

“El litigio estratégico como herramienta ciudadana para el combate a la corrupción”

Vidaurri

La primera impresión en la sociedad y particularmente en el gremio de los abogados cuando escuchan sobre un concepto novedoso en el ámbito de los derechos humanos, es de confusión. Se trata del “litigio estratégico”, una figura con poca presencia en México y cuyo origen se remonta al Movimiento de los derechos civiles en los Estados Unidos, concretamente con la sentencia *Brown v. Board of Education*, la cual declaró la inconstitucionalidad de la segregación racial en las escuelas públicas de dicho país.

Cuando las personas que no están vinculadas al mundo jurídico llegan a escuchar sobre litigio estratégico, la reacción más común es de un profundo extrañamiento. En cambio, la mayoría de los abogados, en el mejor de los casos, conocen algo del tema, pero lo siguen viendo con sospecha. ¿Qué acaso no todos los litigios son estratégicos, pues los abogados planteamos precisamente una estrategia en todos nuestros asuntos?

Esta confusión es perfectamente entendible. En primer lugar, por la ya mencionada importación de esta figura desde el *common law*, ajena en cierta medida a nuestra tradición legal y a nuestras prácticas sociales. De igual forma e íntimamente relacionado, nuestro sistema jurídico y definitivamente nuestra cultura siguen siendo distantes de los derechos humanos (afortunadamente, la reforma constitucional de 2011 ofrece la posibilidad de una transición en este sentido).

Ello es importante dado que la defensa de los derechos humanos es un aspecto fundamental que distingue al litigio estratégico del resto de los litigios. De acuerdo con Ovalle Favela, los

litigios, en un sentido tradicional, se definen como un conflicto de intereses jurídicamente calificado entre dos partes, una con una pretensión y la otra con una resistencia (2016: 3).

Por ejemplo, un conflicto respecto al cobro de un pagaré. Esto representa un interés jurídicamente calificado (es decir, contemplado y de alguna manera regulado por el derecho), entre dos partes. Una tiene la pretensión de cobrar dicho pagaré, mientras que la otra parte le opone resistencia (de no hacerlo, no estaríamos ante un conflicto). El desacuerdo es llevado ante los tribunales para que un juez, independiente de la controversia, resuelva qué particular tiene el derecho prevaleciente.

En cambio, el litigio estratégico supone la identificación y seguimiento de casos legales como parte de una estrategia para garantizar y promover los derechos humanos. Surge de un conflicto individual, pero tiene el objetivo de generar cambios estructurales. Se trata específicamente de asuntos que pretenden sentar precedentes al exponer severas injusticias, despertar consciencia sobre una agenda en particular o propiciar modificaciones en la legislación, en políticas públicas y en dinámicas sociales.

Mientras que los litigios tradicionales versan sobre disputas entre particulares y no buscan incidir más allá de la esfera jurídica de los implicados, el litigio estratégico concretamente tiene como funciones:

- “Develar y exponer patrones de conducta ilegales y estructuras desde las que sistemáticamente se violan derechos humanos.
- Promover derechos no garantizados por deficiencias o porque la protección efectiva solo se activa a partir de los reclamos de los grupos.

- Controvertir políticas públicas que contradicen estándares internacionales sea porque su diseño, contenido o forma de implementación afectan derechos humanos.
- Incluir en la agenda del poder judicial temas ausentes y exigirle a éste que abra arenas de discusión para nuevos temas relacionados con los derechos humanos.” (Diego Morales, 2010)

En el presente ensayo sostendré que el litigio estratégico puede ser una herramienta ciudadana, efectiva y eficaz para erradicar la corrupción. Desarrollaré esta propuesta en dos apartados: primero, analizaré la legislación aplicable como contexto en el que se desenvuelve el ejercicio del litigio estratégico, a fin de explicar cómo funciona este mecanismo. Para ello, haré críticas y sugeriré mejoras al marco normativo que constituye una precondition de esta herramienta.

Después, haré una revisión jurisprudencial de precedentes relevantes en materia de combate a la corrupción con el propósito de discutir los criterios aplicables y la tendencia en la materia.

Por último, plantearé algunas conclusiones.

I. Legislación aplicable al litigio estratégico

El juicio de amparo es el medio idóneo dentro del sistema jurídico mexicano para defender los derechos humanos, pues éstos se expresan en el texto constitucional como garantías, y el amparo es el único medio de control constitucional con el cual contamos los ciudadanos para resguardarlos¹. En un lenguaje menos técnico, el juicio de amparo es el mecanismo mediante

¹ Si bien la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional también son mecanismos de control constitucional, no están al alcance de todos los ciudadanos.

