

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
2181/2016**

RECORRENTE: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al _____, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 2181/2016, promovido en contra del fallo dictado el diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, dictado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito en el juicio de amparo directo *****.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el artículo 56, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León viola el derecho humano de acceso a la justicia por exigir como requisito de procedencia del juicio contencioso administrativo que el acto impugnado afecte “los intereses jurídicos del actor”.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. De las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:
2. **Visita de inspección contenida en el expediente administrativo** ***** . Mediante acuerdo de ocho de julio de dos mil trece, el Director de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de San Nicolás de los Garza, Nuevo León ordenó una visita de inspección al predio ubicado en la calle *****

sin número, identificado con el expediente catastral ***** y/o ***** , con el propósito de verificar si la persona moral ***** y/o ***** , cuenta con la licencia correspondiente que autorice las actividades que en ese inmueble se realizan.

3. La visita de inspección se practicó el dieciocho de julio de dos mil trece, en la cual hizo constar que el guardia de seguridad le informó que en dicho inmueble se llevan a cabo actividades de elaboración de piso de cerámica, perteneciente a la empresa ***** y que no se le mostraron los permisos correspondientes.
4. **Suspensión y clausura total y definitiva de los trabajos y actividades realizados en los bienes inmuebles.** El Director de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, emitió el acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil trece, en el que decretó la suspensión y clausura total y definitiva de los trabajos y actividades realizadas en el inmueble por no contar con los permisos de uso de suelo y/o edificación correspondientes. La orden de suspensión y clausura total y definitiva se comunicó mediante instructivo. Posteriormente la medida se ejecutó el treinta de agosto de dos mil trece.
5. **Segunda visita de inspección.** El dos de septiembre de dos mil trece, el Director de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, ordenó una nueva visita de inspección con el propósito de revisar el estado de suspensión y clausura de los trabajos y actividades decretadas, lo cual fue cumplimentado conforme a la respectiva acta en la cual se asentó que se encontró personal laborando al momento de la visita, violentando el estado de la clausura, por lo que se colocaron de nuevo sellos de clausura.
6. **Juicio de nulidad *****.** En contra de la determinación anterior, ***** , a través de su representante legal ***** promovió juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo

León, aduciendo que opera una planta industrial para la fabricación de productos cerámicos en el inmueble clausurado. Posteriormente *********, solicitó se reconociera como tercero perjudicado por ser la propietaria del inmueble clausurado. En diverso proveído la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, como instructora reconoció el carácter de la tercero, así como el de ********* y *********, ambas *********.

7. El dieciocho de mayo de dos mil quince, la Sala del conocimiento emitió sentencia en la cual decretó el sobreseimiento en el juicio respecto de los inspectores, notificadores y ejecutores de la Dirección de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.
8. Por otra parte declaró la nulidad de la resolución de veintitrés de agosto de dos mil trece en la cual el Director de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, decretó la suspensión y clausura total y definitiva de los trabajos y actividades que se realizan en el mencionado inmueble; bajo la consideración de que se trata de una medida de seguridad impuesta por el hecho de que la actora no cuenta con los permisos de uso de suelo y/o edificación del inmueble clausurado, pero sin que se hubiera precisado la existencia de algún riesgo o daño que se pudiera causar a las personas que se encontraban trabajando en el inmueble o en los predios aledaños (de conformidad con los artículos 327 y 356 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León).
9. La Sala estimó ilegales la diligencia de treinta de agosto de dos mil trece, mediante la cual se ejecutó la orden de suspensión y clausura; así como la diligencia de dos de septiembre de dos mil trece, en la cual se impusieron sellos adicionales de clausura.
10. **Recurso de revisión.** Inconformes, la parte actora, las terceras perjudicadas y la autoridad demandada, promovieron recursos de revisión.

Posteriormente, la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, mediante sentencia de quince de septiembre de dos mil quince, confirmó la resolución recurrida.

11. **Trámite del juicio de amparo directo *******. Contra la determinación anterior *****, por conducto de su representante legal *****, promovió juicio de amparo directo, escrito que fue presentado el catorce de octubre de dos mil quince ante la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León¹. La parte quejosa expuso cuatro conceptos de violación:
12. **Primer concepto de violación.** Violación a las garantías y derechos humanos consignados en los artículos 1, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Federal; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a la debida tutela judicial en su vertiente de justicia completa, congruente y exhaustiva al resultar improcedente el juicio contencioso, en virtud de que la promovente del juicio de nulidad carece de interés jurídico por no contar con la autorización correspondiente al uso de suelo para realizar actividades industriales.
13. La autoridad responsable confundió el análisis del interés jurídico de la actora con el derecho que tiene todo ciudadano para ocurrir a los Tribunales en defensa de sus derechos, si bien es cierto que para tener acceso a la jurisdicción es suficiente que la demandante acredite cualquier afectación a su esfera personal, cuando se involucren actividades reglamentadas se requiere la demostración de un derecho subjetivo dentro del patrimonio de la accionante, es decir, una verdadera afectación con la medida autoritaria.
14. **Segundo concepto de violación.** Violación a las garantías y derechos humanos consignados en los artículos 1, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución

¹ Fojas 4 a 35 del expediente del juicio de amparo directo *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

Federal; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a la debida tutela judicial en su vertiente de justicia completa, congruente y exhaustiva al resultar improcedente el juicio contencioso, en virtud de que los actos impugnados no pueden surtir ningún efecto material a la actora, porque la ahora quejosa como dueña del bien inmueble afectado cambió el uso de suelo, de industrial a habitacional, comercial y de servicios en una fecha anterior a la emisión de los actos impugnados en el juicio natural.

