última resolución en el procedimiento de origen respectivo.

10. Adoptar la siguiente definición de interés legítimo: Es el interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra naturaleza.

Derivado de lo anterior, se concluye que el interés legítimo es tutelado de manera diferenciada en las jurisdicciones de amparo y de lo contencioso administrativo, lo que permite que en muchos casos el afectado por un acto administrativo pueda promover el juicio de amparo sin agotar el juicio de lo contencioso administrativo.

Esto es así, debido a que tanto la CPEUM como la Ley de Amparo, prevén diversas excepciones al principio de definitividad, lo que provoca la promoción simultánea de diversos medios de impugnación en contra de un mismo acto administrativo, situación que afecta tanto a los justiciables como a la administración de justicia.

Algunas de las consecuencias procesales de la promoción simultánea de medios de impugnación en contra de un mismo acto administrativo son el dictado de medidas cautelares y sentencias contradictorias y el trato desigual a las partes.

Mientras que algunas consecuencias diversas son la inseguridad jurídica de terceros ajenos a la controversia, la inseguridad jurídica de los órganos del Estado involucrados en el problema jurídico, el uso ineficaz de los recursos públicos destinados al sostenimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la carga excesiva y la desnaturalización de la función de la jurisdicción de amparo, así como la disuasión de promover el juicio contencioso administrativo.

Para evitar tales problemáticas, resulta necesario articular a las jurisdicciones de amparo y de lo contencioso administrativo, para que ambas otorguen un grado de tutela similar al interés legítimo.

En cuanto a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debe reconocer al interés legítimo con los mismos alcances que la jurisdicción de amparo.

Asimismo debe homologar sus medidas cautelares respecto de las previstas en la jurisdicción de amparo, para lo cual se propone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo adopte las establecidas en el artículo 610 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por último, debe incorporarse en las leyes de procedimiento contencioso administrativo, la obligación de los órganos jurisdiccionales que resuelvan tales controversias, de emplazar a juicio a todos aquellos titulares de intereses legítimos, a través, de mecanismos procesales de alcance general.

En cuanto a la jurisdicción de amparo, se propone limitar la procedencia del juicio de amparo directo en materia administrativa, para que sólo proceda en contra de sentencias emitidas por Tribunales de Justicia Administrativa cuando la controversia implique la fijación de un criterio de importancia o trascendencia, situación que ocurrirá cuando exista una violación directa a la CPEUM o cuando se contravenga la jurisprudencia emitida por la SCJN.

Por otra parte, se propone derogar el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, para eliminar como excepción al principio de definitividad, la impugnación de normas generales con motivo de su primer acto de aplicación, permitiendo que los órganos jurisdiccionales de lo contencioso administrativo puedan conocer de tales controversias, en ejercicio de un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad.

En otro orden de ideas, se propone suprimir la posibilidad de promover un juicio de amparo en contra de actos dentro de juicio, limitándolo a actos en ejecución de sentencia, es decir, hasta que previamente se haya dictado la última resolución en el procedimiento de origen respectivo.

Lo que provocará, que el justiciable tenga la posibilidad de impugnar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, actos de autoridad que afecten su interés legítimo, con el mismo grado de tutela que el otorgado por la jurisdicción de amparo, lo que no sólo permitirá un mejor acceso a la administración de justicia, con sus ventajas inherentes tanto a las partes como a los terceros ajenos a la controversia, sino que redundará en una mejor aplicación del gasto público y su consecuente beneficio a la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El juicio de amparo*, 43ª ed., México, Porrúa, 2009.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, "La tutela de los intereses colectivos o difusos", en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- CARBONELL, Miguel. "Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, año X, núm. 5, septiembre de 2012.
- CARBONELL, Miguel y CARPIZO Jorge. *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2003.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coord.) *La reforma constitucional de derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl. *Nuevo Juicio de Amparo*, 16ª ed., México, Porrúa, 2017.
- COELLO CETINA, Rafael, *Amparo contra leyes tributarias autoaplicativas*, México, Porrúa, 2003.
- _____, "El control constitucional pleno en la jurisdicción de amparo", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, año 9, núm. 22, julio-diciembre 2014.
- _____, "El Poder Legislativo y la distribución de la función judicial en el Estado Mexicano", *Examen*, México, año XXIV, núm. 242, mayo de 2015.
- _____, "La articulación de la jurisdicción contenciosa administrativa del Estado Mexicano y del juicio de amparo", *Obra conmemorativa del 75 aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2011.

- COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón y GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "Efectos de la cosa juzgada en sentencias contradictorias entre sí", *Revista de la Facultad de derecho de México*, México, año 2008, número 249.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, FERRER MAC-GRAGOR, Eduardo y MEJÍA GARZA, Raúl Manuel (coords.), *La nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2015.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "El concepto de interés legítimo y su relación con los derechos humanos, observaciones críticas a Ulises Schmill y Carlos de Silva", *Isonomía*, México, año XX, núm. 39, octubre de 2013.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia, tomo II*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la Reforma Constitucional y la nueva ley de amparo*. México, Porrúa, 2014.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM.
- _____, *Derecho Administrativo Urbanístico y la protección de los intereses difusos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2004.
- _____, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 48ª. ed., México, Porrúa, 2012.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio. *Derecho Civil*, 23ª ed., México, Porrúa, 2004.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Ramón Fernández, *Curso de Derechos Administrativo II*, 9ª. ed., Madrid, Thomson, 2004.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, 60ª. ed., México, Porrúa, 2008.
- GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*, 12ª ed., Madrid, Tecnos.
- GIDI, Antonio. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 10ª. ed., México, Oxford, 2005.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edición histórica, México, UNAM, 2009.
- JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Javier. *Los medios de control constitucional*, México, Ángel Editor, 2009.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013.
- MARGAIN MANATOU, Emilio. *De lo contencioso administrativo. Anulación o ilegitimidad*, 15ª ed., México, Porrúa, 2013.
- MARTÍNEZ ANDREU, Ernesto. "Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de*

- la primera sentencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, tomo I.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo*, 5ª ed., México, Oxford, 2005.
- NAVEJA MACÍAS, José de Jesús (coord.). *Derecho procesal constitucional*, México, Flores, 2017.
- ORTEGA CARREÓN, Carlos. *Juicio de nulidad tradicional, en línea y sumario*, México, Porrúa, 2011.
- OVALLE FAVELA, José (coord.). *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Thalía. "Los órganos constitucionales autónomos en México", en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002.
- PÉREZ DAYÁN, Alberto. *Teoría general del acto administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 2014.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel. "El interés legítimo en el juicio contencioso administrativo federal", *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*, México, año 2014, número 15, enero de 2014.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises y DE SILVA NAVA, Carlos, "El interés legítimo como elemento de la acción de amparo", *Revista Isonomía*, México, año 2013, número 38, abril de 2013.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Tomo I*, 6ª ed., México, Porrúa, 1974.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, "Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional al juicio de amparo", *Revista Cultura Jurídica, de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, México, Año 2, núm. 2, abril-junio de 2011.

_____, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª e., México, Porrúa, 2014.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª ed., México, Porrúa, 2016.

TROCOLLI LUGO, José Vicente. *Evolución del juicio de amparo como medio de control constitucional*, México, Porrúa, 2011.

TRON, Jean Claude, "¿Qué hay del interés legítimo? (Primera Parte)", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, año 2012, número 33, enero-junio de 2012.

VALLADO BERRÓN, Fausto, "El derecho subjetivo", *Revista de la facultad de derecho de México*, México, año 1955, número 19, julio-septiembre de 1955.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*, 10ª ed., Madrid, Ediciones Trotta, 2011.

CRITERIOS JUDICIALES

“ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, QUE ESTABLECE COMO AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONOCER DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE CONFIRMEN SU NO EJERCICIO AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL”. Número de registro 160,719, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

“ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN”. Tesis XVI.1º.A.22 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III.

“ACTO RECLAMADO. CONCEPTO DE”. Número de registro 211002, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época.

“AGRAVIO INDIRECTO”. Tesis: 232963, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, volumen 71, primera parte, diciembre de 1992.

“AGRAVIO INDIRECTO”. Tesis: 289493, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, tomo IV.

“AGRAVIO INDIRECTO”. Tesis: 290553, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, volumen 72, séptima parte.

“AMPARO ADHESIVO. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA (ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “LAS QUE CONCLUYAN EN UN PUNTO DECISORIO QUE LE PERJUDICA”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 182, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE LA MATERIA)”. Tesis 2º.5 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III.

