

DERECHO ADMINISTRATIVO URBANÍSTICO Y LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DIFUSOS

Héctor FIX-ZAMUDIO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La legitimación tradicional en la defensa de los derechos subjetivos en el ámbito del derecho administrativo.* III. *La legitimación para la defensa de los derechos de los administrados.* IV. *La evolución del concepto de interés legítimo para la defensa de los derechos de los particulares en el derecho administrativo.* V. *El establecimiento y el desarrollo de los intereses difusos.* VI. *La consagración de la tutela de los intereses difusos en el derecho comparado.* VII. *Los intereses difusos y el derecho administrativo urbanístico.* VIII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. El que esto escribe no se ha dedicado a esta parte muy significativa del derecho administrativo, la que adquiere cada vez mayor importancia dentro de los análisis especializados de esta importante disciplina científica, debido al crecimiento impresionante de las obras urbanas, en particular en las grandes metrópolis, como la ciudad de México, e inclusive esta moderna ciudad de Monterrey en la que nos encontramos, en las cuales es constante y frecuente la apertura de calles y avenidas; la construcción de nuevos edificios de gran altura; centros comerciales; demolición de inmuebles; afectación de monumentos históricos o artísticos, entre otras actividades similares.

2. Pero para contribuir de alguna manera a los estudios que se presentan en esta reunión académica que ha reunido un gran número de administrati-

* Investigador Emérito en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro de El Colegio Nacional.

vistas especializados en esta materia, que desafortunadamente no domino, todos convocados, como lo he sido yo mismo por el entusiasmo y dinamismo del destacado jurista mexicano Jorge Fernández Ruíz, a quien admiro por sus grandes esfuerzos, que han resultado muy fructíferos para otorgar nueva vida al estudio del derecho administrativo en nuestro país, que había decaído de manera considerable en los últimos decenios, pero además, el doctor Fernández Ruiz ha creado un grupo de nuevos y jóvenes discípulos, algunos de los cuales ya han destacado por sus aportaciones, por lo que sin exageración podemos hablar de una nueva escuela de derecho administrativo mexicana.

3. En tales condiciones, pretendo realizar en este sencillo y modesto trabajo algunas reflexiones sobre un fenómeno que surgió en la segunda posguerra, es decir, el surgimiento de nuevos instrumentos jurídicos, predominantemente procesales, que tienen por objeto la protección de los llamados *derechos o intereses difusos o transpersonales*, que son una especie de los derechos colectivos que se han regulado con fuerza creciente en la actualidad, ya que la sociedad contemporánea se integra ya no por clases, sino por diversos y heterogéneos grupos sociales con diversos intereses, los que es necesario equilibrar. Dentro de estos derechos sociales han surgido más adelante estos intereses difusos o transpersonales, que son aquellos que pertenecen a personas dispersas y no identificables, que sin embargo pueden ser afectadas en su conjunto por la conducta de las autoridades o de otros grupos sociales organizados situados en condición de preeminencia.

4. Los grupos sociales organizados, como son los sindicatos de trabajadores, las cámaras comerciales o industriales, los colegios profesionales, entre otros, son los usufructuarios de los derechos económicos, sociales y culturales, que también se conocen como de segunda generación, que se han reconocido en la mayoría de las Constituciones contemporáneas, y al respecto podemos citar como un ejemplo significativo nuestra carta fundamental todavía vigente, con numerosas reformas, y promulgada el 5 de febrero de 1917, la cual tuvo el mérito de ser la primera en el mundo en elevar a nivel constitucional dichos derechos colectivos, ejemplo que siguieron algunas otras leyes supremas expedidas en la primera posguerra, entre las cuales destaca la Constitución alemana de Weimar de 1919, tutela que se expandió y modernizó en las cartas fundamentales expedidas al terminar la Segunda Guerra Mundial, las que regularon el establecimiento del Estado democrático y social de derecho, que caracteriza a los regímenes democráticos de nuestra época.

5. En este periodo se ha observado un desarrollo vertiginoso de la tecnología y de los regímenes económicos de nuestra época, que al evolucionar han llegado a una globalización tanto de la economía como de la política y la cultura, cuya creación y primera etapa se inició por conducto del llamado *derecho de la integración*, que se encuentra en una situación intermedia entre los derechos nacional e internacional, el que ha permitido la creación de asociaciones de Estados, primero en materia exclusivamente económica, pero que han evolucionado hacia la integración política y cultural, como ha ocurrido con las Comunidades Europeas (actualmente la Unión Europea), las que han surgido en América Latina como la Comunidad Andina, y posteriormente el Mercosur, así como los diversos tratados de libre comercio, que inició nuestro país con Estados Unidos y Canadá, y posteriormente otros que se han celebrado en especial con los Estados Unidos, pero también con algunos gobiernos latinoamericanos.

6. Los derechos sociales, económicos, sociales y culturales han sido consagrados a nivel internacional en el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos y Sociales, suscrito en la ciudad de Nueva York, en diciembre de 1966, y con vigencia a partir del 23 de marzo de 1976.¹ En cuanto a América Latina, debe tomarse en cuenta el Segundo Protocolo de la Convención Americana de Derechos Humanos, que también se conoce como “Protocolo de San Salvador”, por haber sido aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en esa ciudad el 17 de noviembre de 1988,² y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

7. Estos derechos colectivos sólo pueden aplicarse, como se ha dicho anteriormente, a los grupos organizados, los que cuentan con representantes legales que pueden exigir su cumplimiento, pero no ocurre así respecto de los derechos o intereses difusos o transpersonales, ya que los afectados no pueden ser identificados fácilmente, pues no se encuentran asociados ni poseen representantes legales como los titulares de los derechos colectivos generales, sino que requieren de una protección especial a fin de que se pueda exigir el cumplimiento de los mismos, y para ello

¹ Dicho Pacto Internacional fue ratificado por el gobierno de México el 23 de marzo de 1981, aprobado por el Senado federal y publicado en el *Diario Oficial* el 12 de mayo siguiente.

² Fue ratificado por el gobierno de México el 18 de abril de 1996, aprobado por el Senado de la República, publicado en el *Diario Oficial* de 1o. de septiembre de 1998.

ha sido necesaria la creación legislativa o jurisprudencial, o ambas, que modifiquen las reglas tradicionales de la *legitimación* tanto sustantiva como procesal, en varias materias tanto de procedimiento como de carácter jurisdiccional, para lograr que algunas asociaciones, o incluso el Ministerio Público como representante social, puedan acudir al procedimiento y al juicio especialmente para exigir el cumplimiento de tales intereses o derechos en los diversos procedimientos, especialmente en materia administrativa, y en los enjuiciamientos correspondientes.

8. Finalmente, haré referencia a la reciente evolución de los instrumentos protectores tanto de los derechos humanos de carácter constitucional e internacional como de la legalidad administrativa, respecto de las afectaciones realizadas por los entes sociales que se encuentran en situación de preeminencia, como son las empresas económicas nacionales e internacionales, que por el fenómeno de la privatización desempeñan actualmente la función de prestadores de servicios públicos anteriormente encomendada a las autoridades administrativas; los sindicatos de trabajadores; las organizaciones empresariales; los colegios profesionales, cuando existe la colegiación obligatoria de sus agremiados; organizaciones políticas irregulares, entre otros, los que adquieren una situación de predominio en las sociedades contemporáneas, y que pueden ejercer un poder social en ocasiones más vigoroso que el de algunas autoridades públicas.

9. Esta situación ha sido analizada desde el punto de vista de las violaciones realizadas por dichos entes económicos y sociales en la esfera jurídica de los particulares, especialmente en sus derechos fundamentales (pero también los derivados de la legalidad administrativa), y que la doctrina alemana ha denominado *Drittwirkung*, como lo señalo más adelante (véanse párrafos 51-60).

II. LA LEGITIMACIÓN TRADICIONAL EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Desde el punto de vista tradicional, la legitimación, tanto procedimental como procesal, se construyó con apoyo exclusivamente en los derechos subjetivos, es decir, que para ejercerla se requería, y todavía se exige, que el promovente, sea persona jurídica individual o colectiva (esta última por medio de su representante legal), tenga un interés directo y ac-

tual para poder intervenir como participante en el procedimiento y como parte en el proceso jurisdiccional, pero no se ha admitido que los afectados por la situación jurídica creada por la conducta de las autoridades pudieran tener acceso a los instrumentos adjetivos de la tutela. En esas condiciones, todos los particulares a los cuales se les establecían expectativas favorables o eran lesionados en su esfera jurídica por actos u omisiones de las autoridades (en el caso particular por la conducta administrativa pública, que implique la afectación de un sector importante de los administrados) se encontraban sin defensa para hacer valer sus intereses jurídicos indirectos.

