
1. SECCIÓN MONOGRÁFICA DE ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN O ACADÉMICOS



EL INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN EL AMPARO MEXICANO¹

JORGE ALEJANDRO CARDOSO SÁNCHEZ

CARLOS G. GUERRERO OROZCO²

“To deny the justiciability of collective and diffuse interests -as courts in many countries, to a large extent, still do, including the United States Supreme Court in its recent crusade against public interest litigation- may well be the logical and rigorous consequence of a concept that attributes the right of action only to the “holder” of the substantive right in issue. Such a denial, however, represents an offense to the most vital values and exigencies of our epoch, since the protection of diffuse rights has become of crucial importance for the progress, perhaps even the survival, of humankind.”³
Mauro Cappelletti (1975)

RESUMEN: La defensa efectiva de los derechos humanos es uno de los principios constitucionales que asegura la permanencia del estado de derecho y que fortalece la democracia sustancial en un país. Esta defensa bien puede iniciarse o promoverse por quienes sufren directamente las violaciones a los mismos o por aquellas personas que, por su especial situación frente al orden jurídico, tienen objeto y compromiso institucional para defender intereses difusos o colectivos. El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la defensa de esos intereses es crucial en cualquier democracia constitucional. En este documento presentamos un estudio de la figura que en México permite a esas organizaciones la defen-

- 1 En este estudio nos referimos esencialmente a la legitimación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para acceder a la justicia. Sin perjuicio de ello, no debe pasar desapercibido que las reglas, estándares y precedentes judiciales pueden también hacerse extensivos a los grupos de defensores de derechos humanos y colectivos ciudadanos que han encauzado valientes iniciativas para beneficiar a la colectividad y proteger a grupos en situación de vulnerabilidad.
- 2 Egresados de la Escuela Libre de Derecho y cofundadores de Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM), una organización de la sociedad civil que demanda la rendición de cuentas con una perspectiva de derechos humanos (www.dlmex.org). Agradecemos a Emiliano J. Polo Anaya, integrante del equipo de DLM, por la ayuda brindada en la investigación que sirvió de base para la elaboración del presente.
- 3 Traducido al español, se lee: “Negar la justiciabilidad de intereses colectivos y difusos -como en gran medida lo han hecho cortes en muchos países, incluida la Suprema Corte de Estados Unidos en la reciente cruzada contra los litigios de interés público [litigio estratégico] bien puede ser la consecuencia lógica y estricta de un concepto que atribuye la legitimación únicamente al “titular” del derecho sustantivo en cuestión. Esta negativa, sin embargo, representa una ofensa a los valores y exigencias vitales de nuestra época, dado que la protección de derechos difusos tiene una importancia esencial para el progreso, quizá incluso para la supervivencia de la humanidad.” Traducción libre de los autores.

sa de los derechos humanos: el “interés legítimo”. A partir de un análisis de caso dedicado a México, en el presente trabajo de investigación hacemos un estudio sobre el entendimiento que se ha dado a la figura del interés legítimo de las organizaciones de la sociedad civil, integrantes del llamado tercer sector, así como la evolución que ese concepto jurídico ha tenido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en los tribunales que dependen del Consejo de la Judicatura Federal. Se presenta también un análisis práctico de tres sentencias dictadas en 2020, que muestran la ambigüedad y la falta de comprensión que se tiene sobre el interés legítimo. Se concluye el presente trabajo con recomendaciones para los juzgadores y juzgadas en México, así como para los legisladores y legisladoras del Congreso de la Unión.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la justicia; defensa de derechos humanos; legitimación procesal; litigio estratégico.

ABSTRACT: The effective defense of human rights is a constitutional principle that ensures the permanence of the rule of law and strengthens substantive democracy in a country. This defense can be promoted by individuals who are directly affected by the human rights infringements, or by individuals that, due to their special situation before the legal system, have the aim and institutional commitment of defending diffuse and collective rights. The role of civil society organizations in the defense of these interests is crucial in any constitutional democracy. In this document we present a study about the comprehension given to the concept of *interés legítimo*⁴ for civil society organizations as members of the so called third sector, as well as the evolution that this legal concept has had in the Mexican Supreme Court and in the federal courts that depend on the Federal Judiciary Council. We also present a practical analysis of three 2020 court rulings that portray the ambiguity and lack of understanding around the concept of *interés legítimo*. We conclude this work with some guidelines and suggestions for federal judges and members of Congress in Mexico.

KEY WORDS: Human rights defense; justiciability; public interest litigation; standing.

SUMARIO: 1. EL AMPARO DE PERSONAS MORALES PRIVADAS A TRAVÉS DEL TIEMPO. 2. EL INTERÉS LEGÍTIMO. 3. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA FIGURA DEL INTERÉS LEGÍTIMO. a. Caso Grupo de los Cien Internacional A.C. b. Caso “Club Deportivo”. c. Caso “Yo Contribuyente”. d. Caso “Aprender Primero”. e. Caso “Artículo 19”. f. Corolario de los precedentes. 4. EL INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS PERSONAS MORALES PRIVADAS. 5. TRES SENTENCIAS. ANÁLISIS PRÁCTICO DEL INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. a. Juicio de amparo contra la designación de la Fiscal Anticorrupción de México. b. Juicio de amparo contra la designación de la Fiscal de Derechos Humanos de México. c. Juicio de amparo contra actos en materia de desarrollo urbano. 6. RESISTENCIA DE LA JUDICATURA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TORNO AL INTERÉS LEGÍTIMO. 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. 8. FUENTES CONSULTADAS.

4 Los autores no encontramos traducción alguna que trasmita el concepto de interés legítimo en el contexto del juicio de amparo mexicano, entre otras razones porque como se explica en el presente, se trata de un concepto de textura abierta.

1. EL AMPARO DE PERSONAS MORALES PRIVADAS A TRAVÉS DEL TIEMPO

Las personas morales privadas no siempre tuvieron acceso al juicio de amparo. Tuvieron que conquistar ese derecho. Primero en la órbita nacional y posteriormente en la interamericana.

Debemos remontarnos al siglo XIX. En 1876 se publicó el Tratado de los Derechos del Hombre del mexicano Don José María Lozano –obra con la que inició el debate consistente en determinar si las personas morales privadas podían ser titulares de derechos del hombre–, en la que el autor se preguntaba si era posible extender la legitimación en el amparo a personas morales privadas. Ese cuestionamiento, a su vez, implicaba responder si las personas morales privadas eran titulares de derechos del hombre.⁵

Las mentes más preclaras del mundo jurídico discutieron sobre la interrogante, quizá más desde lo filosófico que de lo jurídico. En su mayoría concluyeron la inviabilidad lógica, y por lo tanto jurídica, de permitir que las personas morales privadas tuvieran acceso al amparo, pues su naturaleza inmaterial les impedía ser titulares de derechos reservados al hombre.

El debate alcanzó su punto más álgido en la oposición convocada en 1903 por la Escuela Nacional de Jurisprudencia para ocupar la cátedra de Derecho Constitucional. El tema a disertar giraba en torno a la siguiente pregunta: “¿Los derechos que la Sección 1a, Título I de la Constitución proclama como derechos del hombre, corresponden únicamente al individuo, físicamente considerado, o corresponden también a los seres morales formados por la asociación de individuos?”

Rodolfo Reyes, ganador de la oposición, concluyó que a las personas morales privadas no podía reconocérseles derechos humanos. Señaló que “[e]s histórico, es inconcuso, es natural, es necesario, es jurídico, es constitucional, que seres que suponen descartar las individualidades humanas, que sólo nacen por lo que éstas les conceden y lo que les autorizan las leyes, y que pueden y son creados y destruidos por éstas; nunca, en ningún caso, ni por ningún motivo, porque no tienen esos caracteres distintivos, puedan gozar de los derechos del hombre.”⁶ También sostuvo que el amparo es una institución eminentemente individualista y, por lo tanto, “sólo el individuo aislado o asociado, goza de los derechos del hombre, sólo él puede defenderlos por medio del amparo...”⁷.

