

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 61
O R D I N A R I A
JUEVES 5 DE JUNIO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y un minutos del jueves cinco de junio de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión, el primero previo aviso a la presidencia y el segundo por desempeñar una comisión de carácter oficial.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de acta de las sesiones conjunta solemne número tres y pública ordinaria número sesenta, celebradas el martes tres de junio de dos mil catorce.

Por unanimidad de nueve votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves cinco de junio de dos mil catorce:

I. 111/2013

Contradicción de tesis 111/2013, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, respectivamente, el amparo en revisión 366/2012 y los amparos en revisión 404/2012, 553/2012, 684/2012, 750/2012, 29/2013 y 606/2012. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. No existe la contradicción de tesis denunciada entre el amparo en revisión 366/2012, sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los amparos en revisión 404/2012, 606/2012 y 750/2012, sustentados por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. SEGUNDO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el amparo en revisión 366/2012, sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los amparos en revisión 553/2012, 684/2012 y 29/2013, sustentados por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. TERCERO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos precisados en el último apartado de esta sentencia. CUARTO. Publíquese la tesis jurisprudencial en términos de ley.”* La tesis a que se hace referencia en el punto resolutivo tercero tiene por rubro: *“INTERÉS*

LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

El señor Ministro Presidente Silva Meza reabrió la discusión en torno al apartado IX del proyecto, relativo al criterio que debe prevalecer en la presente contradicción.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que la determinación de la calidad y el contenido del interés legítimo impactará en el acceso a la justicia constitucional vía juicio de amparo, manifestándose de acuerdo con el proyecto, ya que es diferente el interés difuso y colectivo del interés legítimo, pues éste atiende un criterio de calidad del derecho para ejercer la acción, y aquéllos a un criterio de cantidad de beneficiarios de la potencial resolución.

Indicó que el interés legítimo es el género y el interés difuso o colectivo, la especie, por lo que no resulta jurídicamente factible equiparar estos intereses, pues no sería armónico con la naturaleza del juicio de amparo ni con el principio pro persona, porque restringiría en forma excesiva el acceso a este juicio, lo que sería contrario al nuevo paradigma en materia de derechos humanos previsto en el texto constitucional.

Por tal motivo, compartió las características distintivas del interés legítimo que propone el proyecto, las cuales corresponden, aunque no se detalla así en el proyecto, con el principio pro acción y con la reparación de las violaciones a derechos humanos previstos en el artículo 1° de la Ley de Amparo, así como los artículos 1° constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra del proyecto y compartió el criterio de la Segunda Sala porque, de acuerdo con los artículos 14, 17, 94, 103, 104 y 116 constitucionales, se establecen tribunales para dirimir conflictos jurídicos, siendo necesaria la acción para acudir a ellos, cuyos elementos de procedencia son la pretensión y el interés jurídico, así como la relación lógica entre dichos elementos.

Precisó que, en un procedimiento ordinario, la falta de interés jurídico corresponde a un problema de fondo, pero que, dentro de un juicio de amparo, trasciende a la procedencia y que, de no tener un derecho subjetivo legítimamente tutelado, la demanda del quejoso podía ser desechada o su juicio sobreseído, ello independientemente de la argumentación para obtener el amparo en el fondo.

Expresó que existen diversos tipos de interés en la doctrina, a saber, simple, legítimo y jurídico; el simple no está sustentado en una norma jurídica ni produce consecuencias de la misma naturaleza; el jurídico se encuentra tutelado por una norma jurídica; y el interés

legítimo no supone una afectación directa al estatus jurídico de la persona, sino indirecta, por lo que, si bien está fundado en una norma jurídica, no tiene la capacidad de generar derechos subjetivos.

Con esto, apuntó la diferencia entre el proyecto y el criterio mayoritario de la Segunda Sala, en el sentido de que ésta determinó que las normas que no generan derechos subjetivos son las que se refieren a intereses difusos, las cuales producen efectos en la sociedad o algunos de sus grupos, es decir, tutelan intereses colectivos, a diferencia de la afectación que sufriría una persona en sí misma, lo que configuraría un interés jurídico.

Expuso un ejemplo con el proceso derivado de la impugnación relativa a un plan de desarrollo urbano, con el cual diferenció el interés legítimo del jurídico, a partir del cual hizo hincapié en que la Segunda Sala no determinó que únicamente una colectividad pueda acudir al juicio de amparo para hacer valer un interés legítimo, sino que, ante una regulación para una comunidad, una persona puede acudir individualmente a este juicio.