2. Fue precisamente en la evolución del derecho administrativo, especialmente en la jurisprudencia,³ donde surgió el concepto del *interés público*, como la institución intermedia entre el interés simple en el que se apoyan las acciones populares, y el directo, apoyada en los derechos subjetivos, para permitir el acceso de los particulares que sufren afectaciones indirectas.

III. LA LEGITIMACIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS

1. La jurisprudencia progresiva y dinámica del Consejo de Estado francés amplió la legitimación de los administrados para impugnar los actos, resoluciones y omisiones de la administración pública, por conducto del citado interés legítimo, que se desarrolló posteriormente en la legislación de otros países europeos. Podemos citar como ejemplos los desarrollos realizados en esta materia por los ordenamientos de España, Italia y Alemania, entre otros, ya que únicamente procuro citar algunos aspectos medulares de este desarrollo, debido a que el tema que pretendo desarrollar no se refiere estrictamente a este instrumento, aun cuando se encuentra vinculado con el concepto de los intereses o derechos difusos.

2. Un aspecto que puede considerarse todavía impreciso no obstante el desarrollo de la doctrina es el relativo a las diferencias y semejanzas entre el interés jurídico y la legitimación. En efecto, el interés jurídico es el fundamento sustancial de la legitimación, tanto sustantiva como procesal, pe-

³ García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo. (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, Madrid, Civitas.

ro en ocasiones se confunden tanto en la legislación como en la jurisprudencia, e inclusive en la doctrina. Escapa a mi propósito el deslinde entre estos dos conceptos, pero en forma superficial se puede afirmar que el interés jurídico debe considerarse como una institución sustantiva, que constituye el fundamento para el ejercicio de los derechos.

3. En este sentido, podemos señalar que el ilustre jurista alemán Rudolf Ihering sostuvo, con algunos matices, la afirmación de que la actividad jurídica se apoyaba en los intereses jurídicamente protegidos.⁴ Este concepto clásico se ha perfeccionado con la doctrina científica procesal, de acuerdo con la cual el apoyo del interés jurídico constituye la base de la *legitimación*, la que puede dividirse en dos sectores: a) la legitimación sustantiva (*legitimatío ad causam*), b) legitimación procesal (*legitimatío ad processum*). La primera es la vinculación del titular con un derecho sustantivo, en tanto que la segunda se considera como un presupuesto procesal, ya que es el fundamento que autoriza al titular a participar en el procedimiento y en el proceso, y en este último supuesto fundamenta la relación procesal del legitimado, que posee las expectativas y las cargas respectivas de su actuación en el proceso, ya sea como actor o promovente (que incluye al Ministerio Público en el proceso penal) legitimación procesal activa o como demandado o acusado (éste en el proceso penal).

4. Pero las relaciones entre el interés jurídico con la legitimación son muy estrechas, de tal manera que la restricción o amplitud de la legitimación procesal depende de la categoría del interés que se ejercite, de tal manera que cuando éste se apoye en el ejercicio de un derecho subjetivo, la legitimación procesal únicamente se confiere al titular de ese derecho subjetivo; pero si se trata de un interés público, entonces se puede ejercer la acción popular, es decir, que cualquier persona sin un interés jurídico concreto puede interponer el derecho de acción, para iniciar un proceso judicial (en su sentido activo o pasivo), en este último supuesto generalmente contra un ente público, pero también contra algunos grupos sociales en situación de preeminencia (como se verá con posterioridad, párrafos 51-60).

5. De acuerdo con la doctrina, se pueden apreciar tres tipos de intereses jurídicos como fundamento de la legitimación tanto sustantiva como procesal: a) interés público, que se traduce para su ejercicio en la llama-

⁴ Véase lúcido comentario de la tesis de Ihering en García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 5a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 188-191.

da acción popular; b) interés legítimo o indirecto, que apoya el ejercicio de la participación procedimental y procesal de personas o grupos colectivos, que pueden ser afectados o favorecidos por situaciones jurídicas, y que no significa derechos subjetivos en sentido propio (dentro de esta categoría se comprenden los que se han considerado como intereses o derechos difusos o transpersonales; y finalmente, derechos subjetivos, o directos, que sirven de fundamento a la legitimación procesal activa o pasiva como presupuesto tanto del derecho de acción como de los restantes derechos procesales dentro de la relación jurídico-procesal de carácter directo, de las partes individuales y colectivas.⁵

IV. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Resulta muy comprensible que de manera tradicional la protección de los derechos de los administrados tanto en el procedimiento como en el proceso administrativo (este último denominado frecuentemente como “contencioso administrativo”, de acuerdo con la terminología tradicional francesa), se apoyó durante muchos años en el concepto de los derechos subjetivos de los interesados, ya que, como hemos dicho anteriormente (véase párrafo 12), la jurisprudencia del Consejo de Estado francés ha ampliado su criterio debido a la aparición de intereses colectivos desde principios del siglo XX, y posteriormente los de carácter difuso, que son más recientes, producto del crecimiento acelerado de la tecnología y del desarrollo económico, que ha desembocado en la globalización en las materias social, económica y cultural.

2. El interés legítimo ha sido acogido tanto por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, como el fundamento de la legitimación procesal tanto de personas individuales, pero particularmente colectivas, para participar tanto en el procedimiento como en el proceso administrativo, ya que dichos grupos sociales son cada vez más importantes en la vida política y económica contemporánea.

⁵ Sobre el concepto de los derechos subjetivos de los administrados en el campo del derecho administrativo puede consultarse el libro de García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1981, pp. 36-54.

3. El interés legítimo, que también se ha calificado como indirecto, surgió en las diversas ramas de enjuiciamiento, y con mayor frecuencia en el derecho administrativo, con objeto de tutelar a los administrados que no tenían una vinculación jurídica apoyada en derechos subjetivos relacionados con el objeto del procedimiento, y en su caso, del proceso jurisdiccional administrativo, pero que sin embargo podían ser afectados u obtener una situación establecida con motivo de los actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

4. No fue sencillo reconocer la procedencia del interés legítimo como fundamento de la legitimación de los administrados, tanto en el procedimiento ante la misma administración pública como en el proceso judicial respectivo ante los jueces y tribunales especializados, ya que como se ha dicho de manera reiterada, tradicionalmente sólo podían impugnar los actos o resoluciones administrativas los particulares a los cuales la legislación les otorgaba derechos subjetivos, pero debido al crecimiento de la administración pública en el Estado contemporáneo fue preciso reconocer la tutela de los propios administrados cuando resultaban afectados o podían alegar una situación favorable en virtud de las situaciones jurídicas surgidas con motivo de la actuación de las autoridades administrativas, y más recientemente por la actividad de ciertos grupos sociales en situación de preeminencia.

5. Al respecto, el destacado jurista español Jesús González Pérez señala, por lo que se refiere al procedimiento administrativo, que el interés legítimo ha sido apreciado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo español en sentido bastante amplio, que si bien en principio dicho interés debe derivarse de una norma jurídica, también se admite la participación de los particulares en dicho procedimiento en el supuesto de que dicho interés legítimo se apoye en un beneficio y se dirija a evitar un perjuicio a los mismos.⁶

6. El mismo autor agrega a sus reflexiones anteriores una clasificación del ejercicio de los propios intereses legítimos en tres categorías: a) intereses plurales; b) *intereses colectivos*, y c) intereses difusos. Los plurales son aquellos que tienen carácter individual, pero que corresponden a varios sujetos que se encuentran en la misma situación y que por lo tanto pueden plantearse ya sea individual o colectivamente; los segundos son aquellos que corresponden a entidades colegiadas en corporaciones co-

⁶ *Manual de procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 159 y 160.

lectivas, y por ello la legitimación corresponde a las personas o a los órganos que los representan, cuando afecten de manera colectiva a las entidades a las que corresponde; y cuando la afectación sea exclusivamente individual, la legitimación corresponde a las personas individuales respectivas, pero las entidades pueden, si así lo admiten sus asociados, ser representadas en forma indirecta por estas últimas, En este sentido, podemos señalar entre dichas corporaciones a los colegios profesionales, los sindicatos de trabajadores y las cámaras empresariales. Finalmente, por lo que respecta a los intereses difusos a los que se ha hecho mención anteriormente, se podrían caracterizar como aquellos que pertenecen a una serie de personas indeterminadas, entre las cuales no existe vínculo jurídico, pero en cuyo nombre pueden comparecer en el procedimiento y en el proceso administrativos, aquellas personas o asociaciones a las que la ley les confiere dicha representación, y por tanto la legitimación procesal.⁷

7. El notable jurista italiano Aldo M. Sandulli consideró en su clásico libro *Manuale di diritto amministrativo*,⁸ que en la Constitución italiana de 1948 se tutelan los intereses legítimos (artículos 24, 103 y 113)⁹ en forma paralela a la protección de los derechos subjetivos (artículos 24 y 113, citados), en virtud de que es posible ejercer dichos intereses legítimos por medio de la legitimación procesal, tanto en procedimiento como ante la jurisdicción administrativos, en cuanto, como se ha reiterado, que la conducta de los agentes de la administración pública pueden afectar su esfera jurídica o establecer una situación favorable en su beneficio, pero a diferencia del derecho subjetivo, propiamente dicho interés legítimo sólo se puede hacer valer si los afectados facultan a los representantes de los grupos a los que pertenecen para solicitar la tutela de manera indirecta.

