

## AMPARO COLECTIVO EN MÉXICO: HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL\*

Eduardo FERRER MAC-GREGOR\*\*

A la memoria del doctor Lucio Cabrera Acevedo, precursor del estudio científico de los derechos difusos y colectivos en México

SUMARIO: I. *Exordio. ¿Amparo colectivo o acción de inconstitucionalidad en materia fiscal?* II. *Terminología.* III. *¿Derechos o intereses?* IV. *Tipos de interés: simple, jurídico y legítimo.* V. *Vinculación entre los nuevos derechos y el interés legítimo. Diferencias con la acción popular.* VI. *Marco constitucional.* VII. *Regulación legal.* VIII. *Los intereses colectivos y el juicio de amparo mexicano.* IX. *Precedentes de la Suprema Corte de Justicia.* X. *El concepto de interés jurídico e interés legítimo en el proceso contencioso administrativo.* XI. *La titularidad de los derechos colectivos en materia ecológica.*

\* Ponencia presentada en el III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional (sobre “La protección orgánica de la Constitución”), celebrado los días 2 y 3 de octubre de 2009 en el Teatro Amalia G. de Castillo Ledón, del Centro Cultural Tamaulipas, en Ciudad Victoria. El presente trabajo constituye una actualización de la relatoría nacional de México que presentamos con motivo del VI Congreso Internacional de Derecho Procesal, en el Centro di Studi Giuridici Latino Americani de la Universidad Tor Vergata (Roma, 20-22, mayo de 2004); teniendo presente otros trabajos publicados con anterioridad, especialmente, “El amparo colectivo en México”, en Castro y Castro, Juventino V. (coord.), *Estudios en honor de Humberto Román Palacios*, México, Porrúa, 2005, pp. 201-234 y “El acceso a la justicia de los intereses de grupo (hacia un juicio de amparo colectivo)”, *Libro Homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM-IIIJ, 2000, pp. 221-234.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor en la Facultad de Derecho de la misma Universidad.

- XII. *El interés legítimo en las controversias constitucionales.*  
 XIII. *Interés legítimo y acciones de grupo en materia electoral.*  
 XIV. *Precedentes relevantes de tribunales colegiados de circuito.*  
 XV. *El proyecto de nueva Ley de Amparo.*  
 XVI. *Epílogo. Hacia una reforma constitucional y legal.*

### I. EXORDIO. ¿AMPARO COLECTIVO O ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA FISCAL?

Tradicionalmente se ha entendido al amparo como una garantía constitucional de protección de los derechos fundamentales. Esta aseveración es cierta. Sin embargo, en los últimos años existe un interesante debate sobre la “objetivación” de este medio de control.<sup>1</sup>

Esta dualidad en la finalidad del amparo para la protección de derechos subjetivos y para la salvaguarda del derecho objetivo adquiere una especial relevancia cuando a través del amparo se pueden impugnar normas generales y sus sentencias pueden tener efectos *erga omnes*. Así, el “amparo colectivo”, en determinados supuestos, puede constituir una vía para depurar el ordenamiento jurídico más allá de proteger derechos y libertades fundamentales. Y de ahí la idea de incluir en el presente congreso la novedosa temática del “amparo colectivo”, con independencia de que también a través del denominado “amparo soberanía”, previsto en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, se pueda tutelar la parte orgánica de la Constitución, como será materia de debate en el presente congreso.

¿Es el amparo colectivo un mecanismo viable para lograr la protección orgánica de la Constitución? Esta pregunta está latente si consideramos que el pasado 31 de marzo (2009) la Cámara de Diputados aprobó la adición de una fracción VII bis al artículo 107 constitucional, en la que se prevé que la Suprema Corte de Justicia, en única instancia, en juicios de amparo que se “tramiten de manera colectiva” podrá dictar sentencias

<sup>1</sup> Especialmente en España a partir de la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2007. Véanse, entre otros, Fernández Segado, Francisco, *La reforma del régimen jurídico-procesal del recurso de amparo*, Madrid, Dykinson, 2007; Carrillo, Marc, “La objetivación del recurso de amparo: una necesidad ineludible”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 81, mayo-agosto de 2008, pp. 87-109; Carrillo, Marc et al., *Hacia una nueva jurisdicción constitucional. Estudios sobre la Ley 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la LOTC*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

con efectos generales hacia el futuro cuando se trate de la inconstitucionalidad de leyes en materia fiscal, requiriendo para ello de una votación calificada (cuando menos ocho de los once integrantes).<sup>2</sup>

A pesar de este loable esfuerzo por introducir una especie de “amparo colectivo” y romper con la centenaria “fórmula Otero” o principio de la relatividad de las sentencias de amparo (tan urgente en nuestro sistema), estimamos que no es del todo apropiada la manera en que se pretende la protección colectiva, al limitarse a la materia fiscal y al crearse un procedimiento “peculiar”, que desnaturaliza propiamente al juicio de amparo para convertirla en una “acción de inconstitucionalidad” de leyes fiscales.