En los años siguientes, las opiniones de los ministros Ignacio L. Vallarta y Silvestre Moreno Cora allanaron el camino para formar los primeros precedentes de la Suprema Corte, en los que se admitió la posibilidad de que las personas morales privadas fueran “juzgadas y protegidas como cualquier individuo, bajo la ley constitucional”, prece-

5 Recordemos que el Título I, Sección I de la Constitución de 1857 se denominaba “*De los Derechos del Hombre*”.

6 Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. 9a edición, México, Porrúa, 2009, pp. 325-328.

7 *Op cit.*

dentes que terminarían por permear al Poder Legislativo y cristalizarse en el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1936. Desde el inicio de la discusión, habrían transcurrido sesenta años hasta la permisión normativa del amparo de personas morales privadas.

En el siglo XXI llegó una segunda etapa de la discusión. En esta ocasión motivada por la reforma constitucional de 2011 que intercambió el concepto de derechos fundamentales por el de derechos humanos. Los criterios judiciales en favor y en contra de reconocer a las personas morales como titulares de derechos humanos y, por lo tanto, parte quejosa en el amparo, no se hicieron esperar⁸. Sin perjuicio de ello, aunque con tropiezos lógicos en la argumentación⁹, hubo consenso en que debía prevalecer el principio de progresividad y que, si las personas morales privadas llevaban años promoviendo juicios de amparo para la defensa de sus derechos, ninguna interpretación de la reforma constitucional de 2011 podría privarlas de esa legitimación¹⁰.

La postura que prevaleció estuvo orientada hacia la protección de los derechos de las personas jurídicas, bajo estándares nacionales e interamericanos. El magistrado mexicano Jean Claude Tron Petit y el secretario de acuerdos Fernando Ojeda Maldonado señalaron lo siguiente:

“[...] no debe olvidarse la esencia y fin de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual, invita a la evolución y ampliación de los derechos de defensa y de protección de las personas, dentro de las cuales, necesariamente deben incluirse a las personas jurídicas. Lo anterior, pues es un hecho notorio que, tanto el derecho positivo como los propios juzgadores, han reconocido directa e indirectamente la titularidad de derechos humanos a las personas jurídicas y, por tanto, el ahora privarlos de tal status no significaría otra cosa más que un verda-

8 Destacan las siguientes tesis: “DERECHOS HUMANOS. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE SU TITULARIDAD”, consultable bajo el registro: 2003029; “PERSONAS MORALES O JURÍDICAS. SON TITULARES DE LOS DERECHOS PREVISTOS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, EN LA MEDIDA EN QUE RESULTEN CONFORMES CON SU NATURALEZA Y FINES”, consultable bajo el registro 2014183; “PERSONAS JURÍDICAS. SON TITULARES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS GARANTÍAS ESTABLECIDAS PARA SU PROTECCIÓN, EN AQUELLOS SUPUESTOS EN QUE ELLO SEA APLICABLE, CON ARREGLO A SU NATURALEZA”, consultable bajo el registro 2004543.

9 Muchos de los tropiezos argumentativos los resume el magistrado Germán Eduardo Baltazar Robles en los votos particulares emitidos al resolver diversos recursos de reclamación interpuestos por personas morales en contra de los desechamientos de amparos directos. Por ejemplo, la sentencia del recurso de reclamación 21/2013, resuelto por el Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México en sesión de 16 de mayo de 2013 y cuya versión pública se encuentra disponible en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Consejo de la Judicatura Federal.

10 En la elaboración del presente artículo localizamos veintiséis juicios de amparo directo promovidos por quejosos personas morales privadas que fueron desechados por el magistrado Baltazar Robles. Todos los desechamientos de referencia fueron revertidos mediante recurso de reclamación, por mayoría de votos de las magistradas integrantes del Tribunal y en todos los casos con voto particular del magistrado Baltazar Robles. Ello demuestra que no se trató simplemente de un debate doctrinario, sino de uno eminentemente práctico.

dero retroceso e incumplimiento de los principios de progresividad y universalidad inmersos en la CADH...”¹¹

2. EL INTERÉS LEGÍTIMO

El interés legítimo es un concepto de textura abierta¹² que con el paso de los años ha resultado complejo definir. La doctrina coincide en la ambigüedad del concepto¹³ y en que corresponde a la labor jurisprudencial definir los linderos conceptuales y notas identitarias del mismo. Se trata de un concepto en permanente transformación.

Nació en el derecho administrativo y remonta sus raíces a la revolución francesa¹⁴. Encontró su mayor desarrollo en la doctrina procesal italiana del siglo XIX, a partir de la cual se buscaba tutelar la legalidad de los actos y en especial las omisiones de la administración pública. Inicialmente, las normas generales no entraban dentro del espectro de impugnación. Hoy se discute seriamente si el interés legítimo se circunscribe a las relaciones de los particulares con la administración pública o si puede operar en otros ámbitos del derecho.

Sin el variopinto de los hechos de cada caso en que se invoca el interés legítimo, podríamos decir que se trata de una legitimación intermedia entre interés jurídico y el interés simple. Esa nebulosa intermedia y abstracta es la que corresponde aterrizar en cada caso concreto a los jueces y juezas.

Consideramos que la conceptualización jurisprudencial del interés legítimo en México ha pasado por tres etapas: (i) antes de la reforma constitucional de 2011, que cambió el paradigma de los derechos humanos en el país; (ii) después de la reforma constitucional referida y antes de la entrada en vigor de la Ley de Amparo, que precisamente

11 Claude Tron, Jean, “Son las personas jurídicas titulares de derechos humanos” En https://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Jean%20Claude%20Tron%20Titularidad%20Derechos.pdf, consultado el 29 de julio de 2020.

12 Hart señaló lo siguiente: “*The open texture of law means that there are, indeed, areas of conduct where much must be left to be developed by courts or officials striking balance, in the light of circumstances, between competing interests which vary in weight from case to case.*” Hart, H.L.A. *The Concept of Law*, Oxford, Oxford University Press. 1994 (1961), p. 135. Traducido en la edición Abeledo Perrot por Genaro R. Carrió como “*La textura abierta del derecho significa que hay, por cierto, áreas de conducta donde mucho debe dejarse para que sea desarrollado por los tribunales o los funcionarios que procuran hallar un compromiso, a la luz de las circunstancias, entre los intereses en conflicto, cuyo peso varía de caso en caso.*” Hart, H.L.A. *El Concepto del Derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012 (1961), p. 168.

13 Tron Petit, Jean Claude. *¿Qué hay del interés legítimo?* México, Porrúa, 2017, pág. 48-49, así como Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El Acceso a la Justicia de los Intereses de Grupo. (Hacia un juicio de amparo colectivo en México)*. Publicado en Derecho Procesal Constitucional, Tomo I, Editorial Porrúa, 2006, pág. 738. Fix-Zamudio, Héctor. Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, p. 323.

14 El Magistrado Tron encuentra en la *qualité pour agir* francés el antecedente remoto del interés legítimo, dentro del marco del recurso de exceso de poder a través del cual se ventilaba la legalidad del acto administrativo, en una suerte de “proceso al acto” (Op Cit Pág 7 y 9)

regula el juicio de amparo mexicano y; (iii) después de la entrada en vigor de la Ley de Amparo en 2013.