⁷ *Ibidem*, pp. 162-164.

⁸ XIII edición, Napoli, 1982, pp. 102-109.

⁹ Los citados preceptos constitucionales establecen en su parte relativa; “Artículo 24. Todos podrán acudir a los tribunales para la defensa de sus derechos y de *intereses legítimos*”. Artículo 103. “El Consejo de Estado y los demás órganos de la justicia administrativa tendrán jurisdicción para la protección frente a la Administración Pública de los *intereses legítimos* y en ciertas materias que la ley indique, asimismo para la de los *derechos subjetivos*...”. Y artículo 113: “Contra los actos de la Administración Pública se dará siempre la protección jurisdiccional de los derechos y de *los intereses legítimos ante cualesquiera órganos judiciales ordinarios o administrativos*. Dicha protección jurisdiccional no podrá quedar excluida o limitada a determinados órganos de impugnación o para determinada categoría de actos...”.

V. EL ESTABLECIMIENTO Y EL DESARROLLO DE LOS INTERESES DIFUSOS

1. Se ha afirmado anteriormente que el surgimiento de la tutela jurídica y procesal de los llamados intereses difusos o trascendentales es relativamente reciente, pues su reconocimiento es el resultado del desarrollo incesante de la tecnología y del crecimiento de la economía en un mundo globalizado, que llevó a la superación de los derechos subjetivos como fundamento para la participación de los particulares en las diversas ramas de enjuiciamiento, y específicamente en materia administrativa, por medio de la impugnación de la conducta de las autoridades tanto en el procedimiento, especialmente por conducto de los recursos internos, pero también en el proceso jurisdiccional.

2. La evolución se inició primeramente en el procedimiento administrativo, ya que en algunos ordenamientos sobre esta materia se admitió la participación de los administrados en la defensa de los intereses colectivos, entre los cuales, como se ha dicho, pueden comprenderse, como una especie de los mismos, a los citados intereses difusos, y por ello se otorgó legitimación procesal a los afectados o favorecidos con las situaciones establecidas por las acciones u omisiones de las autoridades administrativas. Como no sería posible en este sencillo estudio realizar un análisis comparativo sumamente complejo, se tratará de proporcionar una idea de este desarrollo a través de algunos ejemplos significativos.

3. Al respecto, se puede citar la Ley Federal Alemana de Procedimiento Administrativo de 1977, que recoge la experiencia de otras legislaciones similares, así como la interna de las provincias (*Länder*), y además de algunos preceptos importantes dirigidos a regular de manera uniforme dicho procedimiento y los medios de impugnación respectivos (recursos administrativos). Sus principales innovaciones se encuentran en la regulación sobre la protección de los intereses colectivos y la introducción de la tutela de los de carácter difuso. En efecto, en sus artículos 17 a 19 se reconoce la intervención en el procedimiento administrativo de los intereses colectivos, es decir, el denominado procedimiento de masas (*Massen Verfahren*) y de manera innovativa introduce también la protección de los intereses difusos, que como reiteradamente se ha sostenido, corresponde a un número indeterminado de personas, que no se encuentran organizadas.¹⁰

¹⁰ Mayer, Franz, "La Ley sobre Procedimiento Administrativo en la República Federal de Alemania", trad. del italiano de Fausto Rodríguez García, *Boletín Mexicano de*

4. En efecto, los citados preceptos alemanes, al recoger los principios establecidos por la jurisprudencia de su país, regulan la intervención de grupos numerosos de posibles afectados por la administración pública, cuyas instancias pueden ser presentadas, cuando rebasan el número de cincuenta personas por conducto de un representante común designado por los interesados, sin necesidad de un mandato formal. Dicho representante, a través del derecho de información, puede participar en el procedimiento con la facultad de alegar y de presentar elementos de convicción, todo de acuerdo con la experiencia de las reclamaciones de organizaciones y asociaciones que presentan sus puntos de vista, en ocasiones de manera vehemente, sobre la construcción de centrales eléctricas y nucleares: de nuevos y grandes aeropuertos; de plantas industriales, así como de otros problemas urbanísticos; la tutela del medio ambiente, y la planificación económica.¹¹

5. Pero además el ordenamiento citado establece un *derecho de asesoramiento* en beneficio de los administrados, ya que el artículo 25 incorpora el criterio jurisprudencial en el cual se sostiene que los particulares pueden exigir a la autoridad administrativa, que los oriente sobre el alcance de su conducta que los afecta o los favorece, y por su parte, la propia autoridad está obligada para corregir de oficio las instancias de los interesados (cuando las mismas son omisas o equivocadas por ignorancia o falta de experiencia), y proporcionar la información necesaria en todo momento en que sea solicitada, siempre que dicha información no perjudique las atribuciones legales de dichas autoridades.¹²

6. Por lo que respecta al ordenamiento español, la protección de los intereses legítimos está protegida plenamente por lo dispuesto por la parte relativa del artículo 24 de la carta fundamental, dentro del concepto de la *tutela judicial efectiva*. Dicho precepto establece, de manera muy similar a la establecida por el artículo 24 de la Constitución italiana mencionado anteriormente: “I. Todas las personas tienen derecho a obtener

Derecho Comparado, núm. 33, septiembre-diciembre de 1978, pp. 349-405; Obermayer, Klaus, “La Legge sul Procedimento Amministrativo nella Repubblica Federale Tedesca”, trad. de Beatrice de Magnus, en *Amministrare*, Milán, julio-septiembre de 1978, pp. 197-207.

¹¹ Mayer, Franz, “La Ley de Procedimiento Administrativo”, *cit.* nota anterior, pp. 209 y 210.

¹² Estas disposiciones se apoyan en el principio general de que nadie debe ser privado de sus derechos por falta de conocimientos. *Cfr.* Mayer, Franz y Obermayer, Klaus, obras citadas en la nota 11, pp. 4510 y 210, respectivamente.

la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e *intereses legítimos*, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión...”.¹³

7. En cuanto a los ordenamientos latinoamericanos, se puede sostener, en general, que han acogido la tutela de los intereses legítimos al lado de la protección de los derechos subjetivos. Al respecto, es posible citar como ejemplos los siguientes: A) En Costa Rica se ha desarrollado vigorosamente tanto el procedimiento como el contencioso administrativos, que fueron establecidos en el artículo 49 de la Constitución de 1948, pero que se perfeccionó a partir de la reforma de este precepto en el año de 1956.¹⁴

8. Por encargo de la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica, conferido en el mes de enero de 1998, se encargó a una comisión de juristas la elaboración de un nuevo ordenamiento que propusiera una modificación integral de la justicia administrativa, la que elaboró un proyecto, aprobado por la Legislatura con la denominación de Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual reconoce en forma amplia la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos, lo que le ha permitido a la jurisdicción administrativa también desarrollar la protección de los intereses colectivos y los de carácter difuso (véanse párrafos 40-51).¹⁵

9. Por lo que respecta al ordenamiento mexicano, las leyes de procedimiento administrativo de la Federación y del Distrito Federal regulan con bastante imprecisión la legitimación de los administrados para acudir

¹³ Sobre la tutela judicial efectiva pueden consultarse los libros de González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 2001, y de Figueuelo Burrieza, Ángela, *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, Tecnos, 1990.