Las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ser promovidas por los legisladores y las legisladoras federales o locales o, quienes conformen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que se impugna, el Fiscal General de la República;

el cual todos los ciudadanos podemos exigirle a un juez que se respete el contenido de la Constitución, esencialmente los derechos humanos.

Desde su creación en la Constitución de Yucatán de 1841, la legislación del juicio de amparo ha tenido múltiples cambios; su inclusión en la Constitución Federal de 1857, pasando por la primera Ley de Amparo en 1919, hasta llegar a donde nos encontramos hoy: la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y la Ley de Amparo de 2013.

Los cambios que ha tenido esta figura son propios de cualquier institución de derecho: buscan adaptarse a nuevas realidades con sociedades cambiantes. Sin embargo, para efectos del litigio estratégico, su relación con los derechos humanos y el combate a la corrupción, plantearé dos particularidades de la Ley de Amparo vigente que valen la pena analizar: el interés legítimo y el principio de relatividad de las sentencias.

I.1. Interés legítimo

El artículo 5 de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

“**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y

los partidos políticos con registro ante el INE; o los partidos con registro local, cuando se trate de leyes electorales; la CNDH y los organismos locales en la misma materia.

Por su parte, la controversia constitucional sólo la pueden interponer la Federación, los Estados y los municipios.

con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

(...)"

El artículo transcrito establece que, para promover un juicio de amparo, el quejoso debe acreditar tener un interés jurídico o un interés legítimo. Mientras que el interés jurídico exige ser titular de un derecho subjetivo literal y expresamente tutelado para poder utilizar el juicio de amparo, el interés legítimo exige un vínculo entre el quejoso y un derecho humano, del cual derive una afectación a su esfera jurídica, dada una especial situación frente al orden jurídico. Es decir, el quejoso debe diferenciarse del resto de los ciudadanos para poder alegar una violación a su esfera jurídica y no confundir su interés con uno simple. (Montoya, 2015)

El interés jurídico es entonces una calidad necesaria para promover un juicio de amparo y se da cuando existe: **a)** una relación entre quien promueve el amparo y un derecho humano; **b)** una afectación a ese derecho humano por un acto y omisión de una autoridad, y; **c)** una especial situación frente al orden jurídico.

Es claro que las conductas de las autoridades pueden convertirse en actos de corrupción, pero ¿los ciudadanos somos titulares de derechos humanos que estén relacionados con la corrupción? ¿la corrupción viola estos derechos humanos? ¿la Constitución los protege de alguna manera? Contrario a la concepción tradicional que ha dominado la forma en que la mayoría de los jueces y litigantes conciben nuestro derecho, la respuesta es sí, y de forma muy amplia.

Por ejemplo, los ciudadanos mexicanos tenemos un derecho humano colectivo al desarrollo, el cual se ve vulnerado frente a la corrupción y por ello se encuentra protegido en los derechos económicos, sociales y culturales, en términos reconocidos en los artículos: 2,3 y 6 al 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1986; 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional; 33, 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y; 1.1, 6.2 y 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Asimismo, el Estado tiene la obligación de combatir la corrupción, conforme a los artículos 1o, 20, 30, 60, 8o, 9o y 10o de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por México el 20 de julio de 2004.

De igual forma, el Estado tiene la obligación de combatir la corrupción conforme a la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, de la que México es parte.

Todos estos instrumentos que pueden parecer novedosos o meramente testimoniales, son en realidad plenamente vinculantes para el orden jurídico mexicano, en virtud de la

contradicción de tesis 293/2011², la cual establece que los derechos humanos contenidos en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano se encuentran en el mismo nivel jerárquico que la Constitución. Ello permite que su violación sea impugnada y el derecho efectivamente tutelado mediante el juicio de amparo.

Pero también la propia Constitución contiene diversos derechos humanos íntimamente relacionados con la corrupción. Por ejemplo, el mencionado derecho humano colectivo al desarrollo se encuentra establecido en el artículo 25, primer a cuarto párrafos de la Constitución Federal. El derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica en las actuaciones del poder público están reconocidos en el artículo 16, primer párrafo.

El derecho humano a la transparencia está previsto en el artículo 6o. Los principios que rigen la administración de recursos públicos, están establecidos en el artículo 134, a saber: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en términos del artículo 109, también son parte de los derechos humanos que gozamos los ciudadanos mexicanos.