En la primera etapa reinaba la confusión e incluso la indefinición sobre el concepto¹⁵. El abogado Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, previo a ocupar el cargo de ministro en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, explicaría que la comprensión del interés legítimo no es fácil y menos si no se tiene voluntad para comprenderlo. Es cierto que es un concepto novedoso y que puede generar confusión, pero se trata de una “*legitimación intermedia entre interés jurídico y el interés simple*”.¹⁶

En la mencionada primera etapa, se habían logrado avances en la interpretación y alcances del concepto en la jurisdicción contencioso-administrativa, particularmente en la del entonces Distrito Federal, pero no se habían obtenido notas suficientes para diferenciarlo del interés jurídico. Dentro del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito reconoció que “*este tribunal no encuentra diferencia, aparte de la semántica entre una palabra y otra*”¹⁷, concluyendo que interés jurídico y legítimo tienen en el derecho la misma connotación.¹⁸

En la segunda etapa, los autores de este artículo localizamos dieciocho tesis que incluyen interés legítimo en sus rubros. Se desarrollaron cuestiones como “agravio diferenciado”, “relación cualificada”, “situación particular frente al orden jurídico”.

En la tercera etapa, los autores localizamos ciento treinta y una tesis que incluyen interés legítimo en sus rubros. Se desarrollaron conceptos como “compromiso insti-

15 En el Primer Seminario sobre Derecho Procesal Constitucional, celebrado entre el 20 de septiembre y el 31 de octubre del 2000, el entonces abogado y actual presidente de la Suprema Corte de Justicia en México pronunciaría un discurso titulado “*Hacia una Nueva Ley de Amparo*” –cuyo contenido es diverso al libro que en 2002 publicaría ese autor bajo la editorial Porrúa–. En su participación, el doctor Zaldívar Lelo de Larrea haría un esfuerzo por esclarecer el concepto, diciendo lo siguiente: “*Sobre este artículo se han hecho dos críticas.... La segunda crítica es que no se entiende el artículo. Con independencia de que estamos trabajando en una mejor redacción, es obvio que si no se sabe qué es el interés legítimo, es imposible entender el artículo. (...) Por ello, el presupuesto básico es el conocimiento y el estudio de lo que significa el concepto de interés legítimo. Este concepto no lo estamos inventando, existe en la doctrina contemporánea y en el derecho comparado una rica experiencia sobre el particular. (...) El interés legítimo puede ser requisito de procedibilidad de un procedimiento únicamente por afectación directa o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico, por ejemplo, usar el mismo tipo de desodorante o la misma marca de vehículo o vivir en la misma colonia, etcétera, puede haber muchas variantes.*”

16 Zaldívar Lelo de la Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, pp. 56 y 57.

17 “*INTERÉS LEGÍTIMO*” E “*INTERÉS JURÍDICO*”. *AMBOS TÉRMINOS TIENEN EN EL DERECHO LA MISMA CONNOTACIÓN*, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=185377&Clase=DetalleTesisBL>, consultable bajo el registro 194205.

18 Por su parte, en la revista Justitia Legalis, el Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, Eugenio Castellanos Malo localizó 130 criterios de interpretación emitidos y publicados con antelación a la nueva ley de amparo que atendían la cuestión de la legitimación en la causa del quejoso, disponible en http://queretartoca.com/tca2/pdf/publicaciones/Vol_23.pdf

tucional”, “condición ciudadana” y “escrutinio de los documentos constitutivos de las asociaciones”, mismos que explicaremos en apartados subsecuentes. Como puede verse, la producción jurisprudencial aumentó exponencialmente con la entrada en vigor de la Ley de Amparo de 2013.

A partir de lo anterior, en el siguiente apartado analizaremos los criterios que a nuestro parecer son los más relevantes en la evolución del concepto del interés legítimo e intentaremos extraer las notas características de ese concepto.

3. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA FIGURA DEL INTERÉS LEGÍTIMO

El interés legítimo está llamado a expandir la jurisdicción constitucional y a reducir los espacios de impunidad constitucional. Es “un fenómeno común a todas las democracias avanzadas, que las aleja del modelo de Estado paleoliberal, es la expansión creciente del papel de la jurisdicción”, como lo explica Luigi Ferrajoli.¹⁹ En México la evolución jurisprudencial del interés legítimo está identificada bajo los argumentos y parámetros definidos en los casos que se mencionan en los siguientes apartados:

a. Caso Grupo de los Cien Internacional A.C.²⁰

Una asociación civil ambientalista impugnó mediante recurso de revisión (administrativo) un acuerdo de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la administración pública federal, por el cual “se simplifica el trámite de la presentación de la manifestación de impacto ambiental” a industrias determinadas.

La revisión no fue admitida en sede administrativa considerando que la recurrente carecía de legitimación para interponerlo. Esa resolución fue reclamada en amparo indirecto y la sentencia del juez de Distrito sobreseyó el juicio al concluir que “el Acuerdo reclamado no afecta su interés jurídico porque es una asociación a quien no va dirigido el Acuerdo, pues no se dedica a una industria o actividad industrial, sino que es una asociación civil dedicada a las cuestiones ecológicas y defensa del medio ambiente.”, por lo que se interpuso recurso de revisión.

Antes de resolverse la revisión el Tribunal Colegiado solicitó a la Suprema Corte la facultad de atracción, la cual por mayoría de cuatro votos contra uno determinó no

19 Ferrajoli, Luigi. *Jurisdicción y Democracia*. Madrid, Editorial Trotta, 2008, p. 208.

20 Expediente Varios 1/96, tramitado ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Del asunto derivó la tesis de rubro: “ATRACCION. ESTA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DEBE EJERCERSE TOMANDO EN CUENTA LAS PECULIARIDADES EXCEPCIONALES Y TRAS- CENDENTES DEL CASO PARTICULAR Y NO TODOS LOS QUE GENERICAMENTE SEAN DE UNA DETERMINADA MATERIA”, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=200506&Clase=DetalleTesisBL>, consultable bajo el registro 200506.

ejercer la facultad. Lo destacado del caso es el voto particular del ministro Genaro Góngora Pimentel, en el que expuso lo siguiente:

“... debe hacerse pronunciamiento sobre la legitimación de la quejosa como organización no gubernamental para impugnar un acto administrativo de carácter general y obligatorio emitido por una Secretaría de Estado y a la vez, si por el principio de relatividad de las sentencias de amparo es procedente o no el juicio de amparo contra esos actos(...) Lo anterior supone que se determine, básicamente, si las organizaciones no gubernamentales como la quejosa, cuyo objeto social se refiere a la protección del medio ambiente, tienen o no interés jurídico o legitimación para impugnar un acto de autoridad que incida en el medio ambiente.”

El voto particular fue tan persuasivo que, aunque la Segunda Sala no ejerció atracción, el Colegiado reconoció interés jurídico al amparo de un tratado internacional y concedió el amparo. Desde entonces el ministro Góngora cuestionó si una organización no gubernamental tenía interés jurídico o legitimación para impugnar actos administrativos de carácter general y obligatoria que incidan en su objeto social²¹. La pregunta no fue contestada, pero ello movería a la reflexión en años siguientes dentro de la Suprema Corte de Justicia.

b. Caso “Club Deportivo”²²

Diversos quejosos menores de edad –representados por sus padres– acudieron al juicio de amparo a efecto de reclamar actos del presidente municipal de San Pedro Gar-

21 Sobre el particular referimos la suspensión definitiva concedida a Green Peace México en el amparo indirecto 104/2020, tramitado ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, en el que se reclama el “*Acuerdo para garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivo de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*” de 29 de abril de 2020 y su Anexo Único (Técnico) “*Acciones y estrategias de control operativo para fortalecer la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional*”, es decir, un acto administrativo de carácter general y obligatorio relacionado con el objeto social de dicha ONG.