Advirtió que el interés legítimo, como elemento de la acción, implica la obligación de demostrarlo en el juicio de amparo, lo que de ningún modo lo convierte en una acción colectiva en términos de los artículos 578 y 579 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues persiste el principio de relatividad de la sentencia de amparo, aunque eventualmente algunos miembros de la colectividad

correspondiente se verán beneficiados con la sentencia favorable otorgada a quienes hayan acudido al juicio, mas no podrán exigir el cumplimiento de la sentencia los ajenos a dicha relatividad. Ilustró el mecanismo de la acción colectiva con un ejemplo atinente a una armadora de autos con una defectuosa producción.

Aclaró que, para configurarse el interés legítimo, se requiere demostrar la existencia de la norma jurídica que lo tutela, la afectación a ese interés difuso en perjuicio de la colectividad respectiva por el acto que se reclame, la pertenencia del quejoso a esa colectividad y que dicha afectación sea actual, inminente o inmediata pues, de lo contrario, se abriría la posibilidad de impugnar cualquier acto a través de un interés legítimo aunque no exista afectación. Para puntualizar la afectación actual e inmediata, ejemplificó con un problema relacionado con el medio ambiente.

Enunció que, respecto de la suspensión a partir de un interés legítimo, contenida en el artículo 131 de la Ley de Amparo, se debe acreditar la afectación inminente e irreparable que pudiera agravar a la comunidad a la que pertenece de negarse la medida, además del interés social que justifique su otorgamiento. Aclaró este punto con un ejemplo relativo a la construcción de un centro nocturno junto de una escuela.

Reiteró la importancia de no sustituir el interés jurídico con el legítimo, recordando los asuntos relativos a algunos decretos expropiatorios, en los cuales los arrendatarios

pretendieron proteger su derecho de posesión, no así los legítimos propietarios su prerrogativa correspondiente.

Se apartó del parámetro de razonabilidad a que hace referencia el proyecto, pues involucra una percepción subjetiva, cuando lo que se pretende en este asunto es definir un lineamiento para los juzgadores respecto del interés legítimo.

Finalmente, en cuanto a las “notas distintivas” incluidas en la página cuarenta y dos del proyecto, comentó respectivamente conforme a las letras con que se identificaron:

a) Que con esta no se puede constituir una definición o concepto de interés legítimo. b) Que el vínculo entre derechos fundamentales y una persona se encuentra tanto en el interés jurídico como en el legítimo. c) Que se trata de una categoría totalmente diferente al interés jurídico. d) Que normalmente las concesiones de amparo son en favor del quejoso. e) Que se trata de un concepto meramente subjetivo. f) Que también es un concepto subjetivo. g) Que se pudo haber dicho que, de pertenecer a una colectividad, pudiera pretenderse individual o colectivamente. h) Que, si se trata del interés legítimo, las normas que regulan la posibilidad de aludirlo son de interés difuso, pues si generan derechos subjetivos se configuraría el interés jurídico. i) Que se dejaría en completa libertad de establecer un concepto por la jurisprudencia que surja de la actividad diaria de los órganos jurisdiccionales. Y j) que, si el elemento es la

acción, tiene que estar ligado directamente con la protección de derechos fundamentales, sobre todo con la posibilidad de obtener una sentencia favorable.

El señor Ministro Valls Hernández compartió el proyecto en tanto que, para definir el interés legítimo contenido en el artículo 107, fracción I, constitucional, acude al diverso artículo 1º y a la interpretación que de él la Suprema Corte ha efectuado a partir de su reforma de dos mil once, dado que el nuevo paradigma constitucional obliga a todas las autoridades a adoptar la protección más amplia para las personas, más aún cuando el juicio de amparo es el medio de control constitucional que, por excelencia, protege derechos humanos, por lo que coincidió con el contenido de las páginas treinta y seis a cuarenta y cuatro de la propuesta, en cuanto a cómo deberá entenderse el interés legítimo y la forma de acreditarse.

Consideró que el proyecto dista del criterio sostenido por la Segunda Sala, del cual se apartó como integrante de ella; coincidiendo en que será el juzgador quien, bajo los lineamientos propuestos, verificará si se actualiza el interés legítimo en cada caso, siempre en protección de los derechos fundamentales de las personas.