15. Desde el juicio de origen la quejosa argumentó que en el juicio contencioso se actualizaba la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 56, fracción VIII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, por haber cesado los efectos del acto impugnado o porque no podía surtir ningún efecto legal la relación con *****, debido a que no contaba con el uso de suelo para realizar actividades industriales en el lote número *****. Luego, como la quejosa es propietaria del inmueble con anterioridad a la emisión de los actos impugnados en el juicio natural resultaba improcedente el juicio, pues el acto consistente en la clausura de las actividades industriales, no podía surtir efectos a *****, pues esta solo era la ocupante del inmueble.

16. **Tercer concepto de violación.** Violación a las garantías y derechos humanos consignados en los artículos 1, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Federal; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a la debida tutela judicial en su vertiente de justicia completa, congruente y exhaustiva por la debida interpretación y aplicación de los artículos 327, 328 fracción IV, 333, 335 fracción III, 341 fracción V, 356 y 357 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, pues contrariamente a lo expuesto por la autoridad responsable la clausura definitiva impuesta en el lote afectado, derivó de un procedimiento administrativo de inspección iniciado para constatar las actividades, lo cual culminó con una sanción consistente en la clausura por haber quedado evidenciado en el procedimiento que la

ocupante carecía de uso de suelo industrial, por lo que no se requería acreditar el riesgo inminente por ser un requisito previsto en las clausuras, que como medida de seguridad preventiva se imponen, cuando en la inspección inicial se advierte la existencia de un riesgo y no como sanción al concluir el procedimiento de inspección.

17. El acto reclamado no es congruente, pues a la autoridad urbanística no podía exigírsele la demostración de la existencia de un riesgo adicional o distinto para justificar la clausura.
18. **Cuarto concepto de violación.** Violación a las garantías y derechos humanos consignados en los artículos 1, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Federal; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto a la debida tutela judicial en su vertiente de justicia completa, congruente y exhaustiva por la indebida interpretación y aplicación de los artículos 44 fracción II y 88 fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, en relación con los artículos 351 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado y 37 del Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, pues era necesario que la Sala de Primera Instancia al declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en la fracción III, del artículo 88 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, precisara sus efectos y determinara si los actos anulados correspondían a facultades discrecionales para dejar a salvo las facultades de la autoridad demandada, y por ello anular los actos reclamados pero no la totalidad del procedimiento administrativo.
19. La autoridad responsable no tiene razón al señalar que en la sentencia de primer grado se dejaron a salvo las facultades discrecionales de la autoridad al derivar la resolución de un procedimiento oficioso iniciado con motivo del ejercicio de facultades discrecionales.

20. **Concesión de amparo en el juicio *******. Del asunto conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, cuyo presidente mediante proveído de veinticinco de noviembre de dos mil quince² lo registró con el número de expediente ***** y lo admitió a trámite y mediante resolución de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, el órgano colegiado concedió el amparo para los siguientes efectos:
- i) Dejar insubsistente la sentencia que constituye el acto reclamado.
 - ii) Emitir una nueva sentencia en la que declare fundado el agravio planteado por la persona moral ***** , relativo al incorrecto análisis y declare fundada la causa de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico de la persona moral *****; y
 - iii) Decrete el sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo.
21. La sentencia recurrida se basó en las siguientes consideraciones.
22. La parte quejosa planteó en su primer concepto de violación un incorrecto análisis del presupuesto procesal relativo al interés jurídico de la promovente del juicio de nulidad e insiste en que la persona moral ***** carece de autorización para desarrollar actividades industriales en el inmueble clausurado que es necesaria por tratarse de una actividad reglamentada en términos de los artículos 282 al 285 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado (lo cual aduce la quejosa resulta improcedente el juicio contencioso administrativo).
23. Estimó fundados los conceptos de violación en los cuales se adujo la falta de interés jurídico, al tomar como base la fracción V, del artículo 56 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León. Respecto a esa porción normativa se dijo que el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor.

² *Ibídem*, fojas 57 a 60.