22 Contradicción de tesis 553/2012, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Del asunto derivó la jurisprudencia de rubro “*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 USO SE BENEFICIAN POR ALGÚN TÍTULO LÍCITO, Y SE RELACIONAN CON LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES SENSIBLES PARA DETERMINADOS DE-RECHOS CONSTITUCIONALES*”, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2004007&Semana=0> y consultable bajo el registro 2004007, así como la tesis “*INTERÉS LEGÍTIMO. SU EXISTENCIA INDICIARIA E INICIAL PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA ADMISIÓN DE UNA DEMANDA DE AMPARO, ACTIVA LAS FACULTADES DEL JUEZ PARA ANALIZAR PROVISIONALMENTE LAS RELACIONES JURÍDICAS EN QUE SE ALEGA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO*”, disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2004008&Semana=0>, consultable bajo el registro 2004008.

za García, Nuevo León, consistentes en la aprobación y realización de proyectos de infraestructura que impedirían a los quejosos el acceso a las instalaciones de un club deportivo en el que aquéllos practicaban fútbol americano.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los quejosos contaban con interés legítimo para impugnar los actos de autoridad –dirigidos en principio al dueño del club deportivo y no a ellos– toda vez que los quejosos, por su situación frente al orden jurídico, se veían perjudicados por la imposibilidad de utilizar las instalaciones dentro del club de referencia.

c. Caso “Yo Contribuyente”²³

Diecinueve ciudadanos encabezados por el abogado Luis Manuel Pérez de Acha y otros especialistas, en su carácter de contribuyentes, presentaron amparo indirecto en el que reclamaron una afectación a su derecho de propiedad, motivada por la condonación del pago del Impuesto Sobre la Renta de la que fueron beneficiarios los Estados y Municipios, como consecuencia de la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.

En consideración de los quejosos, dicha condonación disminuía el potencial recaudatorio de ingresos, lo que implicaría que el Estado estuviere obligado a requerir mayores contribuciones y se diseñaren mayores impuestos que, en cualquier caso, recaerían sobre el patrimonio de los contribuyentes.

La Primera Sala de la Suprema Corte determinó que los quejosos no contaban con interés legítimo para acudir al juicio de amparo ni por lo tanto una especial situación jurídica frente al ordenamiento jurídico, puesto que la concesión del amparo que solicitaron beneficiaría a un colectivo más amplio –la sociedad en general– y no así los quejosos en razón del interés que alegaban ostentar. Esto es, que su interés era simple y asimilable al de la acción pública, pues el fallo concesorio se reportaría en la sociedad en general y no de forma diferenciada y específica en los quejosos, alterando el principio de relatividad.

En su voto particular, el ministro José Ramón Cossío Díaz determinó “que los quejosos sí acreditaron un interés legítimo para promover el juicio de amparo” pues “su carácter de contribuyentes los faculta para exigir el respeto de los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución Federal”²⁴. Este caso dio respuesta a la interrogante que el ministro Góngora Pimentel planteaba en 1996, relativo a si ante el principio de relatividad de las sentencias de amparo es procedente o no el juicio de amparo.

23 Amparo en revisión número AR 216/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Del asunto derivaron ocho tesis aisladas y una jurisprudencia, así como el voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz.

24 Véanse para mejor referencia los párrafos 16 y 39 del voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz en el amparo en revisión número 216/2014.

d. Caso “Aprender Primero”²⁵

En este caso, una asociación civil cuyo objeto social es la defensa y promoción del derecho de educación, reclamó en juicio de amparo las omisiones de la Auditoría Superior de la Federación consistentes en la falta de inicio y conclusión de procedimientos de responsabilidad en contra de los servidores públicos que habrían participado en el desvío de recursos públicos destinados a la educación.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el interés legítimo de la quejosa para impugnar actos y omisiones de autoridad que violen el derecho a la educación, en tanto que ello impedía la consecución del objeto social para el que fue constituida. En la discusión del caso se introdujeron tres parámetros: (i) el compromiso institucional de las organizaciones civiles; (ii) el escrutinio de los documentos constitutivos de las asociaciones, y; (iii) la condición ciudadana de las asociaciones para reconocer el interés legítimo.

En el voto concurrente del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se señaló que la procedencia de un amparo por asociaciones civiles debe actualizarse cuando se alegue la violación de un derecho colectivo y se combatan actos que tengan un impacto negativo sobre el derecho colectivo que aquéllas se han comprometido a defender. Lo anterior, ya sea que el compromiso institucional se desprenda del historial de conductas de la asociación, de su documento constitutivo, de una interpretación de ambas, o de que las normas reguladoras del derecho humano prevean que las asociaciones tienen garantizado un derecho de participación²⁶.

25 Amparo en revisión número AR 323/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Del asunto derivaron trece tesis aisladas, así como los votos concurrentes de los ministros Cossío y Gutiérrez.

26 En su voto concurrente, el ministro Gutiérrez señaló: “[...] Sobre la base de estas premisas, propondría como estándar inicial –sujeto a desarrollarse progresivamente caso por caso– el siguiente: tendrá interés legítimo colectivo una persona moral privada –integrada por una colectividad de sujetos– para acudir al juicio de amparo cuando se constate que acredita una relación cualificada respecto del derecho colectivo o bien constitucional público aducido como violado, para lo cual debe acreditar que: 1) Alegue violación a un derecho de titularidad colectiva o asimilable a un bien público o quasi-público. 2) Se combatan actos que tengan el potencial de frustrar su objeto social, esto es, que tengan impactos negativos sobre el bien público o derecho colectivo al cual se ha “comprometido” la asociación o sociedad en su organización, lo que puede suceder en los siguientes casos: a. Que mediante el historial de actos y conducta de la asociación, se acredite que la persona moral privada que acude al amparo tiene un compromiso institucional volcado a la protección del derecho colectivo o bien público (o quasi-público) que acredite que una afectación al derecho o bien constitucional es, en algún sentido, una afectación en sentido amplio a su objeto social. b. Ante la falta de un historial de actos, como en el presente caso, por ser de reciente creación la asociación civil quejosa, el juez de amparo debe someter a un escrutinio cuidadoso el documento constitutivo de la sociedad para determinar si se desprende un compromiso institucional volcado a la tutela del derecho colectivo o al bien público constitucional a favor del que se acude al amparo. c. En la aplicación de este estándar, es necesario considerar que no se trata de confundir el objeto social con la afectación, pues no basta eso, sino que es necesario algo más; que se demuestre que esa sociedad tiene una relación cualificada con el derecho constitucional estimado vulnerado, por su compromiso en sentido fuerte (a veces bastará el documento constitutivo y a veces se requerirá otro tipo

Para acreditar el interés legítimo, a partir de los estatutos y actividades de la quejosa, los jueces y juezas deben valorar si la organización y sus asociados han podido acreditar la buena fe, lealtad y adhesión a la causa que originó los actos reclamados, así como su compromiso para combatir actos irregulares y defender derechos humanos en México.

El ministro José Ramón Cossío Díaz emitió voto concurrente en el asunto antes referido, en el que determinó que las asociaciones civiles tienen un interés legítimo por su condición ciudadana, que trasciende a la afectación del objeto social²⁷.

e. Caso “Artículo 19”²⁸

Una asociación civil cuyo objeto es la defensa y promoción de derechos humanos, interpuso demanda de amparo contra la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución –en materia de gastos por comunicación oficial de los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno–.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que la quejosa contaba con interés legítimo toda vez que tenía un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, al tiempo que la omisión que reclamaba afectaba su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida. De manera parti-

de evidencia fáctica), lo que se puede robustecer cuando las normas reguladoras del derecho humano prevén que esas asociaciones tienen garantizado un derecho de participación. [...] Como es una asociación de reciente creación, no es dable verificar su historial de acciones, sin embargo, tener por acreditado en este caso el interés legítimo con el análisis de los estatutos de la quejosa no es confundir objeto social con afectación; es la consecuencia de considerar la especial naturaleza del derecho a la educación como bien quasi-público abierto a la participación de las asociaciones civiles, en cuyo caso lo que debe hacer el juez constitucional es constatar que el quejoso tiene esa relación cualificada con dicho derecho, esto es, que se trata de una asociación con un compromiso social e institucional a favor del derecho a la educación.”

