



# Prodecon

## Interés Legítimo y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

Serie de Cuadernos de la Procuraduría  
de la Defensa del Contribuyente

Número **X**

# Interés legítimo y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente



Colaboradores  
Diana Bernal Ladrón de Guevara  
Israel Santos Flores

## ÍNDICE

Introducción.....	3
Amparo.....	5
El “interés” y sus categorías.....	7
Interés jurídico e interés legítimo: la distinción se fundamenta en ampliar los derechos e intereses tutelados.....	15
Vinculación entre el interés legítimo y el derecho a la tutela judicial efectiva, el principio <i>pro homine</i> y el principio <i>pro actione</i> .....	19
Alcance del interés legítimo en el derecho español.....	21
Alcance del interés legítimo en el derecho colombiano.....	25
El interés legítimo como instrumento para hacer efectivos los derechos.....	29
El interés legítimo y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.....	31
Bibliografía.....	41
Anexo.....	45



Promover una nueva cultura contributiva entre la sociedad mexicana es uno de los principales objetivos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. Resulta por tanto de vital importancia la difusión de los estudios, análisis e investigaciones que la Prodecon como organismo técnico especializado en los derechos de los contribuyentes, realiza de manera permanente acerca de la obligación ciudadana de contribuir y sobre los derechos fundamentales que, en correlación, deben ser reconocidos y garantizados a quienes con sus contribuciones sostienen el gasto público de México.

La función de estos cuadernos es presentar estudios jurídicos y constitucionales con visiones multifacéticas sobre temas tributarios, sin descuidar aspectos éticos y humanistas, ya que se trata de documentos sobre temas actuales, relevantes y de utilidad para los contribuyentes, los estudiosos en la materia y los ciudadanos en general.

Se pretende con esta Serie de Cuadernos que el lector encuentre una herramienta de interés y utilidad que le permita un mayor acercamiento a la nueva cultura contributiva.



**Diana Bernal Ladrón de Guevara**  
*Procuradora de la Defensa del Contribuyente*

## Introducción

El tratamiento tanto en sede doctrinal como jurisprudencial del interés legítimo se ha vinculado preponderantemente a los mecanismos constitucionales de protección jurisdiccional de derechos. Sin embargo, la presente investigación tiene como propósito extrapolar el concepto para dilucidar quién puede acudir ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Por lo anterior, iniciaremos con una breve referencia al Amparo en el sistema jurídico mexicano. Seguidamente abordaremos el tema del “interés” y sus diversas categorías para posteriormente tratar los antecedentes del interés legítimo.

Hecho lo anterior, se establecerá que la distinción entre el interés jurídico e interés legítimo se fundamenta en ampliar los derechos tutelados; en este sentido, es importante estudiar el vínculo entre el interés legítimo y el derecho a la tutela judicial efectiva, el principio *pro homine* y *pro actione*.

Para mostrar cómo el interés legítimo se adapta a las necesidades que se presentan en otras latitudes, abordaremos, a través de casos concretos, el alcance de este interés en el derecho español y el colombiano.

Finalmente, trataremos el tema del interés legítimo como instrumento para hacer efectivos los derechos humanos y su relación con la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

# Amparo

El 6 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos mencionados, se señala que el objetivo central es: "llevar a cabo una reforma integral al instrumento de control constitucional más importante que se tiene en el ordenamiento jurídico mexicano, y lo que es más, al principal medio de protección de los derechos fundamentales y garantías, como es el juicio de amparo. Debido a ese papel trascendental en la vida jurídica y política del país, es que se pretende fortalecerlo a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección."<sup>1</sup>

Entre los temas contenidos en esta reforma está lo relativo a los sujetos legitimados para promoverlo.<sup>2</sup> En este entendido, la reforma incorpora el interés legítimo, concepto que permite recurrir al amparo sin la afectación personal y directa de un derecho subjetivo.<sup>3</sup>

Así, con la reforma de 6 de junio de 2011, que incluyó en el texto constitucional la figura de interés legítimo, se abrió la puerta al ejercicio de la acción de amparo a aquellas situaciones en donde el acto de autoridad incide en la esfera jurídica de quien solicita

<sup>1</sup> Cámara de Senadores, "Exposición de Motivos, Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 94, 100, 103, 107 Y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Gaceta Parlamentaria No. 352, México, Cámara de Senadores, 19 de marzo de 2009.

<sup>2</sup> Los otros temas abordados en la reforma son: Objeto de protección del amparo; Actos de autoridad contra los cuales procede el juicio; Fortalecimiento de los poderes judiciales locales; Celeridad en la resolución de los amparos directos; Sujetos legitimados para promover el juicio; Declaración general de inconstitucionalidad e interpretación conforme; Fortalecimiento de la figura de la suspensión; Cumplimiento de las sentencias; y Fortalecimiento de la Suprema Corte.

<sup>3</sup> El artículo 107, fracción I de la Constitución Mexicana establece que:

*El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

*Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.*

Cabe señalar que anterior a la reforma, se requería siempre un interés jurídico que es aquel que se acredita demostrando ser titular del derecho afectado con el acto reclamado, así, solo el titular del derecho afectado podía promover amparo.

la protección, aunque no sean titulares de un derecho público subjetivo. De esta manera se pueden extender los beneficios del amparo a personas que, antes de la reforma, se encontraban marginadas de dicho medio de protección.<sup>4</sup>

Hasta antes de la reforma mencionada, para activar la protección del amparo se debía contar con un interés jurídico, que implica un agravio personal y directo, que va acompañado de la titularidad del derecho subjetivo que se aduce violentado por el acto reclamado; posterior a la reforma que incorpora el interés legítimo, no sólo puede acudir a solicitar amparo aquel afectado directamente por un acto de autoridad, sino también todos aquellos afectados de alguna manera en su esfera jurídica por dichos actos.

Esta reforma se complementa con la publicación de una nueva Ley de Amparo en abril de 2013, el cual en concordancia con el texto constitucional, dispone que el que se vea afectado en su interés legítimo, también puede solicitar el amparo.

En este contexto, la incorporación del interés legítimo en nuestro sistema jurídico, debe entenderse como un progreso en la protección de los derechos humanos, ya que no se limita sólo a beneficiar al titular de un derecho subjetivo, sino que ahora permite la protección de los derechos de segunda y tercera generación, entre ellos los, llamados difusos y colectivos.

<sup>4</sup> Martínez Andreu, Ernesto, "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*, t. I, México, UNAM- IJ, 2011, Serie: Doctrina Jurídica, número 621, pp. 689-690.

# El “interés” y sus categorías

## 1. Interés

De conformidad con la Real Academia de la Lengua Española, el concepto de interés, que proviene del latín *interesse*, significa “importar” con varios sentidos, entre estos, provecho, utilidad y ganancia, inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc. y conveniencia o beneficio en el orden moral o material.<sup>5</sup>

Ya en el plano jurídico, TRON PETIT, aporta algunos elementos a este concepto, ya que señala que el interés, sea de cualquier manera su connotación, “es para conectar y correlacionar vinculatoriamente de manera indisoluble y funcional, a ciertos derechos, prerrogativas, privilegios, *status* o pretensiones con una acción de tutela y restauración que asegure su eficacia pragmática”,<sup>6</sup> es decir, el interés es: “todo lo susceptible de generar un beneficio, un provecho o evitar un perjuicio a una persona o colectivo”.<sup>7</sup>

Por otra parte, puede “también señalarse el interés como la medida de la satisfacción de una necesidad (algo que se requiere, que se estima, o es, indispensable) o conveniencia (algo favorable, aunque no resulte indispensable)”.<sup>8</sup>

Por tanto, podemos considerar que el interés representa la situación particular en que se ubica una persona, individual o colectiva, en la que el acto de autoridad reporta un beneficio o una afectación, por ende la lleva a estar atenta de lo que sucederá.

## 1.2 Interés simple

De acuerdo con ZALDÍVAR LELO DE LARREA, el interés simple es la ausencia de una facultad señalada en la ley, para exigir coactivamente su respeto, es decir, que no son susceptibles de impugnación procesal.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Real Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, [en línea], 22ed., disponible en: <http://lema.rae.es/drae/>. Fecha de consulta: 11 de febrero de 2012; establece: (Del lat. *interesse*, importar). 1. m. Provecho, utilidad, ganancia. 2. m. Valor de algo. 3. m. Lucro producido por el capital. 4. m. Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc. 5. m. pl. **bienes**. 6. m. pl. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material. Asimismo, el Poder Judicial de la Federación hizo suya esa definición de interés, véase: Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vol. 109-114, Sexta Parte, p. 206.

<sup>6</sup> Tron Petit, Jean Claude, “¿Qué hay del interés legítimo?”, en Castillo González, Leonel (editor), *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Instituto de la judicatura Federal, número 33, 2012 p. 247, <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/12%20TRON.pdf>. Fecha de consulta: 28 de enero de 2013.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>8</sup> Gelsi Bidart, Adolfo, “Intereses Difusos y Derecho Procesal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1985, No. 142-143-144, julio-diciembre 1985, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/142/dtr/dtr4.pdf>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2013.

<sup>9</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002, p. 57.

JOSÉ LUIS MONTI describe al interés simple como una institución imprecisa, que faculta al individuo para formular denuncias, pero no para ejercitar alguna acción judicial, por lo que se encuentra en el lado opuesto del interés jurídico, por no contar con la facultad de exigirle a la autoridad.<sup>10</sup>

Por su parte, FERRER MACGREGOR identifica al interés simple con las acciones populares, en virtud de que cualquier ciudadano se encuentra legitimado por el sólo hecho de ser miembro de la sociedad. Por lo tanto, para el interés simple, la “situación jurídica legitimante sería el mero interés en la legalidad.”<sup>11</sup>

### 1.3 Interés jurídico

El interés jurídico, también llamado interés directo, supone una afectación personal a un derecho subjetivo, por lo tanto sólo el titular del derecho fundamental violentado puede accionar a las autoridades u órganos jurisdiccionales y judiciales para la protección de éste. En este sentido, el interés jurídico puede entenderse, en su acepción clásica, como aquél que se vincula con el derecho subjetivo. La norma le brinda al titular de un derecho subjetivo una protección, respaldo o ventaja de cara a otros sujetos.<sup>12</sup>

Así, para que exista un interés jurídico, debe haber un derecho reconocido en la normatividad que faculte a su titular para exigir un deber jurídico.<sup>13</sup> Señala FERRER MAC-GREGOR que el interés jurídico cuenta con dos elementos: “la posibilidad de hacer o querer (elemento interno) y la posibilidad de exigir de otros el respeto (elemento externo); esto es, la imposibilidad de todo impedimento ajeno y la posibilidad correspondiente de reaccionar contra éste.”<sup>14</sup>

El interés jurídico se puede concebir como la facultad conferida en la ley de exigir un derecho objetivo, establecido previamente en el cuerpo normativo, ante una autoridad competente; en resumen, supone la facultad de ejercer la acción judicial, para exigir el respeto de un derecho tutelado, lo que en materia de amparo se conoce como un agravio personal y directo, ya que sólo se vulnera la esfera jurídica del titular de dicho derecho subjetivo.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Cfr. Monti, José Luis, *Los intereses difusos y su protección jurisdiccional*, Argentina, Ad-Hoc, 2005.