¹⁴ El citado artículo 49 disponía en su texto original: “Establécese la jurisdicción contencioso administrativa como función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueren lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza dictadas por el Poder Ejecutivo y o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución o semiautónoma del Estado, actuando como personas de derecho público en uso de sus facultades regladas”. En la citada reforma fundamental de 1956 se substituyó el texto anterior, por el siguiente: “Establécese la jurisdicción contencioso administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público. La desviación de poder será motivo de la impugnación de los actos administrativos. La ley protegerá al menos, *los intereses legítimos y los derechos subjetivos de los administrados*” (las cursivas son del autor).

¹⁵ *Cfr.* el estudio sistemático del nuevo Código elaborado por Jiménez Mesa, Manrique *et al.*, *Nuevo proceso contencioso administrativo*, San José, Costa Rica, Poder Judicial-Escuela Judicial, 2006.

y participar en los procedimientos regulados por dichos ordenamientos, ya que el ordenamiento federal no contiene disposición alguna sobre la citada institución, en tanto que la Ley del Distrito Federal, en su artículo 2o., fracción XIII, ofrece una noción confusa de “interés legítimo”, como “el derecho de los particulares vinculado al interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa respecto de una pretensión en particular”. De acuerdo con la doctrina, ambos ordenamientos regulan no sólo la tutela de los derechos subjetivos, sino también los intereses legítimos, sin expresarlo de manera precisa.¹⁶ Pero por el contrario, dichos ordenamientos no consagran los intereses difusos, como hubiera sido deseable, debido a la evolución de la institución tutelar en los últimos años.

10. Debe señalarse que el planteamiento sobre los intereses difusos en el campo del derecho administrativo se ha planteado desde hace tiempo, y al respecto se puede señalar como ejemplo el artículo 16 del Anteproyecto de Ley elaborado por varios autores pertenecientes al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 1991, a petición de la Coordinación General Jurídica del entonces Departamento del Distrito Federal, precepto que disponía:

Artículo 16. Intereses difusos. También podrán participar en el procedimiento administrativo el ministerio público como representante social, las asociaciones e instituciones legalmente constituidas para la defensa de los intereses de cualquier persona o de un número indeterminado de ellas, con relación al medio ambiente, prestación de servicios públicos, patrimonio artístico y cultural u otras cuestiones similares o de interés general.

11. Es obvio que en la última frase de dicho precepto se comprende la protección de las obras urbanísticas que no sólo lesionen derechos subjetivos o intereses legítimos, sino también la afectación de los intereses difusos en esta materia. Tampoco la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que debe aplicar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de diciembre de 2005, que entró en vigor el primero de enero de 2007, y que sustituye las reglas procesales del Código Fiscal de la Fede-

¹⁶ González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, segunda edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México, Porrúa-UNAM, 1997.

ración, regula expresamente la facultad de los afectados para realizar la defensa de sus intereses legítimos, ya que se refiere únicamente como actor al *demandante*, y siguiendo el modelo de la Ley de Amparo (artículo 73, fracción V),¹⁷ establece que el juicio es improcedente ante el Tribunal cuando no se afecten los *intereses jurídicos del demandante* (artículo 8o., fracción I).¹⁸

12. La jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia en cuanto a la Ley de Amparo, como el anterior Tribunal Fiscal, y seguramente también adoptará la misma tesis el actual Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, han concebido a los intereses jurídicos, como aquellos que se apoyan en los derechos subjetivos de los afectados, si pretenden participar en el proceso respectivo.¹⁹

13. Sin embargo, existe un desarrollo importante para superar el concepto de interés jurídico como aquel que se apoya en derechos subjetivos en algunos ordenamientos locales, y entre ellos debemos destacar la consagración del interés legítimo en sentido propio en el artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal,²⁰ cuyo texto vigente establece: “Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan *interés legítimo* en el mismo”.²¹

14. En relación con este último precepto de la ley distrital, la Suprema Corte de Justicia ha expresado su criterio en el sentido de que no deben confundirse los conceptos de los derechos subjetivos en relación con los intereses legítimos, lo que refuerza la afirmación que se ha hecho en el sentido de que todavía no existe en nuestro ordenamiento, al menos por

¹⁷ Dicho precepto dispone: “El juicio de amparo es improcedente: V. Contra actos que no afecten los *intereses jurídicos* del quejoso...”.

¹⁸ Ésta parece ser la opinión de Márquez, Daniel, “El contencioso administrativo objetivo y subjetivo en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, *Res Pública*, Revista de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, México, núm. 4, enero-abril de 2006, que contiene las ponencias presentadas en el Primer Congreso Internacional de Derecho Administrativo, 6 a 9 de junio de 2006, pp. 184-191.

¹⁹ *Cfr.* entre otros, Otero Salas, Filiberto, “Comentarios a la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. (Estudio comparativo respecto del título VI del juicio contencioso administrativo del Código Fiscal de la Federación, ya derogado, y la nueva Ley Federal de lo Contencioso Administrativo)”, *Res Pública*, Revista citada en la nota anterior, pp. 239-264.

²⁰ La citada Ley del Tribunal del Distrito Federal publicada en el Diario *Oficial de la de la Federación* el 19 de diciembre de 1995, con varias reformas posteriores.

²¹ González Pérez, Jesús, con la colaboración de Vázquez Álfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, t. I, pp. 410-413.

lo que refiere a la legislación, una noción clara sobre la amplitud que significa la tutela que puede obtenerse con el interés legítimo, respecto de la más limitada protección de los intereses jurídicos.²²

15. En cuanto a las tesis de nuestro más alto tribunal mencionadas en la nota de pie de página del párrafo anterior, es conveniente citar en forma resumida los razonamientos expuestos en los fallos en los cuales se resuelve la contradicción de criterios de varios tribunales colegiados. En efecto, en la tesis 141/2002 se afirma en la parte respectiva:

...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 cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación de la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su *situación particular respecto del orden jurídico*. Por lo que respecta al razonamiento expuesto en la tesis 142, en síntesis se sostuvo: ...De esta forma resulta procedente el juicio que intenten los particulares no sólo contra actos de la autoridad administrativa que afecten *sus derechos subjetivos* (interés jurídico), sino también y de manera *más amplia*, frente a violaciones que no lesionen propiamente intereses jurídicos, ya que basta una lesión objetiva a la esfera jurídica de la persona física o moral derivada de su *peculiar situación* que tiene en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la ley analizada (Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), al requerir un *interés legítimo* como presupuesto de admisibilidad de la acción correspondiente, también comprende por mayoría de razón al referido *interés jurídico*, al resultar aquél de mayores alcance que éste (las cursivas son mías).

16. Pero además de la consagración del interés legítimo de manera paralela a los derechos subjetivos, como un instrumento que permite un concepto más amplio de la legitimación sustantiva y procesal en beneficio de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas, la

²² Véase las tesis: “Interés legítimo e interés jurídico. Ambos términos tienen diferente connotación en el juicio contencioso administrativo.”, e “Interés legítimo. Noción para la procedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, asuntos resueltos por la Segunda Sala el 15 de noviembre de 2002, ambos por unanimidad de cuatro votos, con motivo de la contradicción de tesis 69/2002-SS, entre los tribunales colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en materia administrativa y del Primer Circuito publicados en el *Boletín Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, 2a. J/141 y 142, 2002, pp. 241 y 242.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito ha servido de modelo en la mayoría de las legislaciones locales de otras entidades federativas, que adoptaron de los tribunales administrativos autónomos, y por ello han establecido también el citado interés legítimo, a la inversa de lo que ha ocurrido con otras legislaciones de los estados, inspiradas en el ejemplo del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).²³

VI. LA CONSAGRACIÓN DE LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL DERECHO COMPARADO

1. En algunos ordenamientos latinoamericanos se han establecido instrumentos específicos para la tutela de los intereses difusos o trascendentales, que reconocen legitimidad a cualquier persona, sin necesidad de acreditar un interés jurídico, entre los cuales destacan las llamadas *acciones populares*, las cuales se han establecido no sólo para la tutela de los intereses difusos, ya que han asumido diversos significados en los mismos ordenamientos de Latinoamérica, y que podemos separar en tres categorías: a) como medio para ejercer una acción abstracta de inconstitucionalidad contra normas legislativas de carácter general; b) *para reclamar la inconstitucionalidad o ilegalidad de reglamentos, normas o disposiciones generales de carácter administrativo*, y c) *para tutelar los intereses difusos*. Es este sector el que se debe señalar de manera particularizada, y por ello se prescinde de los dos anteriores.