- “AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. RECURSOS ORDINARIOS”. Número de registro 1004822, *Apéndice 1917-Septiembre 2011*, Sexta Época, tomo II.
- “AMPARO DIRECTO ADHESIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL O LOCAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO”. Tesis 2ª./J. 36/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I.
- “AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA”. Tesis 2ª./J. 122/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I.
- “ANOTACIÓN REGISTRAL PREVENTIVA DE LA DEMANDA DE AMPARO Y SU AUTO ADMISORIO. ES POSIBLE DECRETAR ESA MEDIDA CAUTELAR EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN LA VÍA INDIRECTA, A PETICIÓN DEL INTERESADO” Tesis: 2a./J. 67/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII.
- “AUTORIDAD ORDENADORA Y EJECUTORA PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO”. Tesis 2001, *Apéndice 1917-Septiembre 2001*, Novena Época, número de registro 1003880.
- “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS”. Tesis 2ª./J. 164/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIV.
- “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL AJUSTE EN EL MONTO DEL CONSUMO DERIVADO DE ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DE DICHO SUMINISTRO Y SU EJECUCIÓN, NO SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. Tesis 2ª./J. 167/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 3.

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS VICIOS DE LEGALIDAD QUE EN LA DEMANDA RESPECTIVA SE ATRIBUYAN A LAS REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS APLICADAS EN PERJUICIO DEL ACTOR EN LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNADA EN FORMA DESTACADA”. Tesis 2ª./J. 108/2004, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época.

“CONTRATOS DE ADQUISICIÓN, DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS O DE OBRA PÚBLICA, CELEBRADOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y UN PARTICULAR. CUANDO ESTE ÚLTIMO RECLAMA SU INCUMPLIMIENTO, POR FALTA DE PAGO, CORRESPONDE CONOCER DE LA CONTROVERSIA RELATIVA A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA CIVIL”. Tesis PC.I.C. J/43 C, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

“CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA. COMPETE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA RESOLVER SOBRE SU INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO, CUANDO LOS CELEBRAN ENTIDADES FEDERATIVAS O MUNICIPIOS, CON CARGO A RECURSOS FEDERALES”. Tesis 2ª./J. 62/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

“CONTROL CONSTITUCIONAL Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011” Tesis: 1a./J. 18/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1.

“CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. Tesis 2ª./J. 16/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I.

“FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS”. Tesis XIV.2o.44 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo XVII.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR”. Tesis I. 3o.C. J/47, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXVII.

“DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”. Tesis 2a. LVI/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII.

“DEMANDA DE AMPARO. EN EL ESTUDIO INTEGRAL DE LA, DEBE COMPRENDER LOS DOCUMENTOS ANEXOS”. Tesis I.3º.A J/45, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época.

“DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011”. Tesis 1a. CXCVII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1.

“FACULTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES. SUS DISTINTOS Matices”. Tesis I.1o.A.E.30 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III.

“GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA” Tesis: 1a. CXLV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX.

“INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS”. Tesis 2ª./J. 146/2015, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE CARÁCTER GENERAL PUEDE CONSISTIR EN UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA O EN ALGUNO EMITIDO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”. Tesis 2ª./J. 173/2012, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo 2.

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, PROCEDE, AUN CUANDO SE IMPUGNE UNA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA”. Tesis XI. 1o.A.T.69 A, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, publicación viernes 16 de enero de 2016.

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. PROCEDE CONTRA ACTOS NEGATIVOS POR ABSTENCIÓN CON EFECTOS POSITIVOS”. Tesis: XXV. 2º. J/1, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

“JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA ACTOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO”. Tesis 2a./J. 11/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 2.

“IMPROCEDENCIA. LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO REQUIERE QUE EL RECURSO O DEFENSA LEGAL PROPUESTO SE HUBIERA ADMITIDO, SE ESTÉ TRAMITANDO AL RESOLVERSE EL AMPARO Y SEA EL IDÓNEO PARA OBTENER LA REVOCACIÓN O MODIFICACIÓN DEL ACTO RECLAMADO” Tesis: P./J. 144/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII.

“ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN EN LOS QUE SE CONTROVIERTAN LOS VALORES CALCULADOS POR EL BANCO DE MÉXICO, CUANDO SIRVAN DE BASE A UNA LIQUIDACIÓN”. Tesis 2ª./J. 96/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época.

“INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO”. Tesis: 245886, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, tomo IV.

“INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO”. Tesis 233516, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, vol. 37, primera parte.

“INTERÉS JURÍDICO, NOCIÓN DE. PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO”. Tesis: I.1o. A.J/17, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, t. LX, diciembre de 1992.

“INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO”. Tesis 2ª. XVIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 2.