<sup>11</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal”, en Ferrer-Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (Coords), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM-IIJ, 2011, p. 54. Para María del Pilar Hernández Martínez, el interés simple no es todo deseo o apetito individual, sino el interés alcanzado o alcanzable por los efectos irrazonables de una ley o de un acto administrativo. Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM-IIJ, 1997, p. 71

<sup>12</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 54 y 55. También, de acuerdo con Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, “el interés jurídico se identifica con el derecho subjetivo.”

<sup>13</sup> Cfr. Tron Petit, Jean Claude, *op. cit.*, nota 6, p. 247 y ss.

<sup>14</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal”, en Ferrer-Mac-Gregor, *op. cit.*, nota 11, pp. 54 y 55.

<sup>15</sup> Intereses jurídicos: “Tales intereses, debidamente jerarquizados, devienen en derechos accionables para su tutela ante los tribunales, esto es, al efecto de no dejar la consagración del derecho en mera declaración formal, el propio operador jurídico determina los mecanismos jurisdiccionales, o garantías, a los que puede acceder el portador del o los intereses protegidos”, Hernández Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, nota 11, p. 46.

## 1.4 Interés legítimo

El interés legítimo es un interés intermedio, ya que su ámbito de legitimación no es tan estrecho como el interés jurídico, ni tan amplio como el interés simple. Surgió en Italia y se ha extendido alrededor del mundo,<sup>16</sup> sin embargo, tiene sus albores en Francia durante la Revolución de 1789.<sup>17</sup>

En Francia, los antecedentes del interés legítimo se encuentran en el Consejo de Estado, institución separada del poder judicial que apenas podía “proponer” medidas de control interno, sin embargo, por una serie de abusos y errores en el ejercicio de sus facultades en 1872 sus determinaciones adquirieron un cierto grado de autoridad, capaz de imponer condenas a la Administración.<sup>18</sup>

En un inicio, el Consejo de Estado sólo atendía recursos relacionados con derechos subjetivos de los gobernados en el marco de la administración pública; pero se desatendía de las facultades discrecionales donde los gobernados no acreditaban un interés subjetivo.<sup>19</sup>

Sin embargo, a partir de 1806 se estableció un “recurso por incompetencia y exceso de poder”, dirigido a examinar irregularidades como la incompetencia del órgano y vicios de forma, que posteriormente se amplió al fondo del asunto. Se erigió como un proceso al acto, donde el resultado sólo podría concluir con la declaración de validez o la anulación de aquel, sin que se declarara algún derecho a favor del administrado.<sup>20</sup>

Por otro lado, en Italia el “Consejo de Estado, concebido por la Constitución como un órgano de consulta jurídico-administrativa y de tutela de la justicia en la Administración, se atribuye el conocimiento de las causas donde se reclaman actos de la Administración pública en tutela de los denominados “intereses legítimos.”<sup>21</sup>

Por su parte, en España, el Tribunal Constitucional afirmó que:

la expresión “interés legítimo” es más amplia que la de “interés directo” [ya que el] Interés legítimo, real y actual, puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración.<sup>22</sup>

De esta manera, el interés legítimo surge en respuesta a las ambigüedades en la normatividad de la administración pública, donde subyacen facultades discrecionales o donde no están delimitadas sus atribuciones.

<sup>16</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 11, p. 55.

<sup>17</sup> Cfr. Tron Petit, Jean Claude, *op. cit.*, nota 6, p. 249.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 250.

<sup>19</sup> *Idem*

<sup>20</sup> *Idem*

<sup>21</sup> Cfr. *Ibidem* p. 254.

<sup>22</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 257.

Si bien no se sustenta en un derecho subjetivo como el interés jurídico, tampoco se refiere a una simple búsqueda de la legalidad, como lo es el interés simple, convirtiéndose en un punto medio entre ambos intereses, jurídico y simple.<sup>23</sup>

Para que exista interés legítimo, se debe contar con “normas que imponen una conducta obligatoria, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí afecta la esfera jurídica de dichos particulares.”<sup>24</sup>

Es decir, en contraste con el interés jurídico, quien ostente el interés legítimo no tiene que ser titular de ciertos derechos, sino basta que se vea afectada su esfera jurídica en sentido amplio, de forma directa e, incluso, indirecta.

En resumen, podemos decir que los elementos distintivos del interés legítimo son:<sup>25</sup>

- A.** No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico a favor del accionante.
- B.** Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.
- C.** Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económico, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.
- D.** Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.
- E.** Se trata de un interés cualificado, actual, y real, no potencial o hipotético; en suma un interés jurídicamente relevante.
- F.** La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

<sup>23</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 11, p. 55; por su parte “El interés legítimo es el que surge por el reconocimiento de la propia ley, cuando ésta tiene una comunidad de destinatarios a quienes se dirige y uno de ellos lo invoca.” Hernández Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, nota 11, p. 71; “ el legítimo se encuentra ubicado entre ambos y obviamente presenta semejanzas y diferencias entre éstos.” Schmill Ordóñez, Ulises y de Silva Nava, Carlos, “El interés legítimo como elemento de la acción de amparo”, México, s.e., 2012, p. 2, <http://www.justiciajusta.mx/el-interes-legitimo-como-elemento-de-la-accion-de-amparo/>. Fecha de consulta: 29 de enero de 2013.

<sup>24</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, nota 9, p. 58.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 63.

## 1.5 Intereses colectivos y difusos

Los intereses colectivos y difusos se han distinguido del interés legítimo en diversos países como Brasil y Estados Unidos; sin embargo en otros se han englobado dentro de éste.<sup>26</sup> En España, por ejemplo, el interés legítimo, conjuntamente con la tutela efectiva, es la vía de acceso al proceso para los intereses de naturaleza social o colectiva.<sup>27</sup>

Los intereses colectivos y difusos<sup>28</sup> son la protección de los derechos de los grupos, asociados o dispersos, ya que para verse afectados por una disposición, no se requiere ser titular directo de un derecho, porque se dan afectaciones a más de una persona (interés colectivo). Así por ejemplo, en el caso de la acción colectiva, se tiene la potestad de ejercerla al ser parte de una sociedad reconocida, como puede ser un grupo determinado de consumidores; y en el caso del derecho difuso, se alcanza esta protección de forma indirecta, por compartir una situación de hecho y no sólo de derecho, como sucede con los derechos ambientales.

Es muy importante precisar que los intereses colectivos no son sinónimo de los difusos, ya que los primeros protegen a los integrantes de una colectividad previamente reconocida por las disposiciones jurídicas, y los intereses difusos, permiten la protección de integrantes indeterminados, es decir, aquellos que no se encuentran integrados en un grupo, sino que comparten una situación de hecho, como una actividad o un estado jurídico.<sup>29</sup>

Los intereses difusos, se caracterizan por la: a) Generalización del interés y b) Pluralidad de sujetos que pueden invocar su titularidad.<sup>30</sup> Mientras tanto, el interés colectivo “se refiere a comunidades unificadas, más o menos determinables en cuanto a sus componentes, esto es, se determina en función de la inclinación en su satisfacción de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, percibido de manera unificada, por tener características y aspiraciones comunes.”<sup>31</sup> Además, el interés colectivo “no supone una suma de intereses individuales, sino una calidad de los mismos que le proporciona una fuerza cohesiva superior.”<sup>32</sup>

<sup>26</sup> “el problema que plantean los intereses difusos y colectivos se ha resuelto (inicialmente en Italia y luego en varios países europeos) al incluirlos en la noción de interés legítimo para encontrar su protección jurisdiccional.” Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 11, p. 56.

<sup>27</sup> En España, el interés legítimo consagrado en el artículo 162.1, b constitucional y la tutela efectiva en el artículo 24.1 constitucional permitieron el acceso de personas jurídicas a los procedimientos ordinarios y de amparo; *Cfr.* Cordón Moreno, Faustino, *El proceso de amparo constitucional*, t. I, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1981, p.403.

<sup>28</sup> “Interés difuso, Difuso (latín: ‘diffusus’) es el participio pasivo irregular del verbo difundir. Difusos significa, como adjetivo, ‘ancho o dilatado’ y, también ‘excesivamente dilatado’ [...] Por ende, un interés difuso significa un interés muy extendido o ‘dilatado’, vale decir extenso (en el espacio o en el tiempo) o número”. Gelsi Bidart, Adolfo, *op. cit.*, nota 8, pp. 540-541.

<sup>29</sup> Al respecto, “no sin razón Fairén Guillén sostiene que estos intereses representan un concepto todavía nuevo, incierto y poco unívoco. [...] En general, los primeros (intereses difusos) se entienden referidos no al sujeto como individuo sino como miembro de un conglomerado más o menos amplio, creándose una pluralidad de situaciones comunes; en cambio, los intereses colectivos atienden a colectividades o grupos limitados y circunscritos. Así, los miembros del conglomerado que tienen un interés difuso, son indeterminables o de muy difícil determinación; en tanto que los miembros del grupo portador del interés colectivo suelen ser fácilmente determinables”; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El acceso a la justicia de los intereses de grupo (hacia un juicio de amparo colectivo)” en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM-ILJ, 2000, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 43, p. 223.

<sup>30</sup> Gelsi Bidart, Adolfo, *op. cit.*, nota 8, pp. 540-541.

<sup>31</sup> Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, Nota 11, p. 62.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 62-63.