Inclusive nuestra Constitución establece principios rectores del combate a la corrupción, en sus tres facetas: investigación, detección y sanción de los responsables, conforme a los

² DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

principios y directrices establecidos en los artículos 109 y 113 de la Carta Magna. En síntesis, los ciudadanos contamos con una amplia gama de derechos para combatir la corrupción.

Cada vez que una autoridad incurre en un acto de corrupción actuando contra lo dispuesto en nuestra Constitución (pudiendo hacerlo en cualquiera de los artículos citados), está violando derechos humanos. En consecuencia, sus actos u omisiones pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo para que un juez ordene la restitución del goce de los derechos y la reparación del daño.

Sin embargo, nuestra Ley Suprema por sí sola no tiene ningún poder. Necesita de ciudadanos que la activen y de jueces que la hagan valer. Es aquí donde el interés legítimo cobra importancia y junto con el litigio estratégico plantean un necesario cambio de paradigma, el cual, aunque lentamente, ya está sucediendo.

Previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el sistema jurídico mexicano rechazaba la posibilidad de que los ciudadanos litigaran actos de corrupción con el propósito de propiciar un cambio estructural y hacer rendir cuentas a las autoridades. Dado que aún no existía conceptualmente el interés legítimo, se argumentaba que quienes lo intentaban carecían de interés jurídico: “no hay una norma que te permita hacerlo”³, desechando entonces toda iniciativa.

Como consecuencia, los ciudadanos no teníamos la posibilidad de ejercer un rol activo en el combate a la corrupción. Debemos tener presente que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados, pero sobre todo que éstos deben

³ Para mayor precisión respecto a esta postura, en el apartado relativo a la revisión jurisprudencial se comenta la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2006.

cooperar con organizaciones no gubernamentales, la iniciativa privada y la sociedad civil en su conjunto para que los esfuerzos sean eficaces.

Con la reforma y la introducción del concepto estudiado, se abrió la puerta a la innovación jurídica con miras a generar un impacto social. Tomando en cuenta que las reformas legales no generan de inmediato un cambio cultural, es verdad que ha tardado tiempo en que esta oportunidad sea aprovechada a plenitud, tanto por ciudadanos litigantes como por jueces. Ello, más que desanimarnos, nos debe motivar a impulsar el litigio estratégico.

Una muestra de cómo sí se está dando un cambio de paradigma respecto al interés legítimo es la reciente sentencia del 12 de abril que dictó el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el Amparo en Revisión 311/2018.

Los hechos del caso son los siguientes: con la reforma constitucional de 2015 que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, se le impuso al Senado de la República la obligación de designar a los Magistrados de la nueva Tercera Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual conocería de actos de corrupción cometidos por servidores públicos e inclusive particulares.

Sin embargo, tanto el Senado como la Presidencia de la República deliberadamente ignoraron el mandato constitucional (Meza y Gutiérrez, 2019), por lo que el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción promovió un juicio de amparo contra la omisión de las autoridades de cumplir con dicho mandato.

En la sentencia de última instancia⁴, el Tribunal Colegiado reconoció de forma explícita el interés legítimo de la sociedad civil para utilizar el litigio estratégico en casos relacionados con la corrupción, de conformidad a lo siguiente:

“Así, tomando en consideración que del análisis integral al escrito inicial de demanda se advierte que la materia de análisis del juicio de amparo -del que deriva el presente recurso de revisión-, se relaciona con las omisiones atribuidas al Ejecutivo Federal, Senado de la República y Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por considerarlos violatorias de diversos principios tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **a juicio de este órgano jurisdiccional resulta procedente tener por legitimadas a la sociedad civil** que promueve en su carácter de Amicus Curiae, **en tanto que el asunto que se analiza es de naturaleza trascendental y, por tanto, se encuentra justificada la intervención que pretenden diversos sujetos de la sociedad.**”

Si bien es cierto que este criterio aún no es vinculante para el resto de los jueces del país, también lo es el que sienta un precedente sumamente valioso para que los ciudadanos efectivamente tengamos una herramienta para el combate a la corrupción. Nos corresponde aprovechar esta alternativa para que la participación ciudadana en la erradicación de la corrupción sea eficaz.