El señor Ministro Pérez Dayán, en cuanto a la exposición de la señora Ministra Luna Ramos, indicó que la construcción del criterio de la Segunda Sala se basó en la doctrina y la jurisprudencia al tratar de establecer el contenido del interés legítimo apegándose a un derecho

objetivo derivado de la norma no exigible individualmente cuando protegiera una colectividad, sin embargo, en la época actual de los derechos humanos, es posible que, ante la pretensión de proteger un derecho objetivo no suficientemente amplio para otorgar un interés jurídico, el interés legítimo pueda configurarse individualmente, sin menoscabo a la relatividad de las sentencias de amparo.

Concluyó que, con este criterio, se amplía el interés legítimo, considerándolo correcto. Sugirió que se aclarara en el proyecto que, ante la decisión que cada operador jurídico tome en cada caso por motivo de un interés legítimo, no se pueda abandonar el componente democrático, entendido éste como que, ante una sentencia que beneficie a una sola persona, no se prive a otros de lo que legítimamente tengan derecho también.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las doce horas con cincuenta y cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinte minutos.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con muchas de las afirmaciones de la señora Ministra Luna Ramos, en relación con la naturaleza y alcances de los diversos tipos de interés, asimismo con la aclaración del señor Ministro Pérez Dayán.

Respecto del marco metodológico contenido en las páginas treinta y tres a treinta y ocho del proyecto, en las cuales clasifica los tipos de interés que permiten una acción

jurídica, sugirió que la mención de los conceptos se matizara expresando que se trata de un análisis estrictamente doctrinal, no así hacer un pronunciamiento expreso y definitivo por parte del Tribunal Pleno.

En cuanto al fondo, señaló que votaría en contra por la forma en que está construido en el proyecto, esto es, a partir de la estimación de una contradicción franca entre los criterios de ambas Salas, pues consideró que no existía la referida contradicción, ya que la Segunda Sala no dispuso una definición acabada del interés legítimo, sino sólo bases orientadoras, a partir de las cuales se buscó un símil de éste interés con el legítimo, lo que propició este debate.

Concordó con la afirmación del proyecto atinente a que resulta posible que el interés legítimo, en determinado caso, también sea difuso o colectivo, pero que tal supuesto no resulta forzoso, ya que estimó que el interés legítimo no es unívoco, en la inteligencia de que su contenido puede explicarse desde distintas ópticas complementarias.

Compartió las ideas generales del proyecto que encaminan a una base de definición del interés legítimo, concretamente la de que se trata de un interés intermedio entre el simple y el jurídico, la de que no deriva de un derecho subjetivo, que puede ser individual o colectivo atendiendo a la especial posición frente al orden jurídico de quien lo invoca, la de que es actual y real, y la de que puede involucrar o coincidir con la protección de un interés difuso

pero no identificándose con éste, lo cual será analizado casuísticamente por el juzgador.

Anunció que se apartaría de la exclusión a que refiere el proyecto entre interés difuso y colectivo, por una parte, y legítimo, por otra, así como las consideraciones relativas y contenidas en las páginas cuarenta y uno, penúltimo párrafo, a cuarenta y dos, párrafo primero, reiterando que la tesis de la Segunda Sala no pretendió un concepto acabado del interés legítimo.

Asimismo, no compartió las “notas distintivas” de las páginas cuarenta y dos y siguiente del proyecto, puesto que son reiterativas, además de que responden a consideraciones doctrinarias demasiado amplias, lo que conlleva el riesgo de generar incertidumbre en el entendimiento de la figura del interés legítimo, contrario a lo que se pretende, pues no se pueden establecer requisitos mínimos como una concepción final, ya que aún se puede construir jurisprudencialmente la figura, conforme se vayan presentando casos ante la exigencia señalada y obligada por el artículo 1º constitucional.

Suscribió la opinión de la señora Ministra Luna Ramos en el sentido de que, si bien el interés legítimo no se trata de uno jurídico, tampoco se trata de un interés simple, porque parte de la esfera jurídica de una persona, en particular ante la defensa de los derechos que se le reconocen por la Constitución.

El señor Ministro Cossío Díaz consultó si el señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea realizará modificación alguna al proyecto, derivada de las objeciones expresadas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza compartió el sentido del proyecto con algunos matices en cuanto a la tesis, la cual será construida definitivamente por la Comisión de Tesis correspondiente.

Consideró que el interés legítimo no puede ser identificado exclusivamente con la protección de intereses difusos y colectivos, sino que también permite la protección de intereses individuales, máxime que la nueva perspectiva de derechos humanos obliga a interpretar el artículo 107 constitucional, procurando la mayor protección y goce de estos derechos en cuanto al juicio de amparo, como instrumento garante de su goce.