24. Estimó que el interés jurídico se refiere a la titularidad de los derechos afectados con el acto controvertido, por lo tanto, sólo el sujeto de esos derechos puede ocurrir a juicio y no otra persona, aunque éste resienta lesiones en su patrimonio, como una repercusión o consecuencia del acto mismo. Que la procedencia del juicio de nulidad es la existencia de un perjuicio inmediato y directo en los intereses jurídicos del actor y no es el mediato o indirecto que no es propiamente el lesivo de un derecho.
25. Que el artículo citado contempla para la procedencia del juicio contencioso administrativo que el acto impugnado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo cual ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción de nulidad.
26. Luego, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan construir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse fehaciente y no inferirse con base en presunciones, por lo que la naturaleza intrínseca del acto cuestionado es la que determina el perjuicio o afectación del particular sin hablarse de agravio, cuando los daños o perjuicios que una persona pueda sufrir no afectan real y efectivamente sus bienes.
27. La exigencia de demostrar el interés jurídico del promovente del juicio responde a la necesidad de establecer mecanismos que permitan corroborar que quienes reclamen un derecho objetivo efectivamente sean titulares; de lo contrario el reclamo carecería de sustento y se daría un despliegue de actos de la administración de justicia innecesarios, traducidos en un detrimento a los fines propios del artículo 17 constitucional, al dar apertura y tramitar en todas sus etapas acciones improcedentes³.

³ Fojas 179 vuelta y 180 del expediente del juicio de amparo directo *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

28. Los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo vulnerado y que, b) el acto de la autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Tratándose de casos en los que el actor del juicio de nulidad pretenda obtener una sentencia que le permita realizar actividades reguladas deberá acreditar la existencia del derecho subjetivo que estime vulnerado, mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso o autorización con la que se acredite estar legitimado para realizar una actividad que pretende ejercer.
29. El uso de suelo para la producción y comercialización de productos cerámicos está regulado en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (artículos 281 a 283). ***** impugnó en el juicio contencioso administrativo la clausura de las actividades en el inmueble motivo de litigio, en el cual se ubicaba una planta industrial de productos cerámicos decretada por el Director de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, la pretensión en el juicio consistía en que se le permitiera continuar con la producción y comercialización de los productos cerámicos que se desarrollan en la planta industrial situada en el inmueble clausurado.
30. La Sala responsable analizó el material probatorio aportado y estableció que ***** , carece de licencias de uso de suelo; luego, como la promovente impugnó en el juicio de nulidad la clausura de las actividades industriales que desarrollaba con el propósito de que se le permitiera continuar realizando la actividad industrial de elaboración de pisos de cerámica en el inmueble clausurado, pero no exhibió la correspondiente concesión, licencia, permiso o autorización con la cual probará que está legitimada para realizar esa actividad, se concluyó que no acreditó su interés jurídico para acudir al juicio.
31. En ese sentido el órgano colegiado estimó que le asistía la razón a la quejosa (*****), ya que resulta insuficiente la sola emisión de la orden de clausura, aun concatenándola con el hecho de encontrarse dirigida a la

persona moral actora para establecer que ésta tiene interés jurídico para impugnarla en el juicio contencioso administrativo, la actora no acreditó la existencia del derecho subjetivo que estimó vulnerado, para ello debió acreditar el derecho que tiene para desarrollar la actividad industrial clausurada.

32. No era suficiente la consideración de la Segunda Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, en el sentido de que *********, acreditó tener la posesión del lote del terreno que es objeto de Litis.
33. La posesión del inmueble clausurado resultó insuficiente para acreditar el interés jurídico de la actora, pues si el acto reclamado consiste en la suspensión y clausura de las actividades de producción y comercialización de los productos cerámicos desarrollados en la planta industrial ubicada en el inmueble clausurado, para acreditar el interés jurídico de la actora es requisito indispensable acreditar tener incorporado en su esfera jurídica el derecho para realizar tales actividades, al ser actividades reglamentadas (artículos 281 a 283 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado).
34. Luego, como la actividad industrial de la promovente del juicio contencioso administrativo se encuentra reglamentada y requiere de licencia, ante la falta de ésta, la orden de clausura, su ejecución y actos subsecuentes impugnados no afectan su interés jurídico, aun cuando demuestre la posesión del inmueble clausurado.
35. La clausura no debe considerarse como un acto conculcatorio del derecho de posesión, sino, del de continuar desarrollando la actividad industrial correspondiente, facultad que solo se tiene con la licencia correspondiente, la cual genera la titularidad de ese derecho y un interés jurídico.
36. El hecho de que la orden de clausura haya sido dirigida y notificada (instructivo) a *********, resulta insuficiente para establecer su interés jurídico para controvertir la clausura total y definitiva de las actividades

industriales, la medida se motivó ante la falta del permiso correspondiente para la realización de actividades, así, al tratarse de actividades reguladas debía acreditarse el interés jurídico con la concesión, licencia, permiso o autorización correspondiente.