I.2. Principios de relatividad de las sentencias

El principio de relatividad de las sentencias, también conocido como Fórmula Otero, es una de las reglas del juicio de amparo que se ha mantenido desde su fundación. Se encuentra en el primer párrafo de la fracción II, del artículo 107 constitucional, así como en el artículo 73 de la Ley de Amparo, que establecen lo siguiente:

⁴ El Amparo en Revisión 311/2018 se resolvió a favor del Comité de Participación Ciudadana, con los efectos de ordenar a las autoridades responsables que designen a la brevedad a los Magistrados Anticorrupción. En caso de no hacerlo, estarían desobedeciendo una orden judicial, lo cual es un delito que amerita la destitución del cargo e inclusive pena de prisión. Para el propósito de este texto, es importante resaltar particularmente el aspecto del interés legítimo de la sociedad civil.

“**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare (...).”

“**Artículo 73.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda.

(...)

De acuerdo con Ernesto Martínez Andreu, el principio de relatividad de las sentencias fue creado con el objetivo de garantizar el respeto al Poder Legislativo (2011:701). Si un juez dictaba en una sentencia de amparo la inconstitucionalidad de una norma, expulsándola en consecuencia del ordenamiento jurídico, (se consideraba) estaría legislando, algo que en principio no le corresponde.

Por su parte, Juan Antonio Castillo López y José Guadalupe Zúñiga Alegría explican el origen de esta restricción a partir del contexto de consolidación del federalismo en México, en el cual el Poder Judicial de la Federación fue limitado a “ser un aplicador mecánico de las leyes, negándole la posibilidad de integrarse en otros ámbitos de la vida nacional como el político, económico y social” (2012:412).

Sin embargo, en los 178 años de existencia de esta regla, es evidente que la realidad ha cambiado drásticamente, lo cual debe cuestionar su permanencia. En 1841 no había una concepción sobre los derechos humanos ni sobre los derechos sociales, que por su propia naturaleza no se limitan a la esfera jurídica de un solo individuo.

De igual forma, resulta sumamente cuestionable que al momento de otorgarse un amparo, una norma sea declarada inconstitucional para el quejoso, pero perfectamente válida para el resto de la población.

Por ello, “no hay razones de peso para aferrarse al fundamentalismo del principio de relatividad de las sentencias. La vocación del juicio de amparo es —o debería ser— fungir como un puente entre dos mundos que habitamos de manera simultánea: el mandato constitucional y la realidad social. Pero si estos dos mundos se encuentran en inevitable evolución constante, ese puente debe también adaptarse en lo posible y en lo razonable para no perder su efecto útil.” (Escoffíé Duarte, 2019)

En el caso concreto, es notorio que la reparación de un acto de corrupción no beneficia de forma exclusiva a quien lo combate, sino a la sociedad en su conjunto. De ahí que cobre importancia el que se reforme el principio de relatividad de las sentencias para así fortalecer al litigio estratégico como mecanismo para erradicar la corrupción.

Vale la pena mencionar que existen un par de precedentes de una interpretación más flexible por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El primero es el Amparo en Revisión 1359/205⁵ en contra de una omisión legislativa, y el segundo es el Amparo en Revisión 323/2014⁶ en contra de la omisión de iniciar y concluir procedimientos de responsabilidad de por desvíos de recursos públicos.

⁵ PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.

⁶ IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO PUEDE ALEGARSE VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS Y, POR ELLO, SOBRESEER EN EL JUICIO, CUANDO SE ACTUALIZA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO EN DEFENSA DE UN DERECHO COLECTIVO.

No es casualidad el que los dos amparos hayan sido promovidos por organizaciones de la sociedad civil, pues al igual que con el interés legítimo, nos corresponde a los ciudadanos impulsar y consolidar esta herramienta de transformación social.

II. Revisión jurisprudencial

Como se ha expuesto a lo largo de este ensayo, nuestro derecho ha mostrado una evolución en materia de combate a la corrupción. Como muestra de ello, expondré algunos criterios judiciales para trazar una tendencia y proponer una ruta de acción.

En un primer momento (antes de la reforma constitucional de 2011), era inconcebible que los ciudadanos estuviésemos legitimados para impugnar actos de corrupción. Por ejemplo, si se denunciaba a un servidor público por una falta administrativa, pero no se le sancionaba o ni si quiera se le investigaba, era válido desechar una demanda de amparo que impugnara dichas omisiones, inclusive si la falta estaba perfectamente documentada, pues nuestro sistema jurídico no contemplaba a los ciudadanos en el combate a la corrupción.

La siguiente tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte refleja lo anterior:

Época: Novena Época
Registro: 176129
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIII, Enero de 2006
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 1/2006
Página: 1120

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE

INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.

De conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; sin embargo, como **el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador**, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, **de ahí que aquél carezca de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa**.