2. La tercera categoría de acciones populares constitucionales se integra con las consagradas expresamente en los ordenamientos de Brasil y de Colombia, y de cierta manera comprendidas en el derecho de amparo argentino con motivo de la reforma constitucional de agosto de 1994.²⁴

²³ Estos dos modelos han sido analizados minuciosamente por González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, en la obra *Derecho procesal administrativo mexicano*, cit., nota 23, tomos I y II, pp. 393 y 1197.

²⁴ Cfr. las obras colectivas: *Le azione a tutela di interessi collettivi*, Padova, Cedam, 1978; *La tutela degli interesse diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e del consumatori*, Milán, Giuffrè, 1976. A los anteriores debe agregarse el estudio relativo a "La protección de los intereses difusos, fragmentarios y colectivos en el proceso civil" (*Der Schutz diffusiver kollektiver Interessen in Zivilprozessrecht*), presentado en el VII Congreso Internacional de Derecho Procesal efectuado en Würzburg, República Federal de Alemania, y cuya ponencia estuvo a cargo de los profesos-

3. a) En primer término se puede hacer referencia a la acción popular en el ordenamiento constitucional brasileño, que fue introducida por la Constitución Federal de 1946, se conservó en la de 1967, y reglamentada por la Ley 4717, del 29 de junio de 1965, que todavía está en vigor, pero con modificaciones posteriores. Este último ordenamiento amplió la esfera de las disposiciones fundamentales para comprender la tutela de los intereses difusos de los sectores sociales no organizados. En la actualidad la institución se encuentra regulada en el artículo 5o., fracción LXXIII, de la carta fundamental vigente de octubre de 1988, el cual establece:

Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretende anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor obligado a cubrir las costas, salvo las de carácter procesal para el vencido.²⁵

4. La Constitución colombiana de 1991 regula la acción popular constitucional de una manera más amplia en su artículo 88, de acuerdo con el cual

La Ley Regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.²⁶

res Mauro Cappelletti y Brian Garth. Este estudio fue publicado en la obra colectiva editada por Walter J. Habscheid, *Effective Rechtschutz und Rechtsvermässige Ordnung. Effectivnes on Judicial Protection and Constitutional Order*, Bielefeld, Giessiking Verlag, 1984; Lozano Higuero y Pinto, Manuel, *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983; Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo, Pablo, "El derecho procesal constitucional y la protección de los intereses colectivos y difusos", en la obra editada por Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t. III, pp. 2717-2776.

²⁵ Cfr. Barbosa Moreira, José Carlos, "Legitimación para la defensa de los intereses difusos", en la obra *Congreso Nacional de Derecho Procesal*, La Plata, 1981, t. II, pp. 1240-1288; Neves, Celso, "Legitimação processual e a nova Constituição", *Revista de Processo*, núm. 56, octubre-diciembre de 1989, pp. 1-40; Afonso da Silva, José, *Curso de direito constitucional positivo*, 23a. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004, pp. 400-408.

²⁶ Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos, *Nuevo derecho constitucional colombiano*, 10a. ed., Santa Fe de Bogotá, 1992, pp. 213-222.

5. b) Aun cuando no corresponde a este sector de las acciones colectivas, el artículo 43 de la Constitución argentina, reformado en agosto de 1994, recogió esta evolución de la tutela de los intereses difusos, pero en lugar de encomendarla a un proceso específico comprendió dicha protección expresamente en la acción de amparo, ya que el segundo párrafo de dicho precepto dispone claramente:

Podrán interponer esta acción (de amparo) contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de organización.

6. Esta vía no legitima a cualquier persona, como ocurre con las acciones populares que hemos señalado anteriormente, establecidas en los ordenamientos de Brasil y Colombia, pero se extiende dicha legitimación al *Ombudsman* y a las asociaciones que defienden dichos derechos colectivos. Por este motivo la doctrina considera que se ha creado un amparo colectivo.²⁷

7. c) No obstante el desarrollo considerable del derecho internacional de los derechos humanos, el juicio de amparo mexicano, que tiene la posibilidad, a falta de otros instrumentos, como las acciones populares, pero con similitud al derecho de amparo argentino vigente, es la vía pertinente para impugnar las afectaciones jurídicas de los administrados, que pueden equipararse a las violaciones de los derechos humanos, por lo que en sentido estricto no es indispensable realizar una reforma legislativa o incluso constitucional para la tutela de los intereses pertenecientes a los habitantes del país cuando no pueden ser determinados formalmente, debido a que los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ya han sido incorporados a nuestro derecho interno al ser ratificados y aprobados por el gobierno federal, era importante hacer referencia a estos últimos derechos, los que también son internos, pero de fuente internacional, a fin de que no exista duda de que pertenecen

²⁷ Gozaíni, Osvaldo A., *El derecho de amparo. Los nuevos derechos y garantías del art. 43 de la Constitución Nacional*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1998, pp. 86-100; Natale, Alberto, *Comentario sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 66-69.

a nuestro ordenamiento jurídico nacional y pudieran ser invocados por los gobernados por conducto del juicio de amparo y aplicados por los tribunales federales, lo que todavía no ocurre sino de manera esporádica. Estos instrumentos internacionales de carácter general, que estaban mencionados específicamente en el anteproyecto de la Comisión, son los siguientes: las declaraciones Americana y Universal de los Derechos del Hombre (estas dos últimas se han considerado imperativas, aun cuando no tengan el carácter de tratados multilaterales), los pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁸

8. Es en el Proyecto de reformas constitucionales y de Nueva Ley de Amparo aprobado por la Suprema Corte de Justicia en un anteproyecto elaborado por un grupo de expertos, entre ellos magistrados de circuito y ministros de la propia Corte y aprobado por la misma en mayo de 2001, el cual fue convertido en iniciativa en 2004 por senadores federales de varios partidos políticos, en el cual se introducen varias reformas sustanciales que pretenden modernizar la legislación del citado instrumento procesal, entre las cuales destaca la relativa a la legitimación para interponer el juicio de amparo, el cual se extiende de manera ostensible al superar, el Proyecto que se analiza, el criterio de la jurisprudencia tradicional, de acuerdo con el cual para interponer el juicio de amparo debía existir en el promovente un interés actual y directo apoyado en la existencia de un derecho subjetivo, pues si bien en algunos momentos la propia jurisprudencia adoptó un criterio de mayor flexibilidad, este último es también restrictivo para nuestra realidad actual.

9. Con el concepto estricto de derecho subjetivo se dejan sin protección las afectaciones que derivan de situaciones que afectan la esfera jurídica de los gobernados, y para superar estas restricciones, en el artículo 4o., fracción I, del proyecto,²⁹ se utiliza la noción del interés legítimo,

²⁸ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, IJ, 2002, pp. 26-40.

²⁹ Este precepto dispone en lo conducente: “Artículo 4o. Son partes en el juicio de amparo: I. *El quejoso*, 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 las garantías o los derechos previstos en el artículo primero (de dicha Ley Reglamentaria), 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

plenamente desarrollada en la actualidad, en particular en el derecho administrativo, la que establece una fase intermedia entre el interés público que fundamenta la acción popular y el derecho subjetivo, el que requiere de una violación actual y directa.³⁰ Por ello, el interés legítimo permite la protección de la esfera jurídica de los particulares, que son afectados en sus derechos colectivos, incluso aquellos que se conocen con la denominación de *intereses difusos o transpersonales*.³¹

10. Es muy difícil precisar un concepto abierto como el de interés legítimo, el que debe ser delimitado por la jurisprudencia, como ha ocurrido en otros ordenamientos en los cuales se ha consagrado. Al respecto, el citado artículo 4o., fracción I, del proyecto, señala que puede interponer la demanda de amparo aquel que resulte afectado en su esfera jurídica: "...ya sea de manera directa o *en virtud de su especial situación frente al ordenamiento jurídico...*" (las cursivas son mías).

11. Con la introducción del interés legítimo se moderniza nuestro derecho de amparo, ya que con esta institución se puede tutelar un sector importante de los derechos colectivos, y no exclusivamente los de carácter gremial, como sucede actualmente, sino también los de los grupos no organizados, y en general de aquellos que no pueden alegar la violación de derechos subjetivos, sino de situaciones jurídicas que los favorecen o los afectan, con lo cual podrá configurarse un derecho *de amparo colectivo*.³²

12. Pero se debe tomar en consideración que además del reconocimiento de los intereses difusos, es preciso también incorporar en el ordenamiento mexicano, como ya se hecho en otros países latinoamericanos, normas para extender la protección de los derechos humanos no sólo res-

de autoridades judiciales, administrativas y del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa" (las cursivas son mías).