27 El voto del ministro Cossío señaló lo siguiente: “[...] 5. Comparto la conclusión alcanzada en la sentencia de la Sala; sin embargo, considero necesario exponer las razones por las que en mi opinión se actualiza el interés legítimo de la quejosa para combatir los actos reclamados, no por la afectación al objeto social de la quejosa, sino por una condición ciudadana, más amplia, en la manera de entender el interés legítimo para efectos de la procedencia del juicio de amparo. [...] 16. Esto es, el interés colectivo corresponde a un grupo determinable de ciudadanos con características y aspiraciones comunes; es decir, no se identifica de manera subjetiva con la identificación del sujeto portador, sino que existe una calificación objetiva del mismo en función de las finalidades específicas de un sector de la colectividad más o menos determinable. [...] 27. En este sentido, de manera diversa a la sustentada en la sentencia de la Primera Sala, considero que en el caso se acreditó el interés legítimo de la asociación civil quejosa, no por la afectación a su objeto social, sino más bien porque en su carácter de asociación civil tiene un interés superlativo y jurídicamente relevante en que el derecho a la educación sea plenamente respetado, específicamente en lo relativo a que los recursos financieros destinados al sector educativo sean legalmente destinados y ejercidos.”

28 Amparo en revisión número AR 1359/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

cular, se determinó que la emisión de la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto para la quejosa, pues estaría en posibilidad de cumplir de manera cabal con su objeto.

f. Corolario de los precedentes

De lo expuesto, es clara la apertura de un abanico de nuevas posibilidades de impugnación frente actos u omisiones que lesionan intereses supraindividuales y derechos objetivos. Ello no implica una apertura absoluta para que cualquier persona por cualquier motivo acuda al juicio de amparo. Se requiere “algo más” que un interés simple, aunque a la fecha ese estándar no es claro. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que en tanto que la figura del interés legítimo es altamente compleja, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos requiere de un análisis caso por caso²⁹.

Concluimos el presente apartado tratando de resumir las principales notas identitarias del interés legítimo, según han sido descritas en la construcción pretoriana de la Primera Sala de la Suprema Corte:

- Un interés individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante de la parte quejosa, tutelado por una norma constitucional.
- Un vínculo entre los derechos fundamentales transgredidos y la parte quejosa, a efecto de identificar un agravio diferenciado del resto de los integrantes de la sociedad.
- Un beneficio jurídico en favor del quejoso en caso de concederse el amparo, derivado de la reparación de la afectación en su esfera jurídica³⁰.
- Una afectación real en la esfera jurídica de la parte quejosa, apreciada a partir de un parámetro de razonabilidad y no solamente de una simple posibilidad.

4. EL INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS PERSONAS MORALES PRIVADAS

Ahora que tenemos una aproximación al concepto jurisprudencial del interés legítimo, cabe preguntarnos si los parámetros para evaluar el interés legítimo de las personas físicas y de las personas morales son iguales o en qué cambian.

Lógicamente, es y debe ser diferente evaluar el interés jurídico de una persona física que de una persona moral. Las primeras reciben de la dignidad humana el más amplio

29 Amparo en Revisión 323/2014 (Aprender Primero, A.C.). Primera Sala, ministro ponente: Jorge María Pardo Rebolledo; secretario Ricardo Antonio Silva Díaz.

30 Véase para mejor referencia la tesis de jurisprudencia de rubro “*INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE*”, disponible en Décima Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II; 1a./J. 38/2016 (10a.), p. 690.

abanico de derechos disponibles. Las segundas sujetan su capacidad de goce a la voluntad de sus creadores, esto es, a su objeto social.

Existen tres teorías que pretenden explicar los alcances de la capacidad de goce de las personas morales, que van de la más restrictiva a la más amplia, sosteniendo la primera que las personas morales “sólo pueden ser titulares de los derechos y obligaciones directamente relacionados con el fin para el cual se constituyeron”, la segunda que “pueden sostener las relaciones jurídicas vinculadas con su fin y con los medios para realizarlo” y la tercera que “dichas personas puedan ser titulares de cualquier derecho y obligación que no les esté expresamente restringido por la ley”.³¹

Lo anterior implica que, para evaluar el interés legítimo de una persona moral, el juez o jueza deberá tomar partido por alguna de las tres teorías anteriores y, en función de ello, determinar si en el caso concreto la moral quejosa tiene o no interés legítimo. A su vez, entre las personas morales privadas existe una amplia gama de especies, regidas por legislaciones particulares, cambiando en cada caso sustancialmente la posición frente al orden jurídico. Los criterios para evaluar el interés legítimo de una sociedad anónima tendrían que ser distintos de aquellos para evaluar el de una sociedad de solidaridad social.

Especial atención merece el interés legítimo de las personas morales privadas del llamado “tercer sector”³², también conocidas como organizaciones de la sociedad civil (OSC)³³. Evaluar su interés legítimo representa un gran reto, pues se trata de personas morales generalmente marcadas por el altruismo y la filantropía, por el afán de procurar el bien ajeno y, en muchas ocasiones, asistir a sectores de la población a mejorar sus condiciones de vida.

Como muchos otros conceptos decimonónicos, el interés procesal es un concepto individualista. Pone énfasis en el beneficio propio, sin ocuparse por el beneficio ajeno. Sin embargo, ¿cómo empatamos un concepto individualista con las nuevas redes de cooperación solidaria que experimentan las sociedades contemporáneas? ¿puede el interés procesal servir como parámetro para evaluar al tercer sector social que se mueve por el altruismo, la filantropía y la solidaridad? ¿Cuál debe ser el parámetro para calificar la legitimación de quien se constituyó para procurar el bien ajeno? ¿Debemos buscar nuevos conceptos para determinar la legitimación en estos casos?³⁴

Pensemos por ejemplo ¿qué clase de interés tiene una organización que se ampara para mejorar las condiciones de vida de la población penitenciaria, o de la población

31 Rico Álvarez, Fausto, Garza Bandala, Patricio, Cohen Chicurel, Mishel, *Introducción al Estudio del Derecho Civil y Personas*, México, Porrúa, p. 355.

32 Entre el gubernamental y el del sector privado lucrativo.

33 En el ámbito federal mexicano, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil es el único marco normativo disponible.

34 En el mundo del *Common law* se discute la teoría llamada “*Standing to Assert the Rights of Others*”, la cual plantea utilizar nuevos conceptos para abrir la legitimación y permitir la defensa de derechos de los cuales no se es titular. No debe confundirse con el interés simple.

migrante? Resulta claro que en esos casos la organización no pertenece a la colectividad que busca defenderse, pero ¿ello sería suficiente para negarle legitimación?

La complejidad del tema no termina aquí. La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce en el artículo 6, inciso G, el Derecho a defender los derechos humanos³⁵. ¿Las personas morales que se constituyan con la finalidad de defender derechos humanos, no tendrían por ese sólo hecho un interés legítimo permanente y absoluto? ¿Negarles legitimación no implicaría privarlas de realizar su objeto social?

Estas y muchas otras preguntas complejas son las que enfrentan los jueces constitucionales todos los días al evaluar el interés legítimo de personas morales, particularmente de OSC. Veamos cómo enfrentaron estas interrogantes tres distintos jueces constitucionales en tres sentencias del año 2020.

5. TRES SENTENCIAS. ANÁLISIS PRÁCTICO DEL INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La implementación del interés legítimo se efectúa muchas veces a través del denominado litigio estratégico³⁶, cuyo efecto rebasa los intereses personales de las partes. A través de la intervención judicial se busca solventar cierta problemática social; no limita su campo de acción a las batallas en la aplicación de la ley; y tiene como sujeto de sus acciones a individuos y a la sociedad³⁷. El litigio estratégico normalmente se lleva a cabo por individuos, organizaciones, instituciones académicas u asociaciones de abogados.