Ante ello, estimó que los operadores jurídicos irán decantando el alcance y contenido de los diversos tipos de interés a partir de dicho precepto constitucional, lo que, de modo alguno, implica una exclusión conceptual.

Finalmente, consideró importantes las “notas distintivas”, como lineamientos que establece el proyecto para determinar los elementos estructurales del interés legítimo.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea recapituló que en la tesis de la Primera Sala se sostiene que,

para efectos del interés legítimo, debe existir una norma jurídica que establezca un derecho objetivo pues, de lo contrario, se trataría de un interés simple, cuestión que recoge el proyecto, el cual se ofreció a revisar para aclarar dicho punto.

Aceptó la sugerencia del señor Ministro Pérez Dayán consistente en citar el texto íntegro de la tesis derivada de la resolución a la contradicción de tesis 293/2011. También indicó que aclarará que la clasificación de los tipos de interés es meramente un marco teórico y académico.

Advirtió que las “notas distintivas” tienen que leerse conjuntamente para comprender el interés legítimo, las cuales derivan de una larga tradición jurisprudencial, y que no pretende ser un concepto acabado o cerrado, pero que son elementos suficientes para ir adaptándolo y evitar que se confunda con interés simple o jurídico.

Con estas modificaciones, anunció que sostendría el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz se apartó de incorporar la tesis generada por la contradicción de tesis 293/2011, pues podría provocar un problema de restricciones en cuanto al interés legítimo, tendente a reducirlo. También se apartó de utilizar el elemento de razonabilidad para apreciar el interés legítimo por parte del juzgador, pues no serviría como criterio para calificar dicho interés, sino para determinar la validez de las normas jurídicas involucradas.

Coincidió con la señora Ministra Luna Ramos en su ejemplo relativo a los decretos de expropiación, sin embargo, planteó la duda sobre qué sucedería, para efectos del interés legítimo, si uno de los arrendatarios hace valer su derecho a la vivienda contenido en el artículo 4° constitucional. Con ello, reflexionó en torno a que un derecho subjetivo puede entenderse de dos formas, la primera, relacionada con una obligación de la autoridad a partir de una norma programática y, la segunda, respecto de la posibilidad de incorporar un derecho humano constitucionalmente tutelado a la esfera jurídica del quejoso, lo que tradicionalmente se conocían como derechos difusos, dado el nuevo texto del artículo 1° constitucional, por lo que la diferencia entre interés legítimo y jurídico puede radicar en el nivel de desarrollo legislativo que se tenga en uno y otro caso, sin que pueda sostenerse la idea de que unos derechos sean colectivos y otros individuales. Por esta razón, se apartó de las consideraciones del proyecto atinentes a que el interés legítimo yace entre el simple y el jurídico, por considerarlo una metáfora jurídica deficiente, cuestión que desarrollaría en un voto concurrente.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que, en el proyecto, el concepto de razonabilidad se utiliza como un test para que el juez valore, en cada caso concreto, si se configura el interés legítimo en cuanto a la afectación al quejoso, no para el efecto de validez de las normas jurídicas, cuestión que habría que explicitar en la propuesta.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó de acuerdo esencialmente con el proyecto y la tesis propuesta, con algunas diferencias.

Advirtió que se ha llegado a un consenso en cuanto a la primera parte del proyecto, atinente a que no es indispensable la pertenencia a una colectividad. Asimismo, se manifestó de acuerdo con su segunda parte, pues se tienen que decantar los criterios en relación con el interés legítimo.

En cuanto a la exposición del señor Ministro Cossío Díaz, indicó que algunos derechos humanos son incondicionados por el propio texto de la Constitución, pero que otros están sujetos a lo que disponga una ley reglamentaria, por disposición constitucional expresa. Por otro lado, consideró que para la satisfacción de esos derechos por parte del Estado, cuando esté obligado a garantizarlos, se tendrá que analizar casuísticamente el interés legítimo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto, contenida en el apartado IX, relativo al criterio que debe prevalecer en la presente contradicción, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó

en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, en la inteligencia de que la redacción definitiva de la o las tesis derivadas de esta resolución, cuyo texto debe incluirse en la sentencia correspondiente, una vez aprobado el engrose respectivo, se someterá al procedimiento administrativo que regularmente se sigue ante el Comité de Aprobación de Tesis, en términos de lo previsto en el artículo 14 del Acuerdo General 20/2013.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día lunes nueve de junio de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.