“INTERÉS LEGÍTIMO. COMO USUARIO O BENEFICIARIO DEL GASTO PÚBLICO, LA PARTE QUEJOSA QUE COMBATE SU DEFICIENTE INTEGRACIÓN NO ACUDE COMO CONTRIBUYENTE, POR LO QUE CARECE DE AQUEL”. Tesis 1a. CLXXXVI/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I.

“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”. Tesis 50/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I.

“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. Tesis 2a./J 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI.

“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”. Tesis 1a. XLIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1.

“INTERÉS LEGÍTIMO. EN PRINCIPIO, LA FALTA DE ÉSTE NO ES MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO QUE CONDUZCA A DESECHAR LA DEMANDA CUANDO LOS PADRES, EN REPRESENTACIÓN DE SU HIJO MENOR DE EDAD, ACUDEN A COMBATIR ACTOS DE AUTORIDAD DIRIGIDOS A AFECTAR LOS PREDIOS DE UN TERCERO, DE CUYO CASO SE BENEFICIAN POR ALGÚN TÍTULO LÍCITO, Y SE RELACIONAN CON LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES SENSIBLES PARA DETERMINADOS DERECHOS CONSTITUCIONALES”. Tesis 1a./J. 44/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1.

“INTERÉS LEGÍTIMO. LA AFECTACIÓN ALEGADA CON MOTIVO DE LA INDEBIDA INTEGRACIÓN DEL GASTO PÚBLICO, POR AUSENCIA DEL PODER IMPOSITIVO DEL ESTADO NO LA ACTUALIZA”. Tesis 1a. CLXXXVII/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I.

“INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”. Tesis 2a./J 142/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI.

“INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EJERCITAR LA ACCIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SÓLO SE REQUIERE EL”. *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, noviembre 1° de 1976 (Primera época, Instancia: Pleno, TCADF).

“NEGATIVA FICTA Y DERECHO DE PETICIÓN. SU DIFERENCIA EN LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN”. Tesis VI.4º.2 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo III.

“PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PROCESO PENAL. SU ALCANCE”. Tesis 1a./J. 141/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 3.

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL”. Tesis IV.2o.A.51 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo III.

“RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. AL NO PREVER EXPRESAMENTE COMO RECURRIBLE LA OMISIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DE ACORDAR SOBRE EL OFRECIMIENTO DE UNA PRUEBA, EN CASO DE RECLAMARSE ÉSTA COMO VIOLACIÓN PROCESAL EN EL AMPARO DIRECTO, NO PODRÁ EXIGIRSE AL QUEJOSO QUE, PREVIO A SU PROMOCIÓN, HUBIERE AGOTADO EN SU CONTRA ESE MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA, AL REQUERIRSE DE UNA INTERPRETACIÓN ADICIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, PARA COLEGIR SU ESA HIPÓTESIS SE ADECUA O NO, ANALÓGICAMENTE, A UNA ADMISIÓN O DESACHAMIENTO DE PRUEBA” Tesis: VII.1o.A.16 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, registro 2012578.

“RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN”. Número de registro 237480, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, volumen 175-180.

- “REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN., DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REÚBLICA”. Tesis P. XVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.
- “RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO”. Tesis 2ª./J. 121/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I.
- “REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN”. Tesis 2ª./J. 139/99, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época.
- “SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL”. Tesis P./J. 149/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII.
- “SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE CONTRA ACTOS PROHIBITIVOS”. Tesis I.15o.A.43 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo XXXIII.
- “TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LOS JUICIOS CONTENCIOSOS PROMOVIDOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO LOCAL”. Tesis 2ª./J. 64/2012, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

“TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS. COMPETENCIA PARA PRIVAR DE PROPIEDADES Y POSESIONES A LOS PARTICULARES, APARATOS MUSICALES”. Número de registro 233793, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, volumen 18, primera parte.

TEXTOS LEGALES

Constitución de la República Federativa del Brasil, publicada el 24 de enero de 1967.

Constitución de la República Federativa del Brasil, publicada el 5 de octubre de 1988.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la CPEUM, presentada el 19 de marzo de 2009.

Ley 29/1999, publicada el 16 de julio de 1999 (España).

Ley 4717/2009, publicada el 29 de junio de 1965 (Brasil).

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes.

Ley de Procedimiento Administrativo del

Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes.

Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos.

Ley de Procedimientos Administrativos del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

Ley del Procedimiento para los actos de la Administración Pública del Estado de Baja California.