Una parte importante de los casos que han permitido a los tribunales mexicanos delinear positivamente los precedentes relacionados con el interés legítimo de las organizaciones civiles, como aquellos que se citan en el capítulo anterior, fueron interpuestos y tramitados bajo los parámetros del litigio estratégico. Existen otros casos de impacto social que han sido ventilados ante tribunales nacionales, cuyas resoluciones demuestran la confusión que prevalece con respecto al interés legítimo, mantienen la ambigüedad de ese término y sostienen la regresión en el tema de referencia.

35 "G. Derecho a defender los derechos humanos.

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales; de forma eventual o permanente.

2. Las autoridades facilitarán los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades, establecerán mecanismos de protección frente a amenazas y situaciones de riesgo, se abstendrán de imponer obstáculos de cualquier índole a la realización de su labor e investigarán seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra."

36 También llamado litigio ideológico, paradigmático, de interés público, de impacto, estructural o de las causas justas.

37 Cfr. Villareal, Marta, *El litigio estratégico como herramienta del Derecho de Interés Público* en *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico. Experiencias de la sociedad civil*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008, Ciudad de México. pp. 17-30.

A continuación, se narran tres casos recientes, resueltos en el 2020 –*subjudice* a la fecha de redacción del presente– en los que DLM fue quejosa. En los casos que se enuncian a continuación, la discusión giró en torno a la existencia o no del interés legítimo de esa persona moral para defender derechos humanos.

a. Juicio de amparo contra la designación de la Fiscal Anticorrupción de México³⁸

La asociación civil cuyo objeto es la defensa de los derechos humanos y su compromiso institucional es demandar la rendición de cuentas en México, reclamó en juicio de amparo la indebida designación de la titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, a cargo del titular de la Fiscalía General de la República y en el que la Cámara de Senadores tenía un rol fundamental de contrapeso.

Al resolver el amparo, el Juzgado de Distrito sobreseyó el amparo por falta de interés legítimo. Fijó como parámetro que, para acreditar el interés legítimo de la parte quejosa, ésta tendría que haber objetado durante el proceso la designación de la titular de la Fiscalía Anticorrupción y que, pese a su oposición, se hubiera seguido adelante con la designación, ignorando la petición o desestimándola sin fundamento. Según razonó el Juez de Distrito, la intervención en el proceso de elección de la servidora pública y la oposición documentada por parte de la quejosa son requisitos *sine qua non* para configurar el interés legítimo de la instancia constitucional.

Sostuvo además que la opacidad con la que fue llevada el proceso –público, participativo y transparente, como lo señala la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República– no era impedimento para objetar *ex ante* el nombramiento, pues existía la obligación de la quejosa de comunicarse con otras organizaciones y obtener información por otros medios a efecto de “objectar” en tiempo el nombramiento³⁹.

b. Juicio de amparo contra la designación de la Fiscal de Derechos Humanos de México⁴⁰

En este caso la organización civil en comento reclamó en juicio de amparo la indebida designación de la titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, a cargo del titular de la Fiscalía General de la República y en el que la Cámara de

38 Véase la versión pública de la sentencia dictada en el juicio de amparo número 630/2019 del índice del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

39 En su sentencia el juez de Distrito expone lo siguiente: “Esto, ya que a diferencia de un ciudadano que no tiene los conocimientos jurídicos ni los recursos o contactos para conocer la forma en que se realiza la designación de los Fiscales Especializados en la Fiscalía General de la República, la quejosa demostró que sí cuenta con los medios materiales y jurídicos para defender los derechos humanos de la colectividad y ejercer los mecanismos que establezcan las leyes para materializar dicho objeto social.”

40 Véase la versión pública de la sentencia dictada en el juicio de amparo número 1204/2019 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

Senadores podía objetar el nombramiento en caso de que no contara con los requisitos impuestos en ley. En el juicio la quejosa señaló y acreditó el compromiso institucional para la defensa de derechos humanos y la promoción de la independencia de los órganos de procuración de justicia.

Al resolver el amparo, el secretario en funciones de juez de Distrito sobreseyó el juicio por falta de interés legítimo. Sostuvo que la previsión de la “defensa de derechos humanos y grupos vulnerables” en el objeto social de la organización quejosa, no era suficiente para acreditar el interés legítimo. Señaló que si en el presente caso lo que se reclamaba era la violación al derecho humano a una buena administración pública, el objeto social de la quejosa debía hacer referencia expresa a dicho derecho, pues una previsión genérica de “defensa de derechos humanos” no otorga interés legítimo alguno⁴¹. Además, señaló que la organización no probó la realización de actividades reiteradas y sistemáticas⁴² en defensa del derecho humano a una buena administración pública o del derecho humano a defender derechos humanos.

c. Juicio de amparo contra actos en materia de desarrollo urbano⁴³

Un matrimonio de adultos mayores solicitó el acompañamiento de la organización para promover conjuntamente un juicio de amparo en contra de los permisos, licencias, autorizaciones y demás actos administrativos relacionados con el inmueble contiguo de su vivienda, al considerar que podrían existir violaciones al uso de suelo y a las normas de seguridad aplicables a las demoliciones y obras nuevas, violaciones que podrían poner en riesgo su vida e integridad personal.

Al resolver el amparo, el juez de Distrito sobreseyó el amparo –en la parte relacionada a la organización– por falta de interés legítimo. Señaló que la emisión o ejecución de

41 Para mayor claridad, se transcribe la parte de los estatutos de la quejosa interpretados por el secretario en funciones de juez de Distrito: “a) *Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados y convenciones internacionales de los que el Estado Mexicano es o llegue a ser parte. [...] II. Promover y defender los derechos fundamentales de las personas o colectividades, principalmente de grupos vulnerables o marginados. Además, realizar litigio estratégico con la finalidad de tener injerencia en el desarrollo de la sociedad para su beneficio.*”

42 En la sentencia dictada en el amparo en revisión AR 323/2014 referido con anterioridad (ver Caso “*Aprender Primero*”), no existió un desarrollo o teorización, como lo pretende el Juez de Distrito en la sentencia referida, en lo relativo al compromiso “reiterado y sistemático” que se requiere de las organizaciones civiles para interponer juicio de amparo con interés legítimo. La única mención que la Primera Sala de la Suprema Corte hizo de esos términos fue al sostener que, para que la parte quejosa acreditara la relación específica de los asociados con el objeto de la pretensión, debía hacerse un estudio de pruebas documentales para determinar a partir de circunstancias personales que los asociados de la persona moral también acreditaban haber defendido el derecho a la educación “de manera reiterada y sistemática” y no de manera “abstracta aislada o eventual”.

43 Véase la versión pública de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto 408/2018 del índice del Juzgado Primero de Distrito en Naucalpan, Estado de México.

los actos cuya legalidad se cuestionó en el juicio no inciden en su esfera jurídica, pues no le produce una afectación a su ámbito de derechos. Sostiene que con motivo de la ejecución de esos actos no se le prohíbe ni se le limita el ejercicio de las actividades que refiere como propias de su objeto social.

Los casos antes referidos denotan la falta de entendimiento que aún se tiene sobre la existencia de personas morales privadas que se constituyen con el único objeto de defender causas que consideran justas, de realizar litigio estratégico y de constituirse como “demandantes ideológicos”⁴⁴. En la Judicatura mexicana no es homogéneo el razonamiento consistente en que el objeto de ese tipo de organizaciones es defender a otros y, por lo tanto, cuando aquéllas acuden a juicio generalmente lo hacen sin que medie afectación a su ámbito de derechos subjetivos.

En las sentencias relatadas en este apartado, los funcionarios judiciales confunden el concepto de interés jurídico con el de interés legítimo –para la acreditación del interés legítimo requiere que a la quejosa se le ocasione una afectación a un derecho subjetivo–. Imponen también cargas excesivas a la parte quejosa –hacen depender el ejercicio de derechos sobre circunstancias, hechos, dichos o información que otras organizaciones conozcan sobre los actos reclamados–.