37. Citó en apoyo a sus consideraciones la jurisprudencia 253/2009 de la Segunda Sala de rubro: “CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE IMPONE UNA SANCIÓN, ANTE LA FALTA DE CONCESIÓN, LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACIÓN O AVISO DE ACTIVIDADES REGULADAS, EL TRIBUNAL DEBE CEÑIRSE, EN SU CASO, AL ESTUDIO DE LA LEGALIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA.”. No obstante que la tesis interprete el artículo 34, segundo párrafo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ese artículo establece que para que la parte actora obtenga sentencia en la cual se permita realizar actividades reguladas, deberá acreditar su interés jurídico mediante la correspondiente concesión, licencia, permiso, autorización o aviso.
38. En suma, ante la falta de interés jurídico de *********, era improcedente el juicio de nulidad.
39. **Recurso de revisión.** Inconforme, la tercero interesada ********* (parte actora en el juicio de nulidad), por conducto de apoderado legal interpuso recurso de revisión el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis⁴ ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con sede en Monterrey, Nuevo León.
40. La parte recurrente expuso los siguientes tres agravios:
41. **Primer agravio.** Alega una violación por la interpretación del artículo 17 de la Constitución Federal, pues, el Tribunal Colegiado interpretó el contenido del artículo 56, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el

⁴ Fojas 4 a 19 del presente expediente.

Estado y Municipios de Nuevo León para establecer el alcance del interés jurídico, que no se basó en disposiciones contenidas en la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, sino que fue producto de un juicio de valor aduciendo para ello “fines propios del artículo 17 constitucional”. Esto es, se invocó el artículo 17 constitucional, sin haber determinado previamente cuál es la finalidad de este derecho y no haberlo relacionado con la medida legislativa en cuestión.

42. **Segundo agravio.** Se opone a la interpretación del órgano colegiado del artículo 17 de la Constitución Federal, de aceptarse, implicaría limitar el acceso a la justicia, cuando su finalidad es exactamente la contraria. Ello al determinar que el concepto de “interés jurídico”, como condición de procedencia del juicio contencioso debe evitar el abuso del uso de la administración de justicia.
43. **Tercer agravio.** Alega la inconstitucionalidad del artículo 56 fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León por violación a los artículos 1, 17 de la Constitución Federal, así como el 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
44. Sobre el tópico desarrolla el contenido de los artículos previamente citados; también estima que el derecho fundamental de tutela jurisdiccional contiene cuatro principios, como son a) justicia pronta, b) justicia completa, c) justicia imparcial y d) justicia gratuita.
45. Respecto del artículo 56 fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León, estima que la norma limita el acceso a la justicia y únicamente la permite en los supuestos en los que el acto administrativo vulnere “intereses jurídicos” sin definir qué debe entenderse por dicho concepto, lo cual –implica que la procedencia está sujeta a un presupuesto de viabilidad del juicio–.
46. El artículo 56 fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado y Municipios de Nuevo León, obstaculiza e impide al gobernado acudir a la instancia jurisdiccional a deducir sus derechos que se estimen violados,

pues, al preverse la improcedencia del juicio, daría lugar al sobreseimiento (artículo 57 fracción II, del citado ordenamiento) cuando no se acredite el “interés jurídico”, dejando fuera del derecho a la impartición de justicia a toda persona que tenga un interés diverso como es el interés legítimo.

47. **Trámite del recurso de revisión 2181/2016 ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de veintiséis de abril de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte desechó el recurso de revisión⁵.
48. **Recurso de reclamación 800/2016.** En contra del desechamiento, la parte recurrente interpuso recurso de reclamación. Seguidos los trámites correspondiente se asignó el número **800/2016** al asunto⁶, se ordenó turnar los autos a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para el efecto de que el Ministro José Fernando Franco González Salas resolviera el asunto.
49. Posteriormente en sesión de cinco de octubre de dos mil dieciséis, la Segunda Sala de esta Suprema Corte por unanimidad de votos declaró fundado el recurso, por lo que se determinó revocar el proveído de veintiséis de abril de dos mil dieciséis y admitir el recurso de revisión⁷.
50. **Admisión del recurso.** Seguidos los trámites correspondientes por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis⁸, el Presidente de esta Suprema Corte admitió a trámite el asunto, lo turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y ordenó su radicación en la Primera Sala.

⁵ *Ibidem*, fojas 21 a 23.

⁶ *Ibidem*, fojas 46 a 47.

⁷ A foja 65 del presente expediente, en la parte que interesa dice: “... Finalmente, esta Segunda Sala advierte que en el recurso de revisión, la empresa recurrente en su tercer agravio reclama de manera frontal la inconstitucionalidad del artículo 56, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, por considerar que limita de manera injustificada el derecho de acceso a la justicia en tanto supedita la procedencia del juicio contencioso administrativo a que se vulnere un ‘interés jurídico’, sin definir qué se debe entender por dicho concepto y dejando fuera de la impartición de justicia a toda persona que tenga un interés diverso, como pudiera ser un interés legítimo...”

⁸ Foja 72 del presente expediente.

51. Por acuerdo de tres de enero de dos mil diecisiete⁹, la Presidenta de esta Primera Sala ordenó el avocamiento del presente asunto a dicha Sala, así como la remisión del asunto a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

52. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 11, fracción V, 21, fracciones III, inciso a), y XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos segundo y tercero del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo, en el cual se alega la subsistencia de una cuestión constitucional.
53. Cabe puntualizar que en el presente caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.
54. Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que – al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se

⁹ Foja 113 del presente expediente.

turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 9/2015, esta Sala debe avocarse al mismo.