Por tanto, es dable concluir que:

se consideran colectivos los intereses de una comunidad de personas sólo cuando exista un vínculo jurídico entre los componentes del grupo, como ocurre en las sociedades mercantiles, el condominio, la familia, el sindicato, etcétera. Son difusos, en cambio, los intereses que, sin fundarse en un vínculo jurídico, se basan en factores de hecho frecuentemente genéricos y contingentes, accidentales y mutables, como habitar en la misma zona, consumir el mismo producto, vivir en determinadas circunstancias socioeconómicas, etcétera.<sup>33</sup>

En México, a partir de la reforma de 6 de junio de 2011, nuestro ordenamiento jurídico reconoce el interés legítimo y el interés difuso. Así, el artículo 107, fracción I, de nuestra Constitución dispone que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, **teniendo ese carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo**, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En concordancia, la Ley de Amparo Reglamentaría de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, también recoge tal disposición en la fracción I del artículo 5º.

Por otro lado, fuera del ámbito del amparo, el Código Federal de Procedimientos Civiles establece en su artículo 1º que cuando el derecho o interés de que se trate sea difuso, colectivo o individual de incidencia colectiva, se podrá ejercitar la acción en forma colectiva, en términos de lo dispuesto en el Libro Quinto de dicho Código.

Por su parte, el Libro Quinto dispone que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos pueden promoverse sólo en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente (artículo 578).

El Código mencionado reconoce dos especies de derechos o intereses de naturaleza colectiva. Estos son: a) Derechos e intereses difusos y colectivos, son aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes; y b) Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, son aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho (artículo 581).

<sup>33</sup> Arellano Trejo, Efrén, Cárdenas Sánchez, J. Guadalupe, *Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2011, p. 2, [https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Kvo4kW9sjCEJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/270580/832621/file/Acciones\\_colectivas\\_mexico\\_docto120.pdf+&hl=es-419&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEEShz2leeGtOcxPWu4QghtvJNOPGSjk-N7vFvD7iMV52N30iqWpPftPK38QHsEUWjRbEPQq7hEOOn-yvd2KUKKE82ypNG0ctv309WeSmaOpQelbRoiQ2J2b7zFxF9DQ13AE4H90EI&sig=AHIEtbRm\\_BfXbB6CPMy7Js5B-d5d91loQ](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:Kvo4kW9sjCEJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/270580/832621/file/Acciones_colectivas_mexico_docto120.pdf+&hl=es-419&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEEShz2leeGtOcxPWu4QghtvJNOPGSjk-N7vFvD7iMV52N30iqWpPftPK38QHsEUWjRbEPQq7hEOOn-yvd2KUKKE82ypNG0ctv309WeSmaOpQelbRoiQ2J2b7zFxF9DQ13AE4H90EI&sig=AHIEtbRm_BfXbB6CPMy7Js5B-d5d91loQ). Fecha de consulta: 1 de febrero de 2013.

Los anteriores derechos se ejercerán a través de tres acciones a saber (artículo 580):

- **Acción difusa:** Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.
- **Acción colectiva en sentido estricto:** Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.
- **Acción individual homogénea:** Es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.

Conforme al artículo 585, tienen legitimación para ejercitar las acciones colectivas: La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia; el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y el Procurador General de la República.

## Interés jurídico e interés legítimo: la distinción se fundamenta en ampliar los derechos e intereses tutelados

El interés con sus distintos calificativos, desde una perspectiva jurídica, denota la legitimación para acudir ante la autoridad para que se siga un procedimiento con el objetivo de restituir a alguna persona en su derecho.

Ahora bien, desde un punto de vista gramatical, los vocablos “jurídico” y “legítimo” que adjetivan a “interés” denotan lo mismo, por lo que no existe justificación objetiva para realizar una distinción entre un “interés jurídico” y un “interés legítimo”, a no ser que se desee, desde lo convencional ampliar la protección a los gobernados.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

Los conceptos “jurídico” y “legítimo” tienen gramaticalmente el mismo contenido, según la Enciclopedia del Idioma de Martín Alonso; por legítimo se tiene “a lo que es conforme a las leyes” y jurídico tiene un significado de lo que se hace “con apego a lo dispuesto por la ley”; Escriche señala que legítimo es “lo que es conforme a las leyes, lo que está introducido, confirmado o comprobado por alguna ley” y de jurídico dice que es “lo que está o se hace según forma de juicio o de derecho.”<sup>34</sup>

Es decir, nuestro máximo tribunal reconoce que la distinción entre el interés jurídico y el interés legítimo es sólo una herramienta para favorecer a los gobernados, permitiendo el acceso a una gama más amplia de éstos a la jurisdicción, para reclamar algún acto que los perjudica. Así refiriéndose a la materia Administrativa estableció en una tesis aislada que:

Uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos (interés legítimo), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés

<sup>34</sup> Tesis 1.4o.A.299 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, Abril de 1999, p. 555. Por su parte, María del Pilar Hernández Martínez sostiene que “en las acciones públicas que ponen en ejercicio el derecho público, sólo hay intereses subjetivos”, para la autora no hay distinción entre interés jurídico y legítimo ya que se trata de una reacción del poder público que tiene cada ciudadano, como derecho propio, para salvaguardar la regularidad de la aplicación de la ley; desde esta perspectiva, “se vencen las complicadas cuestiones de filosofía jurídica, dirigidas a distinguir conceptos muchas veces superpuestos, tales como interés simple, pretensión, interés legítimo, derecho subjetivo o acción procesal”; ya que “la doctrina muestra que la categoría de interés legítimo es un enigma en la ciencia jurídica”. Véase: Hernández Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, nota 11, p. 70, (énfasis añadido).

cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.<sup>35</sup>

En consecuencia, no es arriesgado afirmar que el concepto de interés legítimo no es estático. Es decir, es un concepto en construcción que se puede moldear para satisfacer las necesidades existentes. Lo importante es el trasfondo, esto es, el derecho o interés violado, así las herramientas para acceder a la tutela deben servir para alcanzar el objetivo de restituir el derecho violado. Entonces, en el ámbito de la protección a los gobernados, la norma procesal, y con ello conceptos como interés legítimo, tienen valor en la medida en que puedan operarse para resolver problemas, es decir para brindar protección efectiva a los gobernados.

La labor interpretativa del Poder Judicial en mayor parte, ha sido la encargada de dar contenido al concepto de interés legítimo. Respecto a las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de amparo y de derechos humanos, donde se depende el principio *pro homine* y el control de convencionalidad, se espera lo mismo. VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO ha señalado que:

Serán los legisladores secundarios y los jueces constitucionales los que terminen por resolver un desiderátum que suele plantearse ante reformas del calado de las comentadas: ¿el cambio radicará en la generación y adopción de una nueva visión jurídica, o simplemente en la adaptación de lo “nuevo” a la visión pretérita del derecho? [...], la magnificencia de sus efectos no dependerá de su letra o de las grandes teorías que podamos construir a partir de la misma. En lo personal, tal magnificencia dependerá —sobre todo— de la forma en cómo nuestros jueces configuren una doctrina jurisprudencial del interés legítimo a partir de la apertura o cierre con que permitan o no la entrada de nuevos y paradigmáticos casos que, muy seguramente, comenzarán a presentarse en nuestro país, lo cual, dicho sea de paso, dependerá también de la inventiva e imaginación con la que los litigantes construyan los argumentos de sus demandas de amparo.<sup>36</sup>

En efecto, la interpretación que se dé al concepto de interés legítimo en materia de amparo será determinante para que se realicen los fines que inspiraron esta reforma que está muy vinculada con la reforma en materia de derechos humanos del mismo año.

<sup>35</sup> Tesis 2a./J. 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241.

<sup>36</sup> Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, “El Proceso al servicio de los derechos. Alcance del interés legítimo en el derecho comparado”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, No. 26, enero-junio 2012, pp. 423-426.

En este sentido, los alcances, la extensión o flexibilidad del concepto de interés legítimo debe irse construyendo en función de las necesidades actuales. En principio tenemos que el interés jurídico requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, en cambio, según el criterio jurisprudencial ya mencionado, el interés legítimo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

No obstante lo anterior, subsiste la pregunta, ¿Cuándo hay un interés cualificado respecto de los actos impugnados?<sup>37</sup> Para ayudarnos a responder esta pregunta, nos detendremos un poco para ver la vinculación entre el interés legítimo y el derecho a la tutela judicial efectiva, al principio *pro actione* y al principio *pro homine*, para después referirnos a casos concretos en el derecho comparado, España y Colombia, que nos pueden ilustrar respecto de los alcances que ha adquirido el concepto en comento en estos países.

<sup>37</sup> Respecto de los alcances del interés legítimo, Edgar Corzo Sosa, señala que: *El interés legítimo te da la posibilidad de que no seas titular de ese derecho, pero que si estás en determinada situación, si mis hijos están en la escuela, están al lado de una fábrica, a dos cuerdas de una fábrica y eventualmente pueden resentir un daño a la salud, o inclusive a la educación, si son permanentes las molestias que pueda haber de esa fábrica, yo creo que la persona ya está legitimada.* Véase: <http://canaljudicial.wordpress.com/2011/09/14/>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2013.

## Vinculación entre el interés legítimo y el derecho a la tutela judicial efectiva, el principio *pro homine* y el principio *pro actione*

Señala GÓMEZ MONTORO que el Tribunal Constitucional Español ha tratado en varias resoluciones el alcance que debe darse al interés legítimo, sin embargo, la mayor parte de sus pronunciamientos no están relacionados con la decisión sobre cuándo se puede ser parte en el proceso de amparo, sino sobre la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 24.1 de la Constitución Española.<sup>38</sup> Así, en muchos casos, cuando se acude mediante el Amparo ante el Tribunal Constitucional, ya no se hace, aunque previamente se hubiera hecho, invocando un interés legítimo, sino un derecho propio a la tutela judicial efectiva.<sup>39</sup>

De lo anterior, se advierte que el derecho presuntamente violado es de mayor importancia que las reglas procesales que deben servir para hacer efectivo ese derecho. Así, si todos tienen derecho a la tutela judicial efectiva, lo importante es determinar si alguien quedará en indefensión en virtud de alguna interpretación restringida de reglas procesales que invoquen el interés legítimo.