³⁰ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, cit., nota 29, pp. 55-64.

³¹ Además de las obras señaladas (nota 25), se deben mencionar a los siguientes autores y obras: Lujosa Vadel, Lorenzo Mateo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, José María Bosch Editor, 1995; Gidi, Antonio, *Coisa julgada e litispendencia em ações coletivas*, São Paulo, Editora Saraiva, 1995; la obra colectiva por Antonio Gidi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, México, Porrúa, 2003.

³² Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo colectivo, protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000, y el libro coordinado por Ovalle Favela, José, *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos o de grupo*, México, UNAM, 2004.

pecto de las autoridades públicas, de acuerdo con la concepción tradicional, sino también respecto de los llamados *poderes privados* o *grupos sociales en situación de predominio*, por conducto de un sector de dicha institución, que se conoce con el nombre impropio de *amparo contra particulares*, de acuerdo con el precedente jurisprudencial que estableció el clásico fallo dictado por la Corte Suprema de Argentina en el caso Samuel Kot resuelto el 5 de septiembre de 1958, en un momento en que no había regulado el amparo ni en la Constitución ni en el ámbito nacional a nivel legislativo (aun cuando se había establecido en numerosas cartas fundamentales de las provincias argentinas), sentencia en la cual se decidió que el propio derecho de amparo, considerado como una garantía constitucional implícita, procedía no sólo contra actos de autoridades públicas, sino también respecto de la conducta de “particulares”, aun cuando en realidad la instancia se había presentado en contra de un grupo social, es decir, un sindicato de trabajadores.

13. De acuerdo con dicho precedente, se desarrolló una jurisprudencia muy dinámica, aun cuando uno de los gobiernos militares que ha padecido Argentina expidió la Ley Nacional sobre Acción de Amparo el 18 de octubre de 1966, de carácter restrictivo, pues además de otros aspectos limitó dicho instrumento tutelar únicamente a los particulares contra la conducta de autoridades públicas. Sin embargo, la protección contra grupos sociales se incorporó al artículo 321 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, del 20 de septiembre de 1967, con el carácter de juicio sumarísimo.

14. En la reforma de agosto de 1994 a la carta federal argentina no sólo se elevó al derecho de amparo a nivel constitucional (artículo 43), sino que se estableció de manera expresa que procedía también contra la conducta de particulares, violatoria de los derechos fundamentales. El ejemplo del derecho de amparo argentino que se ha extendido a los grupos sociales en situación de predominio tuvo una amplia repercusión en otros ordenamientos latinoamericanos, aun con la denominación equívoca de *amparo contra particulares*.

15. Como dichas legislaciones son numerosas, me limitaré a proponer una visión sintética de esta tendencia, que se incrementa de manera paulatina, si tomamos en cuenta, por otra parte, la globalización, la apertura de las economías nacionales, además de otros aspectos, entre los cuales se puede destacar como ejemplo el incremento de las privatizaciones de algunos servicios públicos que anteriormente estaban en manos de

las autoridades, y que ahora son objeto de concesión a empresas particulares, por lo que los destinatarios de dichos servicios requieren de una protección más rápida y eficaz que la que proporcionan los instrumentos procesales ordinarios. Desde un punto de vista genérico, la doctrina europea y en particular los autores alemanes han desarrollado el concepto de *Drittwirkung der Grundrechte*, que significa la eficacia inmediata o indirecta de los derechos humanos en las relaciones entre particulares, el que ha tenido repercusión en la jurisprudencia de los tribunales y cortes constitucionales.³³

16. Así sea en las cartas fundamentales o en las leyes ordinarias, se ha admitido la procedencia del amparo o de otras instituciones equivalentes, y con diversas modalidades, además de Argentina (ámbitos nacional y provincial); en los ordenamientos de Bolivia; Brasil (de manera incipiente en la doctrina y la jurisprudencia); Chile (recurso de protección); Colombia (acción de tutela); Costa Rica; Guatemala; Paraguay; Perú, Uruguay, y Venezuela.³⁴

³³ Cfr. el clásico estudio del notable constitucionalista italiano Lombardi, Georgio, *Potere privato e diritti fondamentale*, Torino, Giappichele Editores, 1970; Cuadra Salcedo, Toas, *El recurso de amparo y los derechos fundamentales entre particulares*, Madrid, Civitas, 1981; Herdegen, Mathias, “La tutela contra privados: instrumento certero para implantar la normatividad en la realidad social”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericana*, Caracas, CIEDLA-Konrad Adenauer, Stiftung, 1997, pp. 183-190; Vega, Pedro de, “La eficacia frente a los particulares de los derechos fundamentales (la problemática de la *Drittwirkung der Grundrechte*)”, y Estrada, Julio Alexei, “La eficacia entre particulares de los derechos fundamentales. Una presentación del caso colombiano”, ambos en la obra *Derecho procesal constitucional*, cit., nota 25, t. III, pp. 2315-2334 y 2443-2469.

³⁴ Brewer Carías, Allan R., *El amparo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, una aproximación comparativa*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1993, pp. 87-92; Cifuentes Muñoz, Eduardo, *La eficacia de los derechos humanos frente a particulares*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-UNAM, núm 26, 1998; Estrada Alexei, Julio, *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000; Escobar Fornos, Iván, *Los derechos humanos y el control del poder privado*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 2001; Fernández Segado, Francisco, “La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el Estado Social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, mayo-agosto de 1995, excelente estudio en el cual no sólo se hace regencia a la situación europea, sino también a la de América Latina, pp. 600-603; Sarmiento, Daniel, “A vinculação dos particulares a os direitos fundamentais e no Brasil”, en el libro colectivo coordinado por este mismo autor con el título *A nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*, 2a. ed., Editorial Renovar, 2006, pp. 193-284; Carbonell, Miguel, “¿Se pueden hacer valer los derechos hu-

17. En el derecho de amparo mexicano vigente no ha existido sino de manera esporádica el interés de la doctrina para explorar este tema de la protección por medio de nuestro instrumento procesal, y la jurisprudencia tampoco ha tomado en cuenta este problema. Sin embargo, en el proyecto de reformas constitucionales y de la Nueva Ley de Amparo mencionados en párrafos anteriores se ha hecho el intento de actualizar el derecho de amparo con objeto de que le sea posible proteger los derechos de los particulares en sus relaciones con los grupos sociales en situación de predominio, que también se conocen como *poderes privados*, si se toma en consideración, entre otros aspectos, que son numerosos los servicios públicos que se han privatizado, y por lo tanto que se prestan por empresas privadas.

18. En esta dirección, el texto del proyecto de la citada Ley de Amparo propone un cambio sustancial en el concepto de la llamada *autoridad responsable*, que en mi opinión particular es una denominación equívoca, pues en estricto sentido procesal debe considerarse como *autoridad demandada*, ya que la responsabilidad, si existe, se determinará en la sentencia definitiva en la cual se establezca si dicha autoridad ha incurrido en violación de los derechos del demandante o quejoso.

19. Por lo que se refiere al concepto de autoridad, para el efecto de la procedencia del amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sido variable, si se toma en cuenta que en alguna época se llegó a estimar como tal a la persona que ejercitaba una potestad de hecho, al disponer de la fuerza pública para imponer sus mandatos, pero se impuso el criterio sostenido actualmente de un concepto abstracto y tradicional de considerar exclusivamente como autoridad a la que forma parte de la administración central y dispone de la fuerza pública, y se excluyó de tal situación a los organismos descentralizados, con excepción de aquellos a los cuales se les confiriera expresamente el carácter de organismos fiscales autónomos, no obstante que es evidente que dichos organismos forman parte de la administración pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 de la carta federal, que por otra parte de manera incorrecta comprende a los propios organismos dentro de la categoría imprecisa de sector paraestatal, que en sentido estricto únicamente debía abarcar a las empresas y a los fideicomisos públicos.³⁵

manos entre particulares?” en García Ramírez, Sergio (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, México, UNAM, 2007, t. I, pp. 201-234.

³⁵ En efecto, en su parte relativa dicho precepto constitucional dispone: “La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el

20. En tal dirección, el artículo 4o. fracción II, del Proyecto de Nueva Ley de Amparo dispone en su parte relativa que como autoridad para efectos del amparo debe considerarse aquella que:

*...con independencia de su naturaleza formal dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas u obligatorias, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas*³⁶ (las cursivas son mías).