III. OPORTUNIDAD.

55. El recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa fue oportuno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que de las constancias de autos se advierte que la sentencia de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, fue notificada a la parte quejosa por lista, el jueves tres de marzo del mismo año¹⁰, surtiendo efectos legales el día siguiente viernes cuatro, por tanto, el plazo de días para interponer el recurso de revisión corrió del lunes siete al dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, sin contar los días doce y trece de marzo de dos mil dieciséis por ser sábados y domingos, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, así como en términos de la Circular 4/2016 del Consejo de la Judicatura Federal.
56. Luego, como el recurso de revisión fue presentado el miércoles dieciséis de marzo de dos mil dieciséis¹¹, su interposición es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

57. La ahora recurrente *****, está legitimada para interponer el presente recurso de revisión, pues en el juicio de amparo directo se le reconoció la calidad de tercero interesada¹²; además es la parte actora en el juicio

¹⁰ Foja 188 vuelta, del índice del juicio de amparo directo *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

¹¹ Foja 4 del presente expediente.

¹² Foja 59 del expediente del juicio de amparo directo ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

contencioso administrativo ***** que dio origen a la promoción del juicio de amparo directo; de igual forma al representante legal de la empresa recurrente ***** le ha sido reconocida la personalidad con la cual se ostenta en el juicio de amparo¹³; ello, en términos del artículo 5º, fracción I, de la Ley de Amparo.

V. PROCEDENCIA

58. Por corresponder a una cuestión de estudio preferente, esta Primera Sala debe determinar la procedencia del presente recurso de revisión. De conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de conformidad con el Acuerdo General 9/2015, se deriva lo siguiente.
59. Por regla general, las sentencias que dicten los tribunales colegiados de circuito en juicios de amparo directo son inatacables. Sin embargo, por excepción, tales sentencias serán susceptibles de ser impugnadas mediante recurso de revisión si el tribunal colegiado de circuito se pronunció u omitió hacerlo sobre temas propiamente de constitucionalidad (es decir, sobre la constitucionalidad de una ley federal o de un tratado internacional o sobre la interpretación directa de algún precepto de la Constitución, entre lo que se incluye la interpretación del contenido de un derecho humano).
60. Además, esta Sala debe determinar si con la resolución de tales cuestiones constitucionales se fijaría un criterio de importancia y trascendencia.
61. Finalmente, es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte. El hecho de que el Presidente, del Pleno o de la Sala respectiva, admita a trámite el mismo no implica la procedencia definitiva del recurso¹⁴.

¹³ *Ibíd.*, foja 195.

¹⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 3a. 14, Octava Época, Tomo II Primera Parte, julio-diciembre de 1988, página 271, registro 207525, de rubro y texto: "REVISION, IMPROCEDENCIA

62. En el presente caso, debe concluirse la procedencia del recurso, ya que la Segunda Sala al resolver el recurso de reclamación 800/2016 en sesión de cinco de octubre de dos mil dieciséis, determinó que debía revocarse el acuerdo de desechamiento del presente recurso y admitirse, toda vez que se observó que el Tribunal Colegiado aplicó en contra del ahora recurrente —tercero interesado— por primera vez en la sentencia recurrida el artículo 56, fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, al cual se opone en la revisión formulando argumentos de constitucionalidad, en términos de la jurisprudencia 13/2016 de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.”
63. Esta Sala efectivamente observa que en los agravios la recurrente se dedica a combatir la validez constitucional del referido precepto legal, cuya resolución tendría el potencial de fijar un criterio de importancia y

DEL RECURSO DE. NO ES OBSTACULO QUE EL PRESIDENTE DE LA SALA LO HUBIERE ADMITIDO. Si el presidente de la Sala, prima facie, admite un recurso de revisión pero en el estudio para formular la sentencia se advierte que es improcedente, como la resolución no es definitiva, y sólo obedece a un examen preliminar, la Sala está facultada para declarar la improcedencia de dicho recurso”.

2011, página 71, registro 163235, de rubro y texto: “AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS. Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este alto tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar al Presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el tribunal colegiado de circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio”.

trascendencia, por lo que **debe declararse la procedencia del presente recurso.**

VI. ESTUDIO DE FONDO

64. Como se precisó, la materia del presente recurso de revisión se limita a evaluar la validez del artículo 56, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, el cual se aplicó por primera vez por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida para otorgar el amparo a la contraparte del ahora recurrente y revocar la sentencia reclamada para el efecto vincular a la autoridad responsable a sobreseer en el juicio contencioso local con motivo de la improcedencia del juicio contencioso administrativo interpuesto por la recurrente, justamente por la actualización de la referida norma, que establece lo siguiente:

“CAPITULO VII

DE LA IMPROCEDENCIA Y DEL SOBRESEIMIENTO

Artículo 56.- El juicio ante el Tribunal es improcedente:

[...]

V. **Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor**, que se hayan consumado de un modo irreparable; o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por éstos aquéllos contra los que no se promovió el juicio en los plazos señalados por esta Ley; [...]