El autor referido señala que como criterio general, y conforme al principio *pro actione*, el Tribunal Constitucional Español ha propuesto una interpretación amplia de los requisitos procesales, específicamente las normas que regulan la legitimación; lo que ha hecho eco en la legislación a tal grado de que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial español establece que los tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos de los individuos y de los colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Asimismo, establece que se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.<sup>40</sup>

En el caso mexicano, el principio de tutela judicial efectiva se desprende del artículo 17 constitucional<sup>41</sup> que en la parte conducente establece: "Toda persona tiene derecho

<sup>38</sup> Gómez Montoro Ángel J., "El interés legítimo para recurrir en Amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español" *Cuestiones Constitucionales*, México, No. 9, julio-diciembre 2003, p. 160, <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst09/CUC00906.pdf>. Fecha de consulta: 15 de enero de 2013.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 160 - 161.

<sup>41</sup> Asimismo, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) contiene el principio de protección judicial efectiva en su artículo 25 que a la letra dice:

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

No debemos olvidar que además de lo explícitamente establecido en la Constitución, existe un esquema de principios que ayudan a resolver problemas normativos. En este sentido, íntimamente vinculado con el derecho a la tutela judicial efectiva, están los principios *pro actione* y de *buena fe procesal*, que constituyen elementos para interpretar reglas procesales que invoquen el interés legítimo.

La tutela judicial efectiva implica por un lado, “que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial, dando con ello inicio a la función de los órganos jurisdiccionales”,<sup>42</sup> y por otro lado, “el derecho que tiene el justiciable a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución”.<sup>43</sup>

El principio *pro actione*, por su parte “exige a los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tener presente la *ratio* de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto”.<sup>44</sup>

Por último, la buena fe procesal tiene su origen en el derecho de tutela judicial efectiva y se puede definir como “la conducta exigible a toda persona en el marco de un proceso, por ser socialmente admitida como correcta”.<sup>45</sup>

Aunado a lo anterior, es de gran importancia el principio *pro homine*, introducido en nuestra Constitución con la reforma en materia de derechos humanos del 2011.

El interés legítimo, interpretado a la luz de la tutela judicial efectiva y de los principios mencionados necesariamente tiene vastos alcances y permite un amplio acceso a la jurisdicción para salvaguardar los derechos de los gobernados, pues el foco se pone en el fondo del asunto, la restitución del derecho o interés violado.<sup>46</sup> Y, como se puede observar, el derecho mexicano, también cuenta con fundamentos jurídicos para poder realizar una amplia interpretación del interés legítimo.

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y  
c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

<sup>42</sup> Tesis I.4º.A. J/82, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, junio de 2010, p. 765.

<sup>43</sup> *Idem*

<sup>44</sup> *Idem*

<sup>45</sup> Tesis I.7º.C.49 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1390.

<sup>46</sup> Daniel Márquez Gómez ha señalado que “con la interpretación que hacen los tribunales federales sobre el principio *pro actione* y la tutela judicial efectiva [...] queda claro que las ideas de interés jurídico e interés legítimo ya se superaron en el derecho mexicano, lo procedente ahora para respetar los derechos humanos es permitir un acceso amplio a la jurisdicción con independencia de la clase de “interés” que se tenga para solicitar la aplicación de un derecho al caso concreto. Lo anterior se refuerza con la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, porque constituye una modificación constitucional que bien entendida permite la ampliación de los derechos incluidos los de orden procesal”, Márquez Gómez, Daniel, “Interés jurídico y legítimo. Interpretación “*pro homine*” e interés en el contencioso administrativo”, ponencia presentada en el marco del Congreso Nacional con el que se festejó el 25 Aniversario del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, celebrado en marzo de 2012.

## Alcance del interés legítimo en el derecho español

Respecto del amparo español, la Constitución española establece que lo puede interponer toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.<sup>47</sup>

Así, en un primer momento podemos aseverar que para el derecho español, en materia de amparo, el interés legítimo permite la tutela de un derecho aunque éste no sea directo y subjetivo; y alcanza no sólo a los individuos, sino también a los colectivos. Ahora veamos cómo a partir de jurisprudencias derivadas de casos concretos<sup>48</sup> se construye el concepto de interés legítimo. Respecto de las personas físicas:

- Los familiares de una persona muerta tienen interés legítimo para efectos del amparo, para solicitar la protección de los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen de la persona muerta (*Padres de Fermina González vs. Televisión Española STC 190/1996*, se legitimó a familiares para interponer amparo por la vulneración de los derechos de honor de la *de cujus* en virtud de que una televisora asoció su muerte con el consumo de drogas).
- Las personas físicas tienen interés legítimo para defender los derechos de terceros con los que tienen una relación profesional (*Profesores de la Universidad de Sevilla vs. Estatutos Universitarios STC 217/1992*, se reconoció legitimación a algunos profesores de la Universidad de Sevilla para impugnar determinados preceptos de los estatutos aprobados por la universidad que consideraban contrarios al derecho a la igualdad de los estudiantes).
- Tiene interés legítimo para defender su derecho al honor, la persona miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando una ofensa se dirige contra todo ese colectivo (*Violeta Friedman vs. Revista "Tiempo" STC 214/1991*, mujer de raza judía que previamente había ejercido una acción de defensa del honor por las declaraciones de un ex jefe de las *Waffen S.S.*, recogidas en una revista en las que se ridiculizaba el holocausto).<sup>49</sup>

Como se observa, la flexibilidad del alcance del "interés legítimo", es en función de problemas que surgen en la praxis y lo importante es restaurar un derecho sin detenerse en formalidades, o aún en doctrina establecida.

Así, en el caso *Padres de Fermina González vs. Televisión Española*, se permitió la interposición del amparo para la defensa de un derecho fundamental, no obstante,

<sup>47</sup> Véase artículo 162 1., inciso b), de la Constitución española.

<sup>48</sup> Los casos que se mencionan se pueden encontrar en mayor detalle en Gómez Montoro Ángel J, *op. cit.*, nota 38, pp. 168 y ss; y Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, nota 36, pp. 428 y ss.

<sup>49</sup> Gómez Montoro Ángel J, *op. cit.*, nota 38, p. 175.

como establece la doctrina, el fin de la personalidad es coincidente con la muerte,<sup>50</sup> por tanto la titularidad de los derechos fundamentales también se extingue con la muerte.

Además, en ese caso, la Corte resolvió que “la difamación no se detiene en el sujeto pasivo de la imputación, sino que alcanza también a aquellas personas de su ámbito familiar con las que guarda estrecha relación”,<sup>51</sup> por tanto incide también de manera directa en la propia esfera de la personalidad de los familiares.

Por otro lado, en el caso *Profesores de la Universidad de Sevilla vs. Estatutos Universitarios*, la Corte reconoció que la titularidad de los derechos vulnerados no correspondían a los profesores sino a los estudiantes, sin embargo dispuso que no cabía negar a los actores la posibilidad de invocar en este caso un interés legítimo a la luz del artículo 162.1 b) de la Constitución Española,<sup>52</sup> que consagra el derecho de toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, para interponer el recurso de amparo. Por su parte, en el caso *Violeta Friedman vs. Revista “Tiempo”*, la corte reconoció el interés legítimo de la actora a pesar de que ella no fue ofendida de manera particular y concreta.

En cuanto al interés legítimo y las personas jurídicas<sup>53</sup> podemos mencionar los siguientes casos ilustrativos:

- Tienen interés legítimo las personas jurídicas de derecho privado (sindicatos, asociaciones) para defender los derechos de sus miembros.  
En *Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi vs. Diputación Foral de Guipúzcoa* (STC 24/2001), la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Euskadi promovió amparo contra la sentencia que desechó su demanda contra las bases de un concurso de oposición para cubrir doce plazas de bomberos debido a que, a dicho del mencionado sindicato, el establecimiento de pruebas físicas únicas para todos los aspirantes suponía una infracción del derecho a la igualdad por razón de sexo, pues las pruebas de aptitud física deberían establecerse de conformidad con las características propias de cada género.
- Tienen interés legítimo las personas jurídicas de derecho privado para la defensa de derechos de carácter colectivo.  
En *Asociación Acción Familiar vs Real Decreto sobre interrupción del embarazo* (ATC 13/1989), el Tribunal afirmó la legitimación de una asociación pro-vida para impugnar un Real Decreto relativo a centros sanitarios y dictámenes preceptivos para la práctica legal de la interrupción voluntaria del embarazo; aunque negó el amparo por considerar que no había violación.

<sup>50</sup> “Cuando termina la existencia física del ser humano termina también su vida jurídica. Por tanto, la muerte pone fin a la personalidad jurídica del hombre”, Baqueiro Rojas, Edgard, Buenrostro Báez, Rosalía, *Derecho civil. Introducción y personas*, 2ª ed. México, Oxford, 2012, p. 177.

<sup>51</sup> Gómez Montoro, Ángel J., *op. cit.*, nota 38, p. 432.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>53</sup> Las personas jurídicas de derecho público en el derecho español están legitimadas para la defensa de sus derechos que ostentan en carácter propio; es decir, tienen derechos cuya violación les afecta de manera directa. Por otro lado a las personas jurídicas públicas se les reconoce sólo derechos procesales.

De igual manera, en *Asociación de Profesores de Religión vs. Subsecretario de Educación* (STC 47/1990), se reconoció interés legítimo a la Asociación de Profesores de Religión para defender los derechos de los profesores miembros a quienes se les prohibía ser candidatos al cargo de director, ya que dentro de los fines estatutarios de la asociación se encontraba la promoción profesional de sus miembros.

Sin embargo, se exige que las personas jurídicas de derecho privado que pretendan defender derechos colectivos tengan una conexión entre el objeto del proceso y los fines para los que la asociación fue creada.

El denominador común en todos los casos mencionados parece ser uno: existen violaciones a derechos de personas, y en tal circunstancia, los órganos del Estado correspondientes deben intervenir, independientemente de la persona que lo lleve a su atención. Sin embargo, también se observa que en todos estos casos, los que acuden ante la autoridad tienen algún interés, que no es el mero cumplimiento de la legalidad, aunque también se observa por ejemplo en el caso de los maestros que impugnaron preceptos de los estatutos aprobados por la universidad que consideraban contrarios al derecho a la igualdad de los estudiantes, que la línea divisoria entre un interés directo y cualificado y un interés simple se va diluyendo.