21. En la exposición de motivos, al hacer referencia al concepto de autoridad propuesto en la nueva redacción del invocado artículo 4o., fracción II, del proyecto de una nueva Ley de Amparo, no se destaca expresamente que la redacción propuesta extienda de manera directa e inmediata la protección del derecho de amparo contra actos provenientes de los poderes privados, pero el carácter abierto que se otorga a la institución permite que la jurisprudencia se extienda paulatinamente para otorgarle esos efectos. En la parte relativa de dicha exposición de motivos se señala:

...En el proyecto se propone dar la prioridad —como lo hizo la Suprema Corte a principios del siglo XX— a la naturaleza propia del acto reclamado, por encima del carácter formal de quien lo emite. En este sentido se consideraría como autoridad para efectos del amparo, a quien emite el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, al margen de la naturaleza formal del emisor. El derecho administrativo moderno presenta múltiples casos en los que organismos descentralizados e inclusive *personas particulares*, realizan funciones que

Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...” (las cursivas son mías). Resulta un contrasentido dividir la administración pública en dichos sectores, ya que sólo podrían concebirse formando parte de la misma a los organismos centralizados y descentralizados, y únicamente como una tercera categoría el sector calificado como *paraestatal*, que por su misma denominación no puede considerarse como parte de dicha administración, y por ello únicamente puede comprender empresas y fideicomisos de carácter público. *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales (el recurso constitucional en Suiza y en la República Federal de Alemania)”, en la obra *Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Memoria*, México, UNAM, 1984, pp. 135-152.

³⁶ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una Nueva Ley de Amparo*, cit., nota 29, pp. 73-79.

originariamente prestaba el Estado y que en su actividad pueden afectar la esfera jurídica de los particulares. Es necesario, entonces, que las violaciones a los derechos fundamentales de los gobernados sean reparadas sin importar de donde vienen. El proyecto propone un *concepto abierto* que permita su actualización a través de la interpretación jurisprudencial... (las cursivas son mías).

22. Es evidente que con ese concepto abierto de autoridad podrían ser consideradas como tales no únicamente todos los organismos descentralizados de la administración, sino también empresas y fideicomisos, tanto públicos como privados, cuando ellos tengan la posibilidad legal de imponerse sobre los particulares de manera unilateral y obligatoria, como ya ocurre tratándose de grupos sociales, no sólo empresariales, que actualmente prestan algunos servicios públicos, sino todos aquellos que actúan en condición de predominio, como son los sindicatos, las cámaras empresariales, así como otras corporaciones particulares que tengan una situación de predominio y como tales tengan la posibilidad legal de lesionar los derechos fundamentales de los particulares.

VII. LOS INTERESES DIFUSOS Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO URBANÍSTICO

1. De lo que se ha desarrollado en este breve estudio se desprende que son estrechas las relaciones entre la tutela de los derechos difusos en la vía administrativa, tanto en el procedimiento como en el proceso respectivo, con el derecho administrativo urbanístico, el cual influye de manera sustancial en la protección de los particulares (individuales y colectivos) afectados por la conducta de la administración pública en el desarrollo de su actividad de desarrollo o autorización de obras en las ciudades del país.

2. En efecto, cuando las autoridades administrativas, ya sea de manera directa o por particulares autorizados por las primeras, trazan y construyen calles y avenidas, construyen fraccionamientos o centros comerciales, edifican inmuebles de gran altura, o fábricas que pueden ser contaminantes, entre otros aspectos del urbanismo contemporáneo, o bien las obras respectivas pueden afectar o destruir monumentos históricos y artísticos, se pueden afectar no únicamente derechos subjetivos, sino también intereses legítimos, debido a la situación jurídica de los impugnadores, lo que significa que se ha ampliado en forma constante la legitimación de los

interesados, si se toma en cuenta el criterio tradicional que sólo admitía, para justificar las impugnaciones de los particulares, la lesión de derechos subjetivos en sentido estricto.

3. Por otra parte, la evolución de la legitimación de los administrados se ha ampliado de manera considerable, cuando pueden demandar, no sólo a las autoridades de la administración pública, sino también a grupos sociales que se encuentran en situación de preeminencia, que debido a las transformaciones recientes en el campo del derecho administrativo pueden afectar, en ocasiones en forma más intensa que las propias autoridades, la esfera jurídica de los particulares, desempeñando funciones anteriormente públicas de prestación de servicios debido a la privatización de los mismos, siempre que dichas funciones no sean esenciales (pues entonces deben permanecer a la esfera de la administración pública), o bien puedan lesionar la esfera jurídica de los administrados grupos gremiales o sociales que tienen la posibilidad de realizar conductas unilaterales de carácter imperativo. También puede señalarse que algunas agrupaciones con actividades políticas pueden realizar dichas lesiones, y como un ejemplo que se ha observado en varias ocasiones, existen grupos con diversas siglas que invaden terrenos particulares e inclusive públicos para que sus afiliados puedan construir viviendas en zonas protegidas, y transmiten irregularmente la posesión de las tierras respectivas en fraccionamientos irregulares sin servicios públicos, a cambio de prestaciones económicas o políticas.

VIII. CONCLUSIONES

Las breves reflexiones contenidas en este sencillo estudio nos llevan a las siguientes conclusiones.

1. *Primera.* Uno de los temas que se pueden vincular con el derecho administrativo urbanístico es el relativo a los intereses difusos o trascendentales, ya que mediante este instrumento tutelar los administrados pueden participar en el procedimiento (recursos administrativos) o en los juicios contenciosos cuando son afectados por las actividades de las autoridades de la administración pública, en las situaciones jurídicas que se establecen con motivo de los actos y resoluciones de las mismas.

2. *Segunda.* La relación entre los intereses difusos y el derecho administrativo urbanístico ha surgido debido a que numerosos administrados

pueden ser afectados en su esfera jurídica por la intervención de la administración pública en la regulación e inspección de la construcción, modificación o demolición de obras relativas a la apertura de calles o avenidas, establecimiento de edificios de gran altura, de la alteración de monumentos históricos o culturales, pero esa afectación no se produce por la violación de derechos subjetivos, sino de las situaciones que se producen con motivo de las actividades de las autoridades administrativas.

3. *Tercera.* A partir de la segunda mitad del siglo XX, debido al progreso de la tecnología y el desarrollo de la economía de numerosos países desarrollados, la administración pública extendió sus actividades para regular las actividades de los particulares y de las entidades sociales con motivo de la evolución del llamado *El Estado social y democrático de derecho* al terminar la Segunda Guerra Mundial, con lo cual se redujo todavía más la esfera de libertad de los administrados, por lo que fue necesario establecer nuevos instrumentos de protección para su esfera jurídica. Uno de los fenómenos que se advirtió con este desarrollo fue el de la afectación de los particulares que no se encontraban organizados ni tampoco podían ser identificados, por lo que era necesario modificar las reglas de la legitimación tanto sustancial como procesal, para permitir que algunos organismos como el ministerio público u otras asociaciones que tenían como finalidad defender a las personas que podían ser afectadas en su esfera jurídica, pero que no podían ser identificadas, pudieran representarlos cuando se vulneren sus intereses difusos, más amplios que los tradicionales derechos subjetivos, que hasta entonces habían sido el apoyo para la legitimación sustancial y procesal de los administrados.

4. *Cuarta.* Pero previamente a la creación de estos mecanismos jurídicos de tutela de los intereses difusos, fue preciso superar en primer término el concepto de los derechos subjetivos por medio del interés legítimo, que protege a los administrados cuando los mismos no son afectados en sus derechos subjetivos, como tradicionalmente había ocurrido, sino que se tutelaron infracciones y violaciones producidas por situaciones jurídicas establecidas por resoluciones o actos administrativos, con motivo de las cuales se establecen afectaciones o ventajas en perjuicio o beneficio de los propios particulares.

5. *Quinta.* Fue el concepto del interés legítimo el que hizo posible aplicarlo y desarrollarlo para proteger los intereses difusos, ya que el primero se aplica para apoyar la legitimación sustancial y procesal de los particulares en lo individual, pero lo que es más importante, de los inte-

reses colectivos de los grupos o entidades que poseen órganos de representación encargados de la defensa de dichas asociaciones, lo que condujo de manera paulatina a la tutela de los grupos no identificables de personas que resultan colectivamente lesionados en su esfera jurídica por las situaciones jurídicas abstractas producidas por los actos y resoluciones de la administración pública que establecen expectativas o ventajas de carácter colectivo a estos grupos no identificables de administrados.