65. La norma legal establece —en la parte conducente aplicada por el Tribunal Colegiado— que el juicio ante el tribunal contencioso es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor.
66. En su sentencia, el Tribunal Colegiado determinó que dicha disposición debía entenderse en el sentido de exigir la acreditación del “interés jurídico” del actor, especialmente, respecto de actividades reguladas, como son aquellas para las cuales se requiere una licencia o permiso, ya que al ser su pretensión reivindicar el ejercicio de esas actividades es menester acreditar contar con el derecho respectivo.
67. El Colegiado precisó que el hecho de que la orden de clausura se haya dirigido y notificado (instructivo) a *********, resulta insuficiente para

establecer su interés jurídico para controvertir la clausura total y definitiva de las actividades industriales consistentes en la elaboración de pisos de cerámica, pues dicha orden –reiteró– se motivó ante la falta del permiso correspondiente para la realización de actividades, al tratarse de actividades reguladas respecto de las cuales debía acreditarse el interés jurídico con la concesión, licencia, permiso o autorización correspondiente.

68. Así, la materia de análisis en el presente juicio se constriñe a evaluar la validez de una norma local que regula los presupuestos de admisibilidad de un juicio contencioso administrativo local para combatir actos que inciden en la realización de conductas o actividades reguladas por un permiso, licencia o habilitación oficial previa. La recurrente se opone a que el legislador local exija la acreditación de interés jurídico como presupuesto procesal.
69. La recurrente formula tres conceptos de agravio. En el primero no alega la inconstitucionalidad del referido precepto legal, sino, se duele de que el Tribunal Colegiado haya invocado el artículo 17 constitucional, sin haber determinado previamente cuál es la finalidad de este derecho y no haberlo relacionado con la medida legislativa en cuestión. En el segundo agravio se opone a la interpretación realizada por el órgano colegiado del artículo 17 de la Constitución Federal, pues afirma que de aceptarse, implicaría limitar el acceso a la justicia, cuando su finalidad es exactamente la contraria. Ello al determinar que el concepto de “interés jurídico”, como condición de procedencia del juicio contencioso busca evitar el abuso del uso de la administración de justicia.
70. Finalmente, en el tercer agravio, la recurrente alega la inconstitucionalidad del mencionado precepto legal, afirmando que se opone a los artículos 1, 17 de la Constitución Federal, así como el 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al estimar que limita el acceso a la justicia y únicamente la permite en los supuestos en los que el acto administrativo vulnere “intereses jurídicos” sin definir qué debe entenderse por dicho concepto.

71. En este agravio, añade que la norma obstaculiza e impide al gobernado acudir a la instancia jurisdiccional a deducir sus derechos que se estimen violados, pues al preverse la improcedencia del juicio, daría lugar al sobreseimiento (artículo 57 fracción II, del citado ordenamiento) cuando no se acredite el “interés jurídico”, dejando fuera del derecho a la impartición de justicia a toda persona que tenga un interés diverso como es el interés legítimo.
72. Pues bien, esta Sala procede a abordar los tres conceptos de agravio para resolverlos de manera conjunta por su estrecha relación, ya que los tres plantean una misma pregunta **¿Es violatorio del derecho de acceso a la justicia que el legislador establezca como requisito de procedencia de un juicio administrativo ordinario que el actor acredite una afectación a su interés jurídico?**
73. La respuesta es negativa. Al desarrollar las razones que sustentan dicha respuesta debe tenerse en consideración una premisa. La norma local evaluada regula el acceso a un juicio contencioso administrativo local, la cual se analiza específicamente desde la perspectiva de aquellas personas que buscan impugnar actos administrativos que inciden sobre actividades reguladas que requieren de un permiso, licencia o habilitación, por tanto, no se analiza la validez de los requisitos de procedencia de un juicio ordinario o de control constitucional a través de los cuales se busque tutelar derechos humanos de manera central, ni se evalúa la cuestión diversa consistente en determinar si la recurrente estaría impedida desde su posición en combatir violaciones a sus derechos humanos ocasionados por los actos de la autoridad administrativa a través de otro medio idóneo.
74. La única cuestión que atañe responder a esta Suprema Corte es si el precepto cuestionado es inconstitucional por exigir respecto de actividades administrativas reguladas la existencia de interés jurídico para la promoción del juicio de nulidad local. Esta Sala responde negativamente por las siguientes consideraciones.