## Alcance del interés legítimo en el derecho colombiano

VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGÑO establece que la Corte Constitucional Colombiana ha construido una teoría del interés legítimo a partir de la “agencia oficiosa de tutela”,<sup>54</sup> figura jurídica que se desprende de la norma por la cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política colombiana (amparo colombiano), el Decreto 2591 de 1991, que en su artículo 10 establece:

Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.<sup>55</sup>

Así, en principio, en Colombia la agencia oficiosa de negocios se permite cuando el titular de los negocios no pueda proponer su propia defensa; sin embargo, como lo establece el mismo autor, la jurisprudencia ha ido matizando y extendiendo su alcance. Respecto de la legitimación de las personas jurídicas, los siguientes casos son de interés:<sup>56</sup>

- Se reconoció interés legítimo (agencia oficiosa de tutela) a una organización creada para la defensa de derechos indígenas para reclamar la protección judicial de los derechos fundamentales de los integrantes de un pueblo (Sentencia T-652/98 *Pueblo Embera-Katío vs. Gobierno Nacional*).
- Se reconoció interés legítimo a una corporación (hospital) para defender los derechos de una persona en estado vegetativo, aun en contra de la posición de los familiares (Sentencia T-595/09, *Corporación Hospitalaria Juan Ciudad vs. Ana Susana Barragán Ortiz y otros*).
- Se reconoció interés legítimo a una organización creada para la defensa de los derechos de los adultos mayores para reclamar y defender sus derechos a la vida, salud, trabajo, entre otros (Sentencia T-961/09, *Comité Comunitario para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor vs. Alcalde de Montería*).

<sup>54</sup> Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, nota 36, p. 456.

<sup>55</sup> Véase, página electrónica de la Alcaldía de Bogotá, Colombia, “Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5304>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2013.

<sup>56</sup> Los casos que se presentan fueron tomados de Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, nota 36, pp. 455 y ss.

- Se reconoció interés legítimo a una corporación de abogados dedicada a la defensa de derechos humanos para reclamar la violación a los derechos fundamentales de sus miembros (Sentencia T-1062/05, *Corporación Colectiva de Abogados José Alvear Restrepo vs. Presidente de la República*).

De los casos mencionados percibimos que hay legitimación para que personas jurídicas inciten a los órganos jurisdiccionales para proteger derechos de otras personas físicas. El interés de estas personas jurídicas radica únicamente en el objeto de sus funciones que es velar por ciertos grupos de personas y que en virtud de ello se encuentran vinculados con ellos. Es decir, sólo indirecta o incidentalmente se afecta la esfera de derechos de las personas jurídicas, pues a los que se les afecta directamente en su esfera jurídica son a las personas físicas individuales o en grupo.

Lo interesante de los casos es que al legitimar a las personas jurídicas para actuar, en busca de la protección de los derechos de ciertas personas físicas, se le está dando prioridad a lo medular y sustantivo: los derechos que posiblemente se estén vulnerando. La legitimación para actuar ante los órganos jurisdiccionales en favor de estas personas se constituye en una herramienta procesal que hace posible la tutela efectiva de los derechos, no obstante que las personas jurídicas que interponen la acción no sean las vulneradas directamente en su esfera jurídica.

En otro orden de ideas, en el caso *Desarrollo Integral del Adulto Mayor vs. Alcalde de Montería*, se observa cómo se flexibiliza la figura jurídica de la agencia oficiosa de negocios para que adquiera operatividad para poder resolver los problemas que se presentan. Así, a pesar de que el artículo 10 del decreto 2591 antes mencionado establece como requisitos para la agencia oficiosa de negocios que el titular de los derechos no esté en condiciones de promover su propia defensa y que lo anterior se manifieste en la solicitud; y que en el caso concreto no se demostró que los titulares del derecho subjetivo estaban imposibilitados para realizar su propia defensa, la Corte argumentó que “La agencia oficiosa sirve para garantizar los principios constitucionales de primacía de los derechos sustantivos sobre el derecho adjetivo, la eficacia de los derechos fundamentales, y la informalidad de la acción de tutela”. La Corte estableció que “el juez constitucional está obligado a conceder primacía al derecho sustancial por lo tanto le estaba **prohibido a detenerse en las formas empleadas por los peticionarios**”<sup>57</sup> (énfasis añadido). Se determinó que no se requiere que de manera explícita el afectado señale la imposibilidad para interponer directamente la acción constitucional.

Los casos de derecho comparado que se mencionan pueden ser útiles para la conceptualización del interés legítimo. Por ejemplo, el Caso *Jobar Otero Cruz vs. Fondo Nacional de Vivienda*, es de gran importancia ya que se reconoció el interés legítimo de un hijo, Jobar Otero Cruz, para reclamar el acto por el cual se negó a su madre un subsidio del Fondo Nacional de Vivienda (Sentencia T-177/10).

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 460-461.

En este caso no se legitimó al hijo para acudir al órgano jurisdiccional para la defensa de los derechos de su madre, lo que podríamos llamar legitimación para la representación del interés de la madre, sino que se reconoció un interés legítimo del hijo para defender sus propios derechos. La Corte justificó la admisibilidad de la demanda, atendiendo a la especial posición jurídica del hijo como miembro del núcleo familiar, argumentado que si bien fue la madre la que presentó la solicitud para el subsidio de vivienda, el hijo como miembro del núcleo familiar es afectado de manera directa en sus derechos fundamentales si el subsidio no es concedido; por lo tanto, **“esto significa que tiene un interés legítimo y actual para promover la tutela”<sup>58</sup>** (énfasis añadido).

Otro caso ilustrativo es el de *Ana Paulina Guevara Morantes en representación del menor Cristian Parra Garzón vs. Compensar E.P.S.* (Sentencia T-1199/05) en donde se reconoció un interés legítimo de toda persona para proteger los derechos fundamentales de los menores. En este caso, la Corte Constitucional Colombiana hace referencia al artículo 44 de la Constitución colombiana<sup>59</sup> y con ese fundamento advierte que “la protección judicial de los derechos fundamentales de los niños a través de la acción de tutela puede darse por la iniciativa de cualquier persona –natural o jurídica”; en tal virtud, “cualquier persona está legitimada para interponer la acción de tutela en nombre de un menor, siempre y cuando en el escrito o petición verbal conste la inminencia de la violación a los derechos fundamentales del niño, o la ausencia de representante legal”<sup>60</sup>.

Como se puede observar, aquí tampoco se refiere a un interés legítimo en virtud de que se afecte la esfera jurídica de la persona que incita a la autoridad jurisdiccional, sino que se asemeja más a un interés simple. No hay un interés personal, individual o colectivo; y tampoco la anulación va a producir efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado que incita a la autoridad.

Ahora bien, en México no somos ajenos a estas situaciones. La agencia oficiosa de negocios para la acción de tutela colombiana, tiene similitud con la figura establecida en el artículo 15 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque esta última es más restringida, ya que permite que cualquier persona interponga amparo cuando se violan los derechos de otros, pero sólo cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación, expulsión, proscripción o destierro, extradición,

<sup>58</sup> Véase página electrónica de D.M.S. Ediciones Jurídicas “Sentencia T-177/10”, [http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/CORTE\\_CONSTITUCIONAL/docs/tutelas\\_2010.htm](http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/CORTE_CONSTITUCIONAL/docs/tutelas_2010.htm). Fecha de consulta: 17 de enero de 2013.

<sup>59</sup> El referido artículo señala: *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás* (énfasis añadido).

<sup>60</sup> Vázquez Gómez, Francisco, *op. cit.*, nota 36, p. 464.

desaparición forzada de personas o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, y además con la condición de que el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo por sí mismo.<sup>61</sup>

De igual forma, el principio de interés superior de las niñas y los niños<sup>62</sup> reconocido en nuestro marco jurídico, particularmente en la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, supone que cualquier persona puede hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes, la afectación de los derechos de los niños y las niñas. A mayor abundamiento, el artículo 13, inciso C, del citado ordenamiento dispone que a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los menores, los familiares, vecinos, médicos, maestros, trabajadores sociales, servidores públicos, o cualesquiera persona, que tengan conocimiento de casos de niñas, niños o adolescentes que estén sufriendo la violación de sus derechos, en cualquiera de sus formas, tienen la obligación de ponerlo en conocimiento inmediato de las autoridades competentes, de manera que pueda seguirse la investigación correspondiente.

<sup>61</sup> Para conocer el procedimiento a seguir del órgano jurisdiccional de amparo en estos casos, véase los párrafos 2º, 3º, 4º y 5º del artículo en cita.

<sup>62</sup> Sobre la conceptualización de este principio conviene recordar la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, del tenor literal siguiente: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991); y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos) de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño". 172003. 1a. CXLI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, julio de 2007.

## El interés legítimo como instrumento para hacer efectivo los derechos

La distinción entre interés jurídico e interés legítimo se justifica en la medida en que sirve para ampliar la puerta por la cual se accede al proceso para hacer efectivo un derecho. Siendo así, el concepto de interés legítimo o su interpretación tiene que realizarse desde una concepción garantista que promueva su conciliación con la tutela efectiva de los derechos. Es la tutela efectiva la que debe determinar la extensión y flexibilidad con que el interés legítimo debe entenderse.

Como bien señala VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO,<sup>63</sup> son los actores jurídicos los que tienen que construir los alcances del interés legítimo y la magnificencia de sus efectos no dependerá de las grandes teorías sino de cómo se configure la doctrina jurisprudencial de dicho interés a partir de la apertura o cierre con que permitan o no la entrada de nuevos casos.

En este sentido, el interés legítimo como instrumento para acceder a la justicia efectiva debe evolucionar con las necesidades de la sociedad. Así, refiriéndose a la obsolescencia de estos conceptos, HERNÁNDEZ MARTÍNEZ argumenta que “quizá exista una incapacidad o una irracional negativa a aceptar que aquellos pueden ser operativizados al efecto de comprender los nuevos fenómenos sociales”.<sup>64</sup>

No podemos dejar de observar que detrás de la noción de los derechos humanos subyace la idea de que todas las personas, por el sólo hecho de serlo, gozan de ciertos derechos que se encuentran consagrados en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales; y que es deber de los Estados garantizar su efectiva protección. En este contexto, es indispensable perfeccionar los instrumentos mediante los cuales se accede a la protección de los derechos.

<sup>63</sup> *Op. cit.*, nota 36, p. 426.