6. *Sexta.* Desde el punto de vista comparativo, son cada vez más numerosos los ordenamientos que han adoptado instrumentos jurídicos, entre ellos, varios latinoamericanos, para proteger intereses difusos, ya sea por medio de la legitimación sustantiva y procesal del ministerio público o de los representantes de grupos sociales reconocidos que se dedican a la defensa de tales intereses, o bien por medio de acciones populares, que puede intentar cualquier persona por considerarse que dichos intereses difusos son de carácter público.

7. *Séptima.* Por lo que se refiere al ordenamiento mexicano, su evolución ha sido más lenta en esta dirección, ya que ha predominado en la legislación y en la jurisprudencia el criterio de que la legitimación sustantiva y procesal debe fundamentarse exclusivamente en derechos subjetivos, pero de manera paulatina se ha iniciado la evolución hacia el reconocimiento del interés legítimo, que como hemos dicho anteriormente, puede servir de apoyo a la tutela de los intereses difusos. En la esfera federal se impuso la idea tradicional, tanto por lo que respecta a las reglas procedimentales y procesales del Código Fiscal de la Federación, que reguló las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su etapa de jurisdicción delegada como de plena autonomía establecida en la reforma de 1968 al artículo 104, fracción I, de la carta federal, y que también se aplicó provisionalmente al nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que modificó la estructura y funciones del anterior Tribunal Fiscal de la Federación a partir de la reforma legislativa que entró en vigor el primero de enero de 2000. Al parecer siguen el mismo criterio las disposiciones de la reciente Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada el primero de diciembre de 2005, que sustituyó la parte procesal del citado Código Fiscal Federal, y que entró en vigor el primero de enero de 2006.

8. *Octava.* Sin embargo, en la esfera local se ha logrado un avance significativo en esa dirección, ya que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece en su texto vigente

que los intereses legítimos son el apoyo de la legitimación sustantiva y procesal para participar en el proceso ante dicho Tribunal por parte de los administrados residentes en el propio Distrito, y este modelo ha sido seguido por varios de los ordenamientos de los estados, adoptando el mismo principio para sus respectivos tribunales de los contencioso administrativo, por lo que en el ámbito local se ha logrado este avance, que es la base jurídica para la tutela de los derechos difusos de los mismos administrados. Por lo que respecta al ámbito federal, se ha propuesto que se adopten los mismos intereses legítimos como base de la legitimación sustantiva y procesal en el juicio de amparo, en el proyecto de la Nueva Ley de Amparo elaborada por una comisión integrada por abogados, académicos, ministros de la Suprema Corte, así como magistrados federales, designada por nuestro más alto tribunal con ese objeto. Dicho proyecto fue aprobado por la misma Suprema Corte de Justicia en 2001 y presentado como iniciativa ante el Senado Federal por un grupo de sus integrantes en 2004, y que se encuentra en estudio en dicha Cámara. En esa iniciativa, su artículo 4o., fracción I, dispone que además de los derechos subjetivos, los promoventes pueden apoyar su legitimación sustantiva y procesal en los intereses legítimos, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. De acuerdo con la doctrina, el reconocimiento de esa tutela indirecta de los intereses jurídicos de los administrados tiene la posibilidad de proteger también los intereses difusos, por lo que debe considerarse como un avance significativo respecto de la legitimación sustantiva y procesal de los justiciables en materia de amparo.

9. *Novena.* Pero la tutela de los administrados ha evolucionado no sólo por lo que respecta a los derechos subjetivos, sino también con los intereses legítimos y difusos, en cuanto a los sujetos que pueden infringir dichos derechos e intereses, ya que de manera tradicional dicha protección se dirigía esencialmente a las autoridades, especialmente administrativas, pero más recientemente se ha advertido que en virtud de los progresos económicos y tecnológicos, los que se han traducido en una globalización económica y social, así como en una mayor complejidad en la organización de los grupos sociales, que algunos de ellos tienen la posibilidad, por su situación de preeminencia, de afectar, inclusive en ocasiones con mayor fuerza que las autoridades, dichos derechos e intereses. Un ejemplo lo constituyen las empresas privadas, que por concesión gubernamental, debido a la privatización de algunas actividades empresariales de los Estados, tienen a su cargo la prestación de servicios

públicos, pero también se pueden citar los sindicatos de trabajadores y los colegios profesionales, en el supuesto de colegiación obligatoria, entre otros, y para ello hay que acudir a procedimientos rápidos, entre ellos los que se emplean para la tutela de los derechos fundamentales.

10. *Décima*. Esta evolución en los instrumentos protectores ha sido el resultado de la doctrina de los académicos de varios países contemporáneos, que han analizado el fenómeno de la tutela de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, y que en Alemania se conoce como *Drittwirkung*. Esta corriente doctrinal ha influido en la evolución de la amplitud protectora del derecho de amparo en varios países latinoamericanos, que han adoptado el modelo mexicano tanto en su denominación (y otras equivalentes, como el recurso de protección de Chile y la acción de tutela colombiana) y también en su función original de proteger los derechos humanos. El derecho de amparo podía interponerse exclusivamente contra actos de autoridades, y en ocasiones contra disposiciones generales, pero hubo una ampliación que se inició en 1958 por la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación argentina (que fue consagrada legislativamente por algunas provincias), y actualmente reconocida constitucionalmente en la reforma de 1994. Esta evolución se ha conocido con el nombre impropio de *amparo contra particulares*, pero que en realidad se interpone contra esos grupos sociales en situación de predominio, que también se han calificado como *poderes privados*. Este desarrollo se pretende adoptar en el ordenamiento mexicano, ya que el citado Proyecto de Nueva Ley de Amparo aprobado por la Suprema Corte de Justicia y presentado como iniciativa en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, propone en su artículo 4o., fracción II, un concepto flexible de autoridad como sujeto pasivo del mismo derecho de amparo, ya que considera como tal a la que, *con independencia de su naturaleza formal*, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en *forma unilateral y obligatoria*, u omite el acto que crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. De acuerdo con la doctrina, de aprobarse esta disposición por el Congreso de la Unión permitiría que además de las autoridades públicas, la demanda de amparo pudiera utilizarse contra dichos poderes privados que se encontraran en ese supuesto normativo, y ello ocurriría frecuentemente en materia administrativa. Esta posibilidad debe considerarse como un gran avance, pues también procedería en cuanto a la afectación de intereses difusos.

públicos, pero también se pueden citar los sindicatos de trabajadores y los colegios profesionales, en el supuesto de colegiación obligatoria, entre otros, y para ello hay que acudir a procedimientos rápidos, entre ellos los que se emplean para la tutela de los derechos fundamentales.

10. *Décima*. Esta evolución en los instrumentos protectores ha sido el resultado de la doctrina de los académicos de varios países contemporáneos, que han analizado el fenómeno de la tutela de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, y que en Alemania se conoce como *Drittwirkung*. Esta corriente doctrinal ha influido en la evolución de la amplitud protectora del derecho de amparo en varios países latinoamericanos, que han adoptado el modelo mexicano tanto en su denominación (y otras equivalentes, como el recurso de protección de Chile y la acción de tutela colombiana) y también en su función original de proteger los derechos humanos. El derecho de amparo podía interponerse exclusivamente contra actos de autoridades, y en ocasiones contra disposiciones generales, pero hubo una ampliación que se inició en 1958 por la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación argentina (que fue consagrada legislativamente por algunas provincias), y actualmente reconocida constitucionalmente en la reforma de 1994. Esta evolución se ha conocido con el nombre impropio de *amparo contra particulares*, pero que en realidad se interpone contra esos grupos sociales en situación de predominio, que también se han calificado como *poderes privados*. Este desarrollo se pretende adoptar en el ordenamiento mexicano, ya que el citado Proyecto de Nueva Ley de Amparo aprobado por la Suprema Corte de Justicia y presentado como iniciativa en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, propone en su artículo 4o., fracción II, un concepto flexible de autoridad como sujeto pasivo del mismo derecho de amparo, ya que considera como tal a la que, *con independencia de su naturaleza formal*, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en *forma unilateral y obligatoria*, u omite el acto que crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. De acuerdo con la doctrina, de aprobarse esta disposición por el Congreso de la Unión permitiría que además de las autoridades públicas, la demanda de amparo pudiera utilizarse contra dichos poderes privados que se encontraran en ese supuesto normativo, y ello ocurriría frecuentemente en materia administrativa. Esta posibilidad debe considerarse como un gran avance, pues también procedería en cuanto a la afectación de intereses difusos.