75. **Precedente.** Las razones para sustentar dicha conclusión se retoman de la ejecutoria que resolvió la acción de inconstitucionalidad 44/2012 en sesión del diecisiete de octubre de dos mil trece por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
76. En aquella ocasión, el Pleno evaluó la validez del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en la porción que exigía como presupuesto procesal para la admisión del juicio contencioso administrativo local la acreditación de "interés jurídico". Al delimitar la litis, en la sentencia se precisó: *"Es la inclusión del 'interés jurídico', como requisito para intervenir en juicio, lo que impugna la parte accionante."* El Pleno concluyó que *"[l]os planteamientos propuestos son infundados, debido a que la adición en la ley del concepto de 'interés jurídico' para acudir a juicio, en determinados supuestos, no constituye una restricción injustificada que impida el acceso a la justicia, que violente el debido proceso legal, ni que implique vulneración al texto del artículo 1º. de la Ley Suprema."*
77. En la ejecutoria de mérito, el Pleno de este Tribunal Constitucional precisó que el mandato previsto en el artículo 17 constitucional está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial. La teleología de dicha prerrogativa se hace consistir en el hecho de que los gobernados puedan acudir ante los tribunales, a fin de que éstos les administren justicia ante cualquier eventual conflicto de intereses.
78. Ello, se continuó en la sentencia, no sólo resulta exigible para las autoridades jurisdiccionales, sino también para la autoridad legislativa, la que debe concurrir a su cumplimiento mediante el diseño e incorporación en las leyes de las instituciones y recursos necesarios para garantizar a los gobernados el derecho a un real y efectivo acceso a la justicia.
79. Sin embargo, como todos los derechos, el de acceso a la justicia no es irrestricto o absoluto, admite límites que encuentran su justificación en el

propio orden público e interés social, pues garantizar justicia pronta, completa e imparcial implica, también, el establecimiento de reglas y procedimientos a los que deben sujetarse los gobernados.

80. Este derecho fundamental eventualmente puede ser conculcado mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de normas que impongan requisitos que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción, cuando éstos resulten innecesarios o excesivos.
81. Este criterio ha sido reiterado por esta Primera Sala en diversos precedentes y se ha consolidado como una doctrina con valor jurisprudencial, como se observa del contenido de la tesis de rubro: “DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.”¹⁵
82. En el caso a estudio en la mencionada acción de inconstitucionalidad, la incorporación de la exigencia del “interés jurídico” para la procedencia del juicio —en criterio del Pleno— no constituye un formalismo sin sentido o un obstáculo para el acceso a la justicia, pues responde a la necesidad de establecer mecanismos que permitan corroborar que quienes reclamen el respeto de un derecho objetivo efectivamente sean titulares de éste, razonamiento que cabe extender al presente caso por analizarse una norma legal con un contenido similar.
83. El Pleno determinó que el interés jurídico determina una posición distinta frente al orden jurídico, que aquélla que tiene quien acude a juicio con un interés legítimo que defender. No restringe un camino de justicia, acota dos posiciones diferenciadas.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 90/2017 de la Primera Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 213 del Libro 48 (noviembre de 2017), tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

84. Así, en tratándose de actividades reguladas por la ley, para cuyo ejercicio se requiere de una autorización, licencia, permiso o aviso ante la autoridad administrativa, la facultad de exigir requiere de la existencia de un derecho que necesariamente debe acreditarse en juicio, por ello, es correcta su inclusión, pues dentro de los múltiples actos administrativos que realiza el Estado hay una categoría, reglada por la ley, que exige del particular la obtención de un permiso por parte de la autoridad. Tal permiso (autorización, licencia o aviso) constituye la base del derecho subjetivo que se defiende en juicio y, por ello, es menester que se acredite con documento idóneo, para la procedencia de la controversia.
85. De lo contrario, es decir, de no acreditar que se cuenta con el derecho incorporado a la esfera del particular, el reclamo, finalmente, carecerá de sustento, con un despliegue de actos de la administración de justicia innecesarios, que habrán de traducirse en un detrimento de los fines propios del artículo 17 constitucional, al dar apertura y tramitar en todas sus etapas acciones improcedentes.
86. El Pleno advirtió que aceptar la propuesta de la parte actora en la referida acción de inconstitucionalidad implica aceptar que en la defensa de derechos relacionados con actividades reguladas (que requieren de autorización por parte de la autoridad) se pueda acudir a juicio aun cuando se carezca del derecho cuya defensa se pretende, lo que rompe con la naturaleza de las actividades expresamente reguladas.
87. Se precisó que el artículo 51, segundo párrafo, ahí impugnado no contraviene los derechos humanos al debido proceso y a la audiencia establecidos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Tribunal conserva el deber de pronunciarse sobre el derecho subjetivo del actor a partir de los datos y pruebas que éste allegue al juicio, que sean suficientes para acreditar que cuenta con el derecho para que se le otorgue lo pedido en la instancia de origen, en aquellos casos en que pretenda obtener sentencia que le permita realizar

actividades reguladas por la ley, para cuyo ejercicio sea necesario contar con una autorización.

88. Finalmente, el Pleno determinó su criterio en el sentido de que el acceso a los tribunales no implica que éstos tengan que resolver ilimitadamente todos los asuntos sometidos a su potestad, ni que tengan que analizar indefectiblemente el fondo de la cuestión planteada, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales con su demanda, a la que deberá darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador puede prever válidamente requisitos de procedencia del juicio.
89. Se concluyó que esto no se contrapone con el principio de progresividad contenido en el artículo 1 constitucional, que obliga al legislador a establecer normas que observen las relaciones de implicación y afectación de derechos, pues la reincorporación de esta figura a la ley fue resultado de un proceso legislativo en el que se valoró la importancia de normar relaciones jurídicas que lo requieren, para asegurar que la impartición de justicia se dé de manera pronta y completa.
90. De manera paralela se agregó que el artículo 8o., numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al disponer que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, resulta concordante con los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, porque la prerrogativa de que “toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías”, está establecida en el segundo párrafo del artículo 14, que prevé el derecho de audiencia en favor del gobernado, mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y

la referencia de que la garantía judicial debe otorgarse “dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial”, está en consonancia con el artículo 17, en lo concerniente a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial, que previene que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