Contradicción de tesis 139/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de diciembre de 2005. Mayoría de tres votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

Tesis de jurisprudencia 1/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de enero de dos mil seis.

Se consideraba, por un parte, que el denunciante no tenía interés jurídico en los actos de corrupción denunciados, y por otra, que su combate no debe estar orientado a beneficios individuales. Sin embargo, hoy podemos argumentar que el denunciante tiene un interés legítimo en que se sancionen los actos de corrupción, precisamente porque su erradicación conllevaría un beneficio colectivo.

Inclusive después de la reforma en materia de derechos humanos, ha predominado el enfoque de exclusión de los ciudadanos en el combate a la corrupción, como lo demuestra esta tesis aislada de un Tribunal Colegiado de nuestro Estado:

Época: Décima Época
Registro: 2011684
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 30, Mayo de 2016, Tomo IV
Materia(s): Común, Administrativa
Tesis: IV.1o.A.44 A (10a.)
Página: 2923

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL DENUNCIANTE QUE FORMULÓ LA QUEJA QUE MOTIVÓ EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO Y LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 1/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1120, cuyo rubro es: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.", determinó que el denunciante de la queja administrativa contra servidores públicos carece de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que la declara improcedente. Posteriormente, la propia Segunda Sala, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 14/2012 -la cual declaró infundada-, consideró también esa carencia respecto del interés legítimo. En consecuencia, al tener el Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León la naturaleza de una autoridad de carácter administrativo y no jurisdiccional, y que, conforme al artículo 94 de la Constitución Política del Estado, la administración del Poder Judicial estará a cargo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la competencia de este último se limita al orden administrativo y, por tanto, el promovente de una queja administrativa que motivó el procedimiento relativo en contra de un servidor público del Poder Judicial, **no tiene interés jurídico ni legítimo para impugnar en el juicio de amparo la resolución respectiva.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 184/2015. 19 de agosto de 2015. Mayoría de votos. Disidente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Ponente: Sergio Javier Coss Ramos. Secretario: Juan Fernando Alvarado López.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Esto puede ser dimensionado conforme a lo dicho con anterioridad: las reformas legales no generan de inmediato un cambio cultural, toman tiempo. Sin embargo, no deja de ser

imprescindible acelerar la transición, pues en la citada tesis no sólo se niega a los ciudadanos el interés jurídico (como en el primer criterio), sino también el interés legítimo.

Afortunadamente, una tesis aislada más reciente abre la posibilidad de cambiar la tendencia, en estricto apego al espíritu de la reforma en materia de derechos humanos:

Época: Décima Época
Registro: 2019802
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Publicación: viernes 03 de mayo de 2019 10:08 h
Materia(s): (Común)
Tesis: I.2o.A.20 A (10a.)

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA APLICACIÓN, POR ANALOGÍA, DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 1/2006, ES INSUFICIENTE PARA SUSTENTAR EL DESECHAMIENTO, POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO, DE LA DEMANDA DE AMPARO PROMOVIDA POR UN PARTICULAR PARA CUESTIONAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS RELATIVOS A LA FALTA DE INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS QUE DENUNCIÓ, CON BASE EN LA LEY GENERAL RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 19 DE JULIO DE 2017).

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2006 estableció, que si una persona presenta una denuncia en términos de los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigentes hasta el 18 de julio de 2017, no tiene interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente, por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa, pues carece de la facultad para exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones. Ahora, en contraste, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por ejemplo, en sus artículos 100 a 104 y 116, no otorga un papel pasivo al denunciante, que lo limite al solo acto de informar hechos y, posteriormente, lo excluya de intervenir en la investigación y en la eventual decisión de sujetar, a quien corresponda (servidor público o particular), al procedimiento sancionador respectivo, sino que lo ubica como parte procesal; inclusive, el acto de conclusión y archivo del expediente administrativo por falta de elementos para sancionar, puede impugnarse por el propio particular. En estas condiciones, ya que la ley general indicada, vigente al día siguiente de la fecha señalada, reconoce a los denunciantes un papel activo en la integración del expediente, al grado de que les otorga legitimación para impugnar las decisiones que les agraven, es inviable afirmar, con el grado de certeza que requieren las reglas para la admisión de la demanda de amparo, la

inexistencia de su derecho a cuestionar la constitucionalidad de los actos relativos a la falta de investigación de los hechos denunciados. Por tanto, la aplicación, por analogía, del criterio indicado del Máximo Tribunal del País, no constituye una causa notoria y manifiesta de improcedencia, por lo cual, resulta insuficiente para sustentar el desechamiento de la demanda, con base en su falta de interés jurídico, pues **es necesario un análisis cuidadoso para verificar si el reclamo tiene sustento, por su posible vinculación con un derecho legalmente reconocido.**

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.