En esas mismas resoluciones, los jueces evitan hacer un estudio sobre la base de los estándares definidos por la Suprema Corte –al omitir un análisis de los derechos invocados como violados–. Efectúan también un análisis restrictivo sobre el objeto social de la parte quejosa –al exigir que los derechos defendidos aparezcan expresamente en el acta constitutiva, no obstante que de ésta se desprenda un objeto genérico de defensa de derechos humanos–. Inclusive, dotan de contenido a términos y conceptos que no han sido objeto de estudio por parte de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados –actividades reiteradas y sistemáticas de las asociaciones para acreditar el interés legítimo–.

6. RESISTENCIA DE LA JUDICATURA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TORNO AL INTERÉS LEGÍTIMO

De las 40,000 organizaciones registradas en México⁴⁵, aproximadamente 2,000 organizaciones tienen un interés especial en asuntos relacionados con la rendición de cuentas, la transparencia, el combate a la corrupción y la defensa de los derechos humanos.

44 Sobre el término “*ideological plaintiff*”, véase el artículo de Louis L. Jaffe (1968) denominado “*The citizen as litigant in public actions: the non-hohfeldian or ideological plaintiff*”, disponible en https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6149&context=penn_law_review.

45 Véase para mejor referencia el “*Registro de las organizaciones de la sociedad civil*”, administrado por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción en México. Está disponible en https://cpc.org.mx/?page_id=14357.

Sin perjuicio de las disposiciones legales y precedentes judiciales relativos al interés legítimo de las organizaciones civiles para impugnar actos de autoridad que se consideren violatorios de derechos humanos, existe resistencia de las autoridades y los tribunales a permitir que prosperen las peticiones y demandas presentadas por las organizaciones civiles. Como resultado de ello miles de demandas y peticiones⁴⁶ presentadas por organizaciones civiles han sido desechadas por los tribunales debido a la supuesta falta de interés legítimo, lo que ha generado que violaciones de derechos humanos no sean analizadas –por cuestiones meramente técnicas o procesales– y por lo tanto esos casos escapen al escrutinio judicial.

Los resultados de una encuesta⁴⁷ realizada por DLM a más de quince organizaciones de la sociedad civil mostró lo siguiente: (i) el 70% de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos han presentado una demanda de amparo; (ii) en el 81% de los casos, las autoridades responsables opusieron la falta de interés legítimo de las organizaciones civiles como una causal de improcedencia; (iii) el 54% de los juicios de amparo fueron desechados de plano en la resolución inicial, debido a la falta de interés legítimo; (iv) el 36% de los juicios fueron sobreesidos en sentencia definitiva emitida por un Juzgado de Distrito, ante la falta de interés legítimo, y; (v) en 27% de los juicios fue decretada la improcedencia del juicio por un Tribunal Colegiado de Circuito sobre la base de una falta de interés legítimo⁴⁸.

En lo que ha transcurrido la administración presidencial 2012-2024, el titular del Poder Ejecutivo Federal ha buscado limitar el papel de las organizaciones civiles en México⁴⁹. Ha declarado que las demandas presentadas por organizaciones civiles son un

46 Desde noviembre de 2017 hasta julio de 2019, se presentaron aproximadamente 922,000 demandas –solamente en materia administrativa– en todo el país. En los Tribunales con jurisdicción en la Ciudad de México se presentaron 353 demandas por cada 100,000 habitantes en 2018. Consúltase ante la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal el movimiento estadístico de juicios de amparo indirecto en Juzgados de Distrito y los indicadores estadísticos judiciales sobre litigiosidad en Juzgados de Distrito, disponibles en <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/>.

47 La encuesta fue aplicada durante el mes de septiembre de 2019 por Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (DLM). Contuvo una batería de preguntas relacionadas con la experiencia que las organizaciones han tenido al efectuar planteamientos judiciales ante tribunales nacionales, con interés legítimo. La mayoría de las preguntas contemplan distintas etapas procesales, así como la posibilidad de que la falta de interés legítimo se hubiere decretado en el auto inicial, en la sentencia o en una sentencia de revisión. Los porcentajes presentados no deben sumar el 100%, pues depende de diversas variables.

48 La Oficina de Estadísticas Judiciales del Consejo de la Judicatura Federal –órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación– no pudo identificar, al responder a una solicitud de los autores, cuántas de esas demandas fueron desechadas por los tribunales debido a la falta de interés legítimo.

49 Véase el artículo “*El sesgo discursivo de AMLO hacia la sociedad civil*” de 25 de febrero de 2019 en Animal Político, disponible en <https://www.animalpolitico.com/lecciones-de-las-elecciones/el-sesgo-discursivo-de-amlo-hacia-la-sociedad-civil/>, así como la nota de prensa “*No habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios: AMLO*” de 5 de febrero de 2019 en Animal Político, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/02/recursos-organizaciones-fundaciones-intermediarios/>.

acto de “sabotaje legal”⁵⁰ y ha dicho que su oposición, principalmente refiriéndose a los partidos políticos, está involucrada con las organizaciones civiles. También ha llamado a las organizaciones civiles “conservadores”, “hipócritas” y “corruptos”⁵¹.

El Poder Judicial Federal emitió en 2019 un acuerdo general para permitir que las autoridades responsables en juicios de amparo soliciten al Consejo de la Judicatura Federal que se concentre todas las demandas presentadas con interés legítimo contra actos, leyes y omisiones –normalmente presentadas por organizaciones civiles– en una sola resolución⁵².

En febrero de 2020 fue presentada una iniciativa por el presidente de México –aunque diseñada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación– mediante la cual se propone que el Consejo de la Judicatura designe uno o más juzgados o tribunales “para que conozcan de los asuntos vinculados con hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos” o aquellos que “tengan un impacto social de especial relevancia”⁵³ –todos ellos, conceptos indeterminados para el sistema mexicano y por lo tanto sujetos a arbitrariedad –.

Esa nueva facultad, sumada a la introducida en 2019 por la que el Consejo de la Judicatura puede decidir la concentración de juicios de amparo y a la diversa facultad introducida en 2013 por la que el pleno de la Suprema Corte puede atender y resolver prioritariamente remedios constitucionales a solicitud del presidente de México o del Congreso de la Unión⁵⁴, puede restringir el acceso a un recurso efectivo que sea resuelto por tribunales imparciales.

Todo lo anterior, sumado a la falta de entendimiento que existe sobre el interés legítimo en tribunales mexicanos, demerita el rol que las organizaciones civiles tienen para

50 Véase el artículo “Suma “sabotaje legal” a la 4T más de 5 mil 450 amparos” de 29 de agosto de 2019 en Milenio, disponible en <https://www.milenio.com/mileniotv/politica/suma-sabotaje-legal-4t-5-mil-450-amparos>.

51 Véase el artículo “AMLO llama hipócrita y corrupto a Claudio X. González” de 25 de septiembre de 2019 en El Universal, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-llama-hipocrita-y-corrupto-claudio-x-gonzalez>.

52 Véase el “ACUERDO General 11/2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 26/2015, que regula el trámite al que se sujetarán las solicitudes de concentración de los juicios de amparo en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, así como su procedencia y declaración”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2019.

53 Véase documento denominado como “Reforma Judicial con y para el Poder Judicial” de 12 de febrero de 2020, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_transparencia/documento/2020-02/Reforma-Judicial-PJF.pdf.

54 Véase “ACUERDO General número 16/2013, de ocho de octubre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la atención prioritaria de juicios de amparo, de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, incluidos los recursos o procedimientos derivados de esos juicios constitucionales, a solicitud del Ejecutivo Federal o bien, de las cámaras del Congreso de la Unión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2013.

exigir la rendición de cuentas del Estado Mexicano, para demandar la violación de derechos humanos y para lograr el fortalecimiento del Estado de Derechos en el país.