<sup>64</sup> *Op. cit.*, nota 11, p. 40.

## El interés legítimo y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

A lo largo de este análisis se ha referido principalmente al interés legítimo como instrumento para acceder o incitar al órgano jurisdiccional para que proteja o restituya derechos, especialmente en el juicio de amparo, sin embargo, esto fue por conveniencia académica, ya que es en ese ámbito donde se ha desarrollado con mayor amplitud a nivel internacional los conceptos que nos ocupan; y a nivel nacional, la incorporación del interés legítimo como vía de acceso al juicio de amparo lo colocó bajo los reflectores, aunque reconocemos que estos conceptos no son exclusivos del procedimiento constitucional de salvaguarda de derechos, pues también los podemos encontrar en las materias civil, administrativa, entre otras. Ni siquiera son exclusivos de los procedimientos jurisdiccionales, ya que atañen también a los procedimientos puramente administrativos y a los que instaura y tramita **Prodecon**.

Así, con sus respectivas proporciones, el análisis realizado tiene por objeto construir un soporte para determinar quién o quiénes cuentan con legitimación suficiente para poder acudir ante **Prodecon**; es decir, quién válidamente puede solicitar sus servicios.

### 1. Facultades que benefician a grupos o sectores de contribuyentes:

#### basta el interés simple<sup>65</sup>

En el caso de las facultades que benefician a grupos o sectores de contribuyentes, dilucidar quién válidamente puede accionar a **Prodecon**, no ofrece mayor dificultad como veremos a continuación.

Los *Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*, establecen que las atribuciones de investigación de problemas sistémicos,<sup>66</sup> convocatoria a reuniones con autoridades fiscales,<sup>67</sup> y la de proponer al SAT modificaciones a su normatividad interna,<sup>68</sup> se ejercen de oficio o a petición de parte.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Excepto, como se verá más adelante, tratándose de la facultad que tiene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para emitir opinión especializada sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras.

<sup>66</sup> La investigación de problemas que derivan de la estructura misma del sistema tributario y que se traduzcan en inseguridad jurídica, molestias, afectaciones o vulneración de derechos en perjuicio de todos los contribuyentes, una generalidad o un grupo o categoría de los mismos, no acarrea problema alguno.

<sup>67</sup> **Prodecon** convoca a reuniones periódicas y extraordinarias con las autoridades fiscales federales y los grupos de contribuyentes organizados.

<sup>68</sup> **Prodecon** puede proponer modificaciones a las disposiciones emitidas por las Administraciones Generales del SAT que rigen las actuaciones de sus unidades administrativas y que no son publicadas ni difundidas entre los contribuyentes.

<sup>69</sup> Véase artículos 64, 72 y 94 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Los conceptos “de oficio” y “a petición de parte”, también “a instancia de parte”, pueden concebirse en el derecho como conceptos opuestos en donde el segundo significa que se requiere que la persona afectada o agraviada sea la que solicite al Estado (a través de alguno de sus órganos) su intervención para que cese la afectación o agravio, por eso también se habla de *a instancia de parte agraviada* o *a petición de parte agraviada*.

Por otro lado, “de oficio” significa que no se necesita que la persona afectada solicite al Estado su intervención, sino que éste, al tener conocimiento de un hecho contrario a las normas jurídicas interviene, lo que también implica que si cualquier persona sabe de tales hechos y lo hace del conocimiento del órgano de Estado correspondiente, hay obligación de este último de intervenir.

Para una mejor comprensión podemos realizar una comparación entre los conceptos mencionados con sus pares en el derecho penal, en donde la denuncia se asimila a “de oficio” y la querrela se asimila “a petición de parte”; siendo que denuncia se refiere a información o noticia que cualquier persona puede dar al Ministerio Público, respecto de la posible comisión de un delito y querrela se refiere a información o noticia que sólo la persona afectada puede dar.

De lo anterior se desprende que en el caso de las facultades para realizar investigaciones sistémicas, reuniones con las autoridades fiscales y proponer al SAT modificaciones a su normatividad interna, se puede accionar a **Prodecon** hasta por personas que únicamente tengan un interés simple. Es decir, cualquier persona, contribuyente o no, que se vea afectada de cualquier manera o, aún sin ser afectada de manera directa, sienta la obligación moral o ciudadana de hacer del conocimiento de la autoridad que tiene a su cargo la protección de los pagadores de impuestos, podrá acudir ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y hacerle saber de un posible problema sistémico o circunstancia que afecte y vulnere los derechos del contribuyente. Será entonces obligación de **Prodecon** realizar las acciones necesarias tendientes a establecer si efectivamente existe un problema sistémico e iniciar, en su caso, su investigación, conforme con la normatividad que la rige.

Además, aún si ninguna persona acude ante **Prodecon** para accionarla, si el organismo, en el ejercicio de sus otras facultades sustantivas o por cualquier forma, se percatara de que existe un posible problema, que de manera sistémica afecta a los contribuyentes o a un sector de los mismos, tiene la obligación de realizar las investigaciones respectivas.

Por otra parte, respecto de la facultad de **Prodecon** para presentar ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales, el artículo 96 de sus Lineamientos establece que dichas propuestas derivarán de los análisis, investigaciones, recomendaciones y estudios que **Prodecon** realice en el ejercicio de sus funciones sustantivas; mientras que el artículo 97 sostiene que:

La Procuraduría en su interlocución con las organizaciones empresariales, los colegios profesionales, los grupos de contribuyentes organizados o con el sector académico, podrá escuchar y recabar las propuestas de modificación a las disposiciones fiscales

que éstos presenten, o bien, detectar a través de la identificación de los problemas sistémicos que ocasionen perjuicio a los contribuyentes, las disposiciones legales cuya modificación corresponda.

Por lo tanto, aunque no se mencionen los conceptos “de oficio” y “a petición de parte”, de la lectura de los artículos mencionados se deriva que **Prodecon** podrá escuchar y recabar propuestas de modificación de diversos grupos.

Por último, en cuanto a la facultad para emitir opinión especializada sobre la interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras, el artículo 64 de los Lineamientos de **Prodecon** es muy claro en establecer que sólo se ejerce a petición expresa del Jefe del SAT, o a través de las Administraciones Generales que éste autorice. Entonces, sólo los anteriores están legitimados para solicitarle a **Prodecon** que emita su opinión técnica respecto de la interpretación de estas disposiciones. Es decir, se trata aquí necesariamente de un interés jurídico.

## 2. Facultades que benefician a personas particulares:

### Se requiere interés legítimo

En cuanto a las facultades de **Prodecon** que se constituyen en herramientas o servicios a personas individualizadas o particularizadas, las personas que soliciten los servicios deben tener más que un interés simple. Nos referimos a los servicios regulados en los artículos 5, fracciones I, II y III, de su Ley Orgánica, y 35 a 63 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de sus atribuciones sustantivas, y que son los consistentes en asesoría y consulta, representación y defensa legal, y quejas y reclamaciones.

Al respecto, nos basamos en las siguientes disposiciones normativas:

#### 1. Artículo 18-B, del Código Fiscal de la Federación

**La protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa,<sup>70</sup> estará a cargo de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal (Énfasis añadido).**

#### 2. Artículo 4, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

**Los servicios que presta la Procuraduría se otorgarán exclusivamente a petición de parte interesada, por el Procurador de la Defensa del Contribuyente, por los Delegados Regionales y por el número de asesores jurídicos suficiente para satisfacer**

<sup>70</sup> Si bien es cierto que el mencionado artículo 18-B se refiere a las materias fiscal y administrativa, conviene destacar que la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente circunscribe su competencia a la materia fiscal.

la demanda, debiendo contar mínimamente con un Delegado y el personal jurídico y administrativo necesario por cada Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Énfasis añadido).

### 3. Artículo 43 de los Lineamientos que Regulan el Ejercicio de las Atribuciones Sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

El Asesor deberá cerciorarse que las consultas que presenten los contribuyentes por actos de autoridades fiscales, en los términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 5 de la Ley, estén formuladas por escrito y contengan lo siguiente:

...

**III. Que la haya presentado quien tenga un interés legítimo en su solución;** pero si se trata del asesor fiscal particular del contribuyente, la solicitud deberá ir signada, en todo caso, por este último o su representante legal. (Énfasis añadido)

El artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación dispone que corresponde a **Prodecon** la asesoría, representación y defensa de aquellos contribuyentes que así lo soliciten. Complementando lo anterior, el artículo 4 de la Ley Orgánica de **Prodecon** establece que todos sus servicios se otorgan "*exclusivamente a petición de parte interesada*". Por último, los Lineamientos de **Prodecon** disponen que los solicitantes deben actuar por sí o por medio de representante o apoderado legal, debidamente acreditado (artículo 11), y por otro lado, mencionan la necesidad de un interés legítimo para el caso de la consulta (artículo 43, fracción III).

Si nos atuviéramos tan sólo al texto de estos preceptos, su interpretación a *contrario sensu* nos llevaría a concluir que **Prodecon** no está facultada para defender los derechos e intereses de un contribuyente que no solicite su intervención, ya que el texto legal menciona que los servicios se prestarán "*exclusivamente a petición de parte interesada*"; es decir, a petición de la persona que tenga un interés porque sufre un agravio personal en sus derechos y quiere que cese esa afectación causada por un acto de autoridad.

Sin embargo, lo cierto es que al ser el nuevo organismo una Procuraduría, tal naturaleza significa que su papel no es meramente pasivo, sino que como Defensor de derechos, debe asumir y asume un destacado papel proactivo. En efecto, en nuestro país existe todo un sistema jurídico de control administrativo, jurisdiccional y judicial de la legalidad o constitucionalidad de los actos de la autoridad; pero el papel del *Ombudsman* del contribuyente, al fungir como un Defensor no jurisdiccional de derechos, adquiere necesariamente un ámbito de acción más amplio y flexible para poder proteger de manera más eficaz a los pagadores de impuestos, cumpliendo así con su misión fundamental prevista en el artículo 1° de su Ley Orgánica, que es garantizar el efectivo acceso a la justicia fiscal.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> En este sentido, Fernando Serrano sostiene que: "La creación de un Defensor del Contribuyente tiene dos efectos: 1) Complementa los instrumentos de diálogo y defensa existentes para los contribuyentes; y 2) Posee, a medio plazo, un efecto positivo sobre el funcionamiento acompasado y la calidad de los servicios que presta la Administración tributaria". Serrano

Por tanto, bajo este panorama, se debe concluir que basta con que quienes acudan a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente cuenten con un interés legítimo.