91. Así, es de conducirse que el artículo convencional no establece derechos humanos más amplios que los previstos en nuestra Ley Fundamental y si, como se vio en este estudio, la norma impugnada no viola el contenido de los artículos 14 y 17 constitucionales, es de concluirse que, por las mismas razones, tampoco trasgrede el precepto 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
92. Pues bien, esta Sala estima que por las mismas razones deben desestimarse los tres conceptos de agravio de la recurrente y reconocerse la validez del artículo 56, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León.
93. Como se precisó, la norma legal establece —en la parte conducente aplicada por el Tribunal Colegiado— que el juicio ante el tribunal contencioso es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del actor. En su sentencia, el Tribunal Colegiado determinó que dicha disposición debía entenderse en el sentido de exigir la acreditación del “interés jurídico” del actor, especialmente, respecto de actividades reguladas, como son aquellas para las cuales se requiere una licencia o permiso y dicha conclusión debe entenderse compatible con los preceptos constitucionales.
94. En esta ocasión, se insiste, esta Sala reitera las mismas razones de la acción de inconstitucionalidad 44/2012 y agrega las siguientes.
95. En esta ocasión, esta Sala reitera que los presupuestos procesales, como condiciones de acceso a los tribunales, son, por regla general, elementos

disponibles para el legislador democrático, quien los puede regular para atender determinadas finalidades constitucionalmente legítimas, por lo que cabe afirmar que goza de un margen de libertad de configuración normativa; sin embargo, esas limitaciones deben ser razonables y proporcionales y para poder determinar si lo son el tribunal constitucional está obligado a correr un escrutinio de razonabilidad.

96. Por lo tanto, la determinación legislativa debe someterse a escrutinio a la luz del estándar establecido por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia 28/2011 de rubro: “ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.”.
97. Como se observa del contenido de la referida jurisprudencia de este Pleno, cuando se alega una restricción a un derecho constitucional, es necesario que el tribunal de control someta a la disposición legislativa respectiva a un análisis de tres pasos, a saber, legitimidad, necesidad y proporcionalidad; así, es necesario que la medida legislativa busque la consecución de un fin constitucionalmente legítimo; la medida sea efectiva instrumentalmente para la realización del fin y, finalmente, no debe ser abiertamente desproporcional con otros bienes constitucionalmente tutelados.
98. En el presente caso, al no estar involucradas las categorías sospechosas establecidas en el artículo 1 constitucional, ni tratarse de una restricción que trascienda al núcleo duro de protección del derecho humano —justamente por tratarse de un presupuesto procesal en donde el legislador goza de margen de apreciación—, el escrutinio debe ser ordinario y no estricto, por lo que no debe constatarse si el legislador utilizó los medios menos gravosos, sino simplemente que los medios utilizados se conecten racionalmente con la consecución del fin constitucionalmente legítimo.
99. Así, en primer lugar, es un fin constitucionalmente legítimo del legislador racionalizar los recursos judiciales administrativos y buscar mecanismos más objetivos en un área de litigio sensible para el interés social: las

actividades reguladas, pues un abuso del mismo puede llevar a las autoridades reguladoras a perder el control sobre la rectoría en la prestación de servicios públicos, sobre los cuales la administración pública tiene un papel de garante.

100. En segundo lugar, dicho fin es razonablemente alcanzable mediante la medida impugnada: exigiendo a los actores acreditar interés jurídico como presupuesto procesal, que se logra al filtrar litigios abiertamente infundados, sólo acotando su acceso a aquellos que tienen un interés subjetivo respecto de los actos impugnados en sede administrativa.
101. Finalmente, en tercer lugar la medida no es abiertamente desproporcional: al modular restrictivamente el presupuesto procesal del juicio de nulidad no se impacta negativamente en el ámbito tutelado por el derecho de acceso a la justicia de los justiciables, pues si los ciudadanos estiman que se afectan sus derechos humanos con determinado acto de la autoridad administrativa tienen abierta la posibilidad de acudir al juicio de amparo, al cual tendrían acceso directamente sin necesidad de agotar el juicio de nulidad previamente, limitando el juicio de nulidad para que eficientemente se ventilen aquellas controversias que más afectan a los involucrados en el contexto de una actividad regulada.
102. Sobre esta base la norma impugnada es constitucional, porque supera el estándar de escrutinio constitucional establecido en la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

VII. DECISIÓN

103. Al resultar infundados los tres conceptos de agravio de la parte recurrente debe reconocerse la validez del artículo 56, fracción V de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León y confirmarse la sentencia recurrida. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

PRIMERO. En la materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *********, contra el acto y la autoridad precisados en el apartado primero de esta ejecutoria, en los términos del último apartado de esta sentencia.

Notifíquese con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso de la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.