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- El interés legítimo no fue pensado para las organizaciones de la sociedad civil y, en cierta medida, es incompatible con su altruismo, filantropía y solidaridad, en la medida en la que éstas procuran el beneficio ajeno. Se necesita repensar la legitimación de estas organizaciones bajo estándares distintos al interés legítimo.
- Las reglas fijadas para que las organizaciones de la sociedad civil acrediten interés legítimo son excesivas. Ello genera barreras que limitan el derecho a la asociación y el derecho a acceder a un recurso efectivo.
- Para garantizar los derechos de las organizaciones civiles, deben bajarse las barreras técnicas⁵⁵ que a lo largo de los años han sido impuestas por los tribunales en México, y consecuentemente apartarse de aquellos criterios que restrinjan la legitimación de las organizaciones.
- La problemática existente en torno al interés legítimo podría corregirse mediante proceso legislativo. Una reforma legal a la Ley de Amparo y a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil privilegiaría la seguridad jurídica y los demás derechos mencionados de las organizaciones de la sociedad civil.

Lo anterior, llevaría a definir en el artículo 4º, fracción I de la Ley de Amparo que “las Organizaciones de la Sociedad Civil, los Colectivos Ciudadanos y los Grupos de Personas Defensoras de Derechos Humanos podrán defender intereses supraindividuales y derechos objetivos.”

Además, permitiría delimitar en el artículo 8º de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que “a partir

55 En palabras del juez de la Suprema Corte de Estados Unidos, William O. Douglas, en el voto particular del caso *Warth v Selding* (1975), “*Standing has become a barrier to access to the federal courts, just as ‘the political question’ was in earlier decades. The mounting caseload of federal courts is well known. But cases such as this one reflect festering sores in our society; and the American dream teaches that if one reaches high enough and persists there is a forum where justice is dispensed. I would lower the technical barriers and let the courts serve that ancient need. They can in time be curbed by legislative or constitutional restraints if an emergency arises*”. Traducido se lee como: “El interés se ha convertido en una barrera de acceso a las cortes federales, así como también lo fue la ‘cuestión política’ en décadas pasadas. El incremento de la carga de trabajo en cortes federales es bien conocido. Pero casos como éste, reflejan heridas agudas en nuestra sociedad; y el sueño americano nos enseña que si alguien apunta alto y persiste, hay un foro en donde se administra justicia. Yo, bajaría las barreras y permitiría a las cortes cumplir con esa necesidad antigua. Con el tiempo, pueden ser contenidas por los límites legislativos o constitucionales, en caso de que surja alguna emergencia.” (traducción libre de los autores).

de su inscripción en el Registro [Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil], se considerará que la Organización de que se trate cuenta con interés legítimo para defender intereses supraindividuales y derechos objetivos en el juicio de amparo.”

- Para acreditar el interés legítimo, la inscripción de las organizaciones civiles en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil debe generar una presunción para acreditar el compromiso institucional al que hace referencia el amparo en revisión 323/2014. Además, el compromiso institucional debe tenerse por acreditado a través de medios electrónicos y redes sociales de las organizaciones civiles, siempre y cuando éstas las invoquen en el juicio de amparo, sin necesidad de perfeccionarlo por medio de una inspección judicial.
- La regulación y precedentes deben reconocer -como ya lo hace la Constitución de la Ciudad de México- la existencia del derecho a defender los derechos humanos, como parámetro para reconocer el interés legítimo de las organizaciones civiles⁵⁶.

8. FUENTES CONSULTADAS

Cabrera Acevedo, Lucio, “*Past and Possible Future of Collective Amparo Process (Amparo Colectivo)*”, <https://digitalrepository.unm.edu/usmexlj/vol6/iss1/5/>, en United States-Mexico Law Journal, vol. 6 Presentations at the Sixth Annual Conference, 1998, consultado el 25 de julio de 2020.

Cabrera Acevedo, Lucio. *El Amparo Colectivo Protector del Derecho al Ambiente y de Otros Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2000.

Campuzano, Gallegos Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*. Ed. Thomson Reuters, Tercera Edición, México, 2017.

Cappelletti, Mauro, “*Vindicating the Public Interest thorough the Courts: a Comparativist’s Contribution*”, <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1998&context=buffalolawreview>, en Buffalo Law Review, volume 25, number 3, University of Florence, 1976, consultado el 24 de julio de 2020.

Ferrajoli, Luigi. *Jurisdicción y Democracia*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid, Editorial Trotta. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 2008, p. 373.

56 Reconocido en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, según el cual “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional” (artículo 1º). La Declaración sobre Defensores, sobre todo, refiere a las medidas que los Estados deben adoptar para permitir y no obstaculizar las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Entre otras, en su artículo 14 se establece que aquéllos garantizarán la creación y el desarrollo de instituciones nacionales independientes “destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción”.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni, Coordinadores, *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional. Tomo II*, Poder Judicial de la Federación, UNAM e Instituto de Investigaciones Jurídicas, <https://www.cjf.gob.mx/resources/diccionarioDPCC/diccionario%20Tomo%20II.pdf>, México, 2014, consultado el 26 de julio de 2020.

Fix-Zamudio, Héctor. *Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2a edición. México, Porrúa, 2011.

Hart, H.L.A. *El Concepto del Derecho*, Traducción de Genaro R. Carrió. 3a edición. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012 (1961), p. 332.

Hart, H.L.A. *The Concept of Law*, 2a edición con posdata. Oxford, Oxford University Press. Clarendon Law Series, 1994 (1961), p. 307.

Hernández Martínez, María del Pilar, “*Mecanismo de tutela de los intereses difusos y colectivos*”, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9114> México, UNAM, 1997, consultado el 29 de julio de 2020.

http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080001941/1080001941_MA.PDF, consultado el 27 de julio de 2020.

Jaffe L, Louis, “*The Citizen as Litigant in Public Actions: The Non-Hohfeldian or Ideological Plaintiff*”, https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6149&context=penn_law_review, en University of Pennsylvania Law Review, vol. 116:1033, 1968, consultado el 24 de julio de 2020.

Lara Espinoza, Saúl, *El Juicio de Amparo. Su Prospectiva a la luz de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 2007.

Litigio Estratégico en México: *La aplicación de los derechos humanos a nivel práctico*. Experiencias de la sociedad civil, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/litigioestrategico.pdf, México, 2007, consultado en 26 de julio de 2020.

Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*. 9a edición. México, Porrúa, 2009, pp 325-328.

Pérez López, Miguel, “*El arribo del interés legítimo al juicio de amparo*”, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30569.pdf>, en Alegatos no. 82, México, 2012, consultado el 27 de julio de 2020.

Rico Álvarez, Fausto, Garza Bandala, Patricio, Cohen Chicuriel, Mischel. *Introducción al Estudio del Derecho Civil y Personas*, México, Porrúa, 2009, p. 365.

Schmill Ordoñez, Ulises y Silva Nava, Carlos, “*El interés legítimo como elemento de la acción de amparo*”, en Isonomía No. 38, abril 2013, <http://www.isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/119/117>, consultado en 28 de julio de 2020.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, *Justitia Legalis*, diciembre 2013, vol. 23, http://queretaratca.com/tca2/pdf/publicaciones/Vol_23.pdf

Tron Petit, Jean Claude y Ojeda Maldonado, Fernando, “*¿Son las personas jurídicas titulares de derechos humanos?*”, https://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Jean%20Claude%20Tron%20Titularidad%20Derechos.pdf, consultado el 28 de julio de 2020.

Tron Petit, Jean Claude. *¿Qué hay del interés legítimo?* México. Porrúa. 2017.

Warth et al v. Seldin et al. Certiorari to the United States Court of Appeals for the Second Circuit, October term, 1974, decided June 25, 1975, Syllabus, <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep422/usrep422490/usrep422490.pdf>, consultado el 23 de julio de 2020

Zaldívar Lelo De Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, 3a edición, México. Porrúa. 2010.