## 2.1 Alcances del interés legítimo

Como se comentó en el apartado anterior, debe entenderse que la puerta de acceso al Defensor de los derechos de los pagadores de impuestos es el interés legítimo.

Ahora bien, la interpretación del concepto de interés legítimo debe realizarse siempre con una visión garantista que se concilie con la tutela efectiva de los derechos de los gobernados, con los principios *pro actione* y *pro homine* y que pueda ser utilizada para satisfacer las necesidades actuales de justicia.

Para materializar el interés legítimo, es importante estudiar cada caso concreto para determinar si hay una afectación a la persona que solicita la intervención de **Prodecon**, y si de negarse esa intervención, dicha persona posiblemente se quedaría sin defensa. Para lo anterior nos sirven los casos expuestos previamente.

Es conveniente ante todo comentar que el ejercicio de las atribuciones sustantivas de **Prodecon** contenidas en las fracciones I, II y III del artículo 5 de su Ley Orgánica, se suscitan cuando el gobernado acude porque ha recibido algún acto proveniente de autoridad fiscal federal.

Sin embargo, no se requiere que este tipo de actos sean definitivos; es decir, que se actualice la procedencia de su impugnación en los medios de defensa, ya sean de carácter administrativo o jurisdiccional, sino que puede tratarse de cualquier acto en el sentido gramatical de la palabra y siempre que provenga de alguna autoridad fiscal, como pueden ser cartas invitación, requerimientos, citatorios, avisos o incluso acciones u omisiones de hecho de las que se duela algún contribuyente. Por las mismas razones resulta irrelevante si se trata de actos previos al procedimiento administrativo, emitidos dentro o fuera del mismo, o bien, se trata de actos definitivos para efectos de la promoción de los medios de defensa correspondientes.<sup>72</sup>

Antón, Fernando, "El régimen jurídico del Defensor del Contribuyente del Ayuntamiento de Madrid: Hacia una Administración orientada al servicio del contribuyente", en Soler Roch, María teresa, Tejerizo López, José Manuel y Serrano Antón, Fernando, *Los Defensores del contribuyente*, Madrid-México, Fontamara, 2013, p. 133.

<sup>72</sup> Véase el Criterio Normativo 9/2013/CTN/CS-SPDC de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente: "ACTOS DE AUTORIDAD. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DE QUE SE ACTUALICE LA COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE. Del análisis sistemático de la Ley Orgánica de la Procuraduría en especial de su artículo 5, se advierte que el ejercicio de diversas de sus facultades, principalmente las contenidas en las fracciones I, II y III, se motiva por la existencia de un acto proveniente de autoridad fiscal, respecto del cual, el gobernado solicita asesoría o consulta, fracción I, representación o defensa legal en juicio o recurso, fracción II, o presenta queja por presuntas violaciones a sus derechos, fracción III. Ahora bien, dada la naturaleza de defensor no jurisdiccional de los derechos de los contribuyentes que, en virtud de su propia ley orgánica, tiene la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, debe estimarse que el concepto acto de autoridad que utiliza su ley, no se refiere al sentido clásico o estrictamente jurídico de este término, como "aquellos que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada por medio de facultades decisorias y el uso de la fuerza pública, y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares" (Enciclopedia Jurídica Mexicana. IIJ. UNAM, 2004); sino que puede tratarse de cualquier acto en el sentido gramatical de la palabra y siempre que provenga de alguna autoridad fiscal, como pueden ser cartas invitación, requerimientos, citatorios, avisos o incluso acciones u omisiones de hecho de las que se duela algún contribuyente. Por las mismas razones resulta irrelevante si se trata de actos previos al procedimiento administrativo, emitidos dentro o fuera del mismo o bien se trata de actos definitivos para efectos de la promoción de los medios de defensa correspondientes."

Como se advierte, aquí no puede hablarse de interés jurídico en el sentido ortodoxo del término pues, por ejemplo, una carta invitación dirigida a un contribuyente para que regularice su situación fiscal ni siquiera puede considerarse como un acto revestido de imperio y, no obstante, la persona que lo recibe puede acudir a la Procuraduría a solicitar su asesoría o, incluso, promover la queja; es decir, se advierte claramente que basta con que el peticionario tenga un interés legítimo, aunque exista un derecho subjetivo propiamente dicho.

De esta manera, en los servicios que ofrece **Prodecon**: asesoría, consulta, quejas y reclamaciones o representación y defensa legal, para determinar si quien acude tiene un interés legítimo y puede por lo tanto válidamente solicitar los servicios, se debe responder a las preguntas siguientes: ¿El acto de autoridad del que deriva la solicitud de servicio afecta de alguna manera al solicitante?, ¿El que solicita el servicio obtendrá alguna ventaja con la rectificación del acto de autoridad? Y ¿El acto de autoridad materia de la solicitud perturba de alguna manera a la persona en sus prerrogativas o derechos? Si la respuesta a una de estas preguntas es afirmativa, entonces debe prestarse el servicio, ya que la persona lo solicita con un interés legítimo.

## 2.2 Alcances del interés legítimo desde la perspectiva de la tutela efectiva

Sin embargo, hay otras circunstancias en donde para conciliar el acceso efectivo a la justicia no sólo hay que considerar que la persona que solicite el servicio sea afectado de alguna manera, sino también que pueda acudir por sí misma.

Ahora bien, la imposibilidad de acudir no debe acotarse meramente a la imposibilidad física (v.gr. que la persona se encuentre imposibilitada o en cama), pues al margen de ésta, existen otras circunstancias que impiden a las personas acudir por sí mismas.

En este contexto, no es exagerado afirmar que, por ejemplo, si una persona necesita asesoría respecto de algún acto de autoridad fiscal y no puede acudir a **Prodecon** porque su horario de trabajo no se lo permite, pero un tercero (amigo, pariente, vecino, etc.) tiene la disponibilidad de tiempo y acude a pedir aquel servicio, nada impide que éste se otorgue. Más aún, una interpretación garantista que tenga presente el derecho de la tutela efectiva obligará a que se le preste la asesoría.

Al respecto nos ofrece una interesante lección el caso *Desarrollo Integral del Adulto Mayor vs. Alcalde de Montería*, resuelto por la Corte Constitucional de Colombia, del cual debemos retomar los argumentos vertidos en el sentido de que tienen primacía los derechos sustantivos sobre los adjetivos, por lo tanto no es dable detenerse en las formas en que se pide la protección, lo medular debe ser proteger los derechos e intereses, en el caso concreto, de los contribuyentes.

De manera similar, el caso *Profesores de la Universidad de Sevilla vs. Estatutos Universitarios* visto por la Corte Constitucional de España muestra que el formalismo se debe dejar de lado cuando el objetivo es proteger derechos, así, tiene menor

importancia quién acude a solicitar ayuda, siendo que lo verdaderamente importante es que cese toda vulneración a los derechos especialmente *cuando el afectado tiene alguna desventaja social para poder por sí mismo solicitar la protección*.

No podemos perder de vista que los argumentos vertidos son de mayor importancia para un organismo como la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que como defensor no jurisdiccional de los derechos del contribuyente realiza sus procedimientos bajo el principio de informalidad, y ofrece una vía para obtener justicia en sentido lato, mediante procedimientos ágiles, no técnicos, económicos y flexibles. Sería contrario a la esencia misma de la Procuraduría cerrar sus puertas por cuestiones formalistas, además de que se asemejaría más a un procedimiento jurisdiccional, lo que es contrario a su naturaleza, ya que como Defensor de derechos, la Procuraduría se asume como *Ombudsman* del contribuyente y busca alcanzar la verdad material más allá de la verdad jurídica.<sup>73</sup>

Por lo tanto, es importante para este organismo revisar cada caso en todas sus particularidades para que **Prodecon** sea verdaderamente accesible a la ciudadanía que acude a ella. En este contexto, la regla general dicta que se mantengan las puertas abiertas de par en par y, sólo en casos extraordinarios, negar los servicios. Lo contrario nos llevaría al absurdo de que el organismo encargado de la protección de los derechos del contribuyente tenga noticias de que probablemente se estén vulnerando derechos de algún pagador de impuestos y se haga de la “vista gorda”.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente fue instituida para proteger y defender los derechos e intereses de los contribuyentes según el Código Fiscal Federal;<sup>74</sup> debe garantizar el derecho de aquéllos a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones, conforme a su Ley Orgánica.<sup>75</sup>

En este contexto, **Prodecon** debe interpretar lo más amplio posible sus normas de acceso para que los gobernados sean beneficiados con el ejercicio de sus numerosas atribuciones sustantivas, pues sólo así cumplirá con el mandato constitucional de la interpretación *pro homine*, con el principio *pro actione* y con su principal misión que es acercar a los pagadores de impuestos a su derecho de tutela efectiva.

### 2.3 ¿Qué debe hacer Prodecon ante una denuncia?

Una vez establecido que en el caso de asesoría y consulta, representación legal y defensa, y procedimiento de quejas y reclamaciones, basta estar en posesión de un interés legítimo para poder solicitar los servicios de la Procuraduría, puede decirse entonces que no basta un interés simple para solicitar la acción de **Prodecon**.

<sup>73</sup> Véase el Criterio Normativo 5/2012/CTN/CN de **Prodecon**, según el cual: “La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en el ejercicio de sus atribuciones como Defensor de derechos (*ombudsman*), procurará esclarecer la verdad real, además de la jurídica, a fin de alcanzar una efectiva defensa de los derechos fundamentales de los gobernados.”

<sup>74</sup> Artículo 18-B.

<sup>75</sup> Artículo 1.

Sin embargo, lo anterior no es una excusa para que la Procuraduría se quede “cruzada de brazos”. Nada impide que, teniendo conocimiento de que posiblemente se estén afectado los derechos fundamentales de una persona como contribuyente, esta Procuraduría, teniendo los datos para contactar a la persona afectada, le ofrezca sus servicios y, una vez aceptados, proceda conforme corresponda, ya con la “*petición de parte interesada*”, asegurando de esta manera la vigencia pragmática de los derechos de los contribuyentes. En este tenor, el artículo 20, fracción II, de su Ley Orgánica, faculta a **Prodecon** para efectuar todas las acciones de investigación que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto y acreditamiento de las quejas o reclamaciones.