Este reconocimiento explícito del necesario rol activo de los ciudadanos en el combate a la corrupción, legitima al denunciante con interés jurídico o legítimo, según sea el caso. Es de destacar que la anterior tesis aislada combate frontalmente el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia citada, por lo que a pesar de su obligatoriedad⁷, se evidencia que es incompatible con el nuevo marco constitucional.

Por último, la siguiente tesis aislada demuestra cómo la tendencia del juicio de amparo no sólo es hacerlo más accesible a más personas, sino también replantear de forma fundamental sus cimientos:

Época: Décima Época Registro: 2016425
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I
Materia(s): Común
Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.)
Página: 1101

**PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR
DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.**

⁷ Una tesis de jurisprudencia es obligatoria para todos los órganos de jerarquía inferior al que la emitió. Dado que la tesis de jurisprudencia 2a./J. 1/2006 la emitió la Suprema Corte, es obligatoria para los jueces de todo el país. Sin embargo, dado que el derecho no es estático, una tesis de jurisprudencia puede ser sustituida en su obligatoriedad por 5 tesis aisladas en el mismo sentido que hayan sido emitidas de forma consecutiva. La tesis aislada I.2o.A.20 A (10a.) muestra esta posibilidad de cambio.

A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, **de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa.** Así, **el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja.** Por esa razón, recientemente **esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales.** Por lo demás, **la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa.** Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes -supliéndolos si así procediera- y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que **los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.**

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

III. Conclusiones

Cuando afirmo que el litigio estratégico es una herramienta ciudadana, lo digo de la forma más literal posible. El litigio estratégico implica activar la maquinaria judicial para proteger y promover los derechos humanos.

Los derechos humanos, al igual que la facultad de acudir ante los tribunales a defenderlos, son una potestad inherente a la condición de ciudadano, por lo cual, el litigio estratégico resulta entonces una manifestación literal de ciudadanía.

El nuevo contexto constitucional en materia de derechos humanos faculta a los ciudadanos a utilizar el litigio estratégico como mecanismo para combatir la corrupción. Su efectividad y eficacia dependerá en la intensidad de su uso, lo cual (en caso de ser alta) propiciará un cambio cultural en litigantes y jueces respecto a la forma en que se concibe el control judicial del poder público.

Aspectos fundamentales del juicio de amparo como el interés legítimo y el principio de relatividad de las sentencias muestran un cambio favorable en esta dirección, lo cual se ve reflejado en nuevos criterios jurisprudenciales. Ello abre la puerta a que cada vez más ciudadanos acudan ante el Poder Judicial para que sus autoridades estén sujetas de forma más rigurosa a nuestra Constitución.

El avance y consolidación del litigio estratégico como herramienta ciudadana para combatir la corrupción está en nuestras manos, aprovechémoslo.

Bibliografía

- Public Law Project. (2014, enero 13). Guide to Strategic Litigation. Recuperado de: https://publiclawproject.org.uk/wp-content/uploads/data/resources/153/40108-Guide-to-Strategic-Litigation-linked-final_1_8_2016.pdf
- Favela, J. O. (2016). Teoría General del Proceso (7a ed.). Ciudad de México: Oxford University Press.
- Morales, D. R. (2010, julio 7). ¿Qué es el litigio estratégico en derechos humanos? Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=467>
- Montoya Fernández, L. (2015, junio 29). Interés legítimo y los efectos de la sentencia de amparo. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4752>
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1986;. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf>
- Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional. Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI0.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf
- Meza, M.A. y Gutiérrez, L. (2019, junio 13). La presidencia y el senado bloquean la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1086>

- Amparo en Revisión 311/2018. Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Disponible en: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=79/00790000234787940005004.docx_1&sec=H%C3%A9ctor_Reyna_Pineda&svp=1
- Escoffié Duarte, C.L. (2019, enero 16). El fundamentalismo del principio de relatividad en el juicio de amparo. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9470>
- Martínez Andreu, E. (2011). “Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro” en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Castillo López, J.A. y Zúñiga Alegría, J.G. (2012). “La sumisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el mandato de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para justificar la relatividad de la sentencia”. Universidad Autónoma Metropolitana, Revista Alegatos, Número 81, México.