Si el afectado rehusara los servicios de **Prodecon**, todavía puede el Defensor de Derechos de los contribuyentes realizar una investigación, si el problema lo amerita, para determinar si dicho problema afecta a los contribuyentes en conjunto o a una sector determinado de ellos.<sup>76</sup>

## 2.4 El caso especial del servicio de representación y defensa legal

El servicio de representación y defensa legal es de consideración especial cuando nos referimos al interés legítimo como *conditio sine qua non* para la procedencia de una acción de tutela ya que con este servicio, **Prodecon** se constituye en abogado defensor de los contribuyentes ante las autoridades fiscales o tribunales federales, y en esos supuestos es evidente que la Procuraduría, como abogado patrono, deberá estar a los requisitos de procedencia que establezca cada recurso o medio de defensa; es decir, si se requiere de interés jurídico, legítimo o basta con interés simple.

Resulta interesante comentar que a diferencia, por ejemplo, de la Procuraduría Federal del Consumidor, la de la Defensa del Contribuyente no tiene facultades para interponer acciones colectivas a nombre de los contribuyentes, en donde representaría, como se ha visto, un caso de interés difuso o simple.

Por su parte, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que **Prodecon** puede presentar como abogado del contribuyente, requiere forzosamente la existencia de un interés jurídico del que sea titular la parte actora o demandante. Así, el artículo 8º, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal cuando no se afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

En cambio, **Prodecon** debe advertir una extraordinaria área de oportunidad en lo que se refiere al concepto de interés legítimo, que según la reforma constitucional respectiva y la nueva Ley de Amparo, es suficiente para la procedencia del control

<sup>76</sup> En este caso estaríamos ante la investigación de problemas sistémicos.

de constitucionalidad concreto, el juicio de amparo. ¿Qué mejor oportunidad para el Defensor de los contribuyentes que representarlos en acciones de inconstitucionalidad por las que defienda sus legítimos intereses? Pues no debe olvidarse el sentido esencialmente público del organismo que podrá defender dichas causas sólo cuando advierta violaciones que estima evidentes a los derechos fundamentales de los pagadores de impuestos, establecidos en la Constitución General de la República y en los Tratados Internacionales de que México sea parte.<sup>77</sup>

En este sentido, la magnificencia del concepto de interés legítimo dependerá también de la inventiva e imaginación con que los litigantes construyan los argumentos de sus demandas de amparo.<sup>78</sup> Así, **Prodecon** ve como una oportunidad la reforma en materia de amparo de junio de 2011 y la promulgación de la nueva Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, para contribuir, con argumentos sólidos, a la construcción del concepto y alcances del interés legítimo; es decir, la forma en que debe verse e instrumentarse esta figura para que cubra la mayor cantidad posible de derechos y situaciones en favor de los gobernados, en este caso, de quienes con sus impuestos contribuyen a la causa superior de nuestra patria.

<sup>77</sup> Como ejemplo, puede citarse la sentencia en Amparo en Revisión que **Prodecon** obtuvo en favor de los pequeños ahorradores, en el cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dos fallos inéditos y de manera unánime, declaró la inconstitucionalidad del art. 160, segundo párrafo, de la Ley del ISR, relativo a personas físicas que sólo perciben ingresos anuales inferiores a \$100,000.00 por concepto de intereses; al estimarlo violatorio de los principios constitucionales tributarios de proporcionalidad y equidad.

<sup>78</sup> Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, nota 36, p. 426.

## Bibliografía

### Libros y revistas:

ACUÑA, Juan Manuel, "El caso Mini Numa. Nuevos rumbos para la protección de los derechos sociales a través del juicio de amparo en México.", González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, t. I, México, UNAM- IJ, 2011, Serie: Doctrina Jurídica, número 621.

AGUIRRE ANGUIANO, Sergio Salvador, "El juicio de amparo hoy", González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM- IJ, 2011, t. I, Serie: Doctrina Jurídica, número 621.

ARELLANO TREJO, Efrén, CÁRDENAS SÁNCHEZ, J. Guadalupe, *Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico*, [en línea], México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2011.

BAQUEIRO ROJAS, Edgard, BUENROSTRO BÁEZ, Rosalía, *Derecho civil. Introducción y personas*, 2ª ed., México, Oxford, 2012.

CORDÓN MORENO, Faustino, *El proceso de amparo constitucional*, t. I, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente y SAMANIEGO BEHAR, Nitza, "El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México", *Revista Ius Puebla*, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, volumen 5, núm. 27, enero-junio 2011.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal", Ferrer-Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (Coords.), *La protección orgánica de la Constitución*, México, UNAM-IJ, 2011.

\_\_\_\_\_, Eduardo, "El acceso a la justicia de los intereses de grupo (hacia un juicio de amparo colectivo)" en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM-IJ, 2000, Serie Doctrina Jurídica, No. 43.

GELSI BIDART, Adolfo, "Intereses Difusos y Derecho Procesal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1985, No. 142-143-144, julio-diciembre 1985.

GÓMEZ MONTORO, Ángel J, "El interés legítimo para recurrir en Amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español" *Cuestiones Constitucionales*, No. 9, julio-diciembre 2003.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM-IJ, 1997.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Interés jurídico y legítimo. Interpretación "pro homine" e interés en el contencioso administrativo*, ponencia presentada en el marco del Congreso Nacional con el que se festejó el 25 Aniversario del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, celebrado en marzo de 2012.

MARTÍNEZ ANDREU, Ernesto, "Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro", González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, t. I, México, UNAM- IJ, 2011, Serie: Doctrina Jurídica, número 621.

MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, "El juicio de amparo, su naturaleza jurídica y la relación con los tribunales constitucionales", González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (Coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, t. II, UNAM- IJ, 2011, Serie: Doctrina Jurídica, número 622.

MONTI, José Luis, *Los intereses difusos y su protección jurisdiccional*, Argentina, Ad-Hoc, 2005.

SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises y de Silva Nava, Carlos, "El interés legítimo como elemento de la acción de amparo", México, s.e., 2012.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857", *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, SEGOB, 2008.

SERRANO ANTÓN, Fernando, "El régimen jurídico del Defensor del Contribuyente del Ayuntamiento de Madrid: Hacia una Administración orientada al servicio del contribuyente", en Soler Roch, María teresa, Tejerizo López, José Manuel y Serrano Antón, Fernando, *Los Defensores del contribuyente*, Madrid-México, Fontamara, 2013.

TRON PETIT, Jean Claude, "¿Qué hay del interés legítimo?", en Castillo González, Leonel (editor), *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Instituto de la judicatura Federal, No. 33, 2012.

VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, "El Proceso al servicio de los derechos. Alcance del interés legítimo en el derecho comparado", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 26, enero-junio 2012.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva ley de amparo*, México, UNAM, 2002.

### Tesis y jurisprudencias:

Tesis I.4o.A.299 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, Abril de 1999, p. 555.

Tesis 2a./J. 141/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241.

Tesis I.4º.A. J/82, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, junio de 2010, p. 765.

Tesis I.7º.C.49 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1390.

Tesis II.2o.C. J/10, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XII, diciembre de 2000, p. 1341.

Tesis VI.2o. J/130, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, Febrero de 1998, p. 449.

Tesis VI.2o.C. J/233, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVIII, Julio de 2003, p.958.

Tesis, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Séptima Época, volumen 37, Primera parte, 1976, p. 25.

Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 109-114, Sexta Parte, p. 206.

## Anexo

El Comité Técnico de Normatividad de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en su Quinta Sesión Ordinaria, celebrada el 9 de mayo de 2013, aprobó por unanimidad de votos dos Criterios Normativos que se relacionan con el interés legítimo en el quehacer de la Procuraduría, los cuales se transcriben a continuación.

### **Criterio Normativo 3/2013/CTN/CN**

Para efectos de los servicios a que se refieren los artículos 5, fracciones I y III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, y 11 de sus Lineamientos, se debe entender que no únicamente se le proporcionarán los servicios a los contribuyentes que actúen por sí o por medio de representante o apoderado legal, debidamente acreditado (interés jurídico); sino a todo aquel tercero que, aun no teniendo una afectación personal y directa (interés legítimo), solicite los mismos; ya que como Defensor no jurisdiccional de derechos, la Procuraduría realiza sus procedimientos bajo el principio de informalidad y ofrece una vía para obtener justicia en sentido lato, mediante procedimientos ágiles, no técnicos, económicos y flexibles.

### **Criterio Normativo 4/2013/CTN/CN**

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en su carácter de Defensor no jurisdiccional de derechos, interpretará lo más amplio posible el concepto de interés legítimo a la luz del derecho a la tutela efectiva y del principio pro homine, con el fin de garantizar a los contribuyentes el efectivo acceso a la justicia fiscal federal en su sentido más amplio.





© 2013 **Procuraduría de la defensa del Contribuyente**  
**Insurgentes Sur 954, Col. Insurgentes San Borja**  
**Delegación Benito Juárez, C.P. 03100**  
**México, Distrito Federal**  
**Télefono. (01 55) 1205 9000**



# Prodecon

## Compromisos éticos del contribuyente

- uno** El contribuyente debe obrar de acuerdo con los principios éticos y morales de la recta razón.
- dos** El contribuyente tiene la obligación moral de informarse sobre sus responsabilidades fiscales, sus obligaciones y derechos.
- tres** El contribuyente tiene el derecho de conocer el destino de sus aportaciones, de manera clara y transparente, pero con la conciencia de que no le corresponde en lo personal una contraprestación específica.
- cuatro** El contribuyente cumplido debe reconocer que su participación lo hace solidario con su comunidad.
- cinco** El contribuyente honesto es coautor del bien común.
- seis** El contribuyente justo es partícipe de la distribución de la riqueza de México, y colabora en el desarrollo integral del pueblo mexicano.

E-mail: [contacto@prodecon.gob.mx](mailto:contacto@prodecon.gob.mx)  
[www.prodecon.gob.mx](http://www.prodecon.gob.mx)



**Procuraduría  
de la Defensa  
del Contribuyente**

**PROTEGE • DEFIENDE • OBSERVA**

Visita nuestra página  
**[www.prodecon.gob.mx](http://www.prodecon.gob.mx)**  
y conoce todos nuestros documentos