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional (pendiente de análisis y eventual aprobación por el Senado de la República) se advierte el procedimiento respectivo:

La presente propuesta de reforma consiste en sentar las bases constitucionales para crear un procedimiento acorde con las demandas actuales, particularmente para aquellos *amparos contra leyes fiscales que se promuevan de forma masiva o cuyo contenido sea de suma importancia y trascendencia para el país*.

De aprobarse por esa Soberanía, el juicio de amparo contra los elementos esenciales de las contribuciones, esto es, sujeto, objeto, base, tasa o tarifa previstos en una ley fiscal, se iniciaría de manera tradicional ante el

<sup>2</sup> La iniciativa fue suscrita por los diputados coordinadores parlamentarios de los tres principales partidos: PAN (Héctor Larios Córdova), PRD (Javier González Garza) y PRI (Emilio Gamboa Patrón), así como de otros diputados, y fue aprobada el 31 de marzo de 2009 por 335 votos a favor, 1 en contra y sin abstenciones. La adición al artículo 107 constitucional prevé una fracción VII bis, que establece:

“Los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten, en los términos y condiciones que señale la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Estos juicios serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo a que se refiere esta fracción tendrán efectos generales. Éstas deberán ser aprobadas por cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal y, en caso de no lograrse tal votación, se desestimarán los argumentos materia del juicio y no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazos que determine la ley.

La declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere esta fracción no tendrá efectos retroactivos”.

juez de distrito. No obstante, una vez que el Poder Judicial haya detectado la existencia de un número considerable de demandas en el mismo sentido, se decretaría el trámite de amparo con efectos generales designando uno o varios jueces instructores.

En esta fase del procedimiento será factible que cualquier contribuyente pueda adherirse a las demandas originalmente presentadas y esgrimir sus propios argumentos.

Una vez cerrada la instrucción, el o los jueces instructores llevarán a cabo la compilación de los conceptos de violación y remitirán el asunto a la Suprema Corte de Justicia, para que sea ésta la que emita la sentencia o resolución definitiva.

La sentencia que emita la Suprema Corte de Justicia tendrá efectos generales.

*De cierta manera, la vía jurisdiccional que se propone guarda grandes similitudes con la acción de inconstitucionalidad, aun y cuando presenta también algunas diferencias que se explican por la naturaleza misma de las normas impugnadas y de los sujetos legitimados para interponer el procedimiento (cursivas añadidas).*

Como puede apreciarse, el juicio de amparo se convierte propiamente en una acción de inconstitucionalidad al ser resuelta en única instancia por nuestro más alto tribunal, y pudiendo tener la sentencia efectos generales. Si lo que se pretende es resolver la problemática relativa a la impugnación masiva de disposiciones en materia fiscal (al no existir un procedimiento colectivo para el juicio de amparo debido al carácter individualista previsto en la Constitución y en la actual legislación sobre la materia, que data de 1936, con veintiocho reformas), creemos que la reforma que eventualmente se apruebe debería ser más ambiciosa y no restringirse a la materia fiscal, teniendo en cuenta el fenómeno de lo “colectivo” en general; es decir, de la protección jurisdiccional de los intereses o derechos difusos y colectivos, que comprende varias materias. ¿Cómo se podría lograr la protección “colectiva” cuando no se trate de la materia fiscal? De ahí la insuficiencia de la reforma constitucional recientemente aprobada por la Cámara de Diputados.

El presente trabajo pretende brindar una visión más amplia de la problemática, para entender qué son los intereses y/o derechos “difusos” y “colectivos”; cómo se ha logrado la protección de los mismos a la luz del derecho comparado, y cuáles son los pocos avances que se han dado en la legislación y la jurisprudencia mexicanas; para concluir cómo el Código

Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica<sup>3</sup> —en adelante Código Modelo— aprobado en las XIX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal (Caracas, 2004),<sup>4</sup> puede convertirse en un faro que alumbré la anhelada reforma constitucional y legal sobre acciones colectivas. Este Código Modelo constituye un esfuerzo muy serio para tratar de establecer bases generales que sirvan a todos los países sobre los distintos aspectos procesales de la compleja temática de los intereses o derechos difusos y colectivos, así como de los individuales con proyección colectiva (que la doctrina brasileña denomina “individuales homogéneos”).<sup>5</sup>

En nuestro país podría avanzarse significativamente si se logra una reforma al artículo 17 constitucional (como lo hemos propuesto recientemente),<sup>6</sup> así como a través de reformas que reglamenten la previsión constitucional, sea a través de una ley de acciones colectivas o, como preferimos, mediante una adición a un capítulo especial del Código Federal de Procedimientos Civiles que regule el procedimiento

<sup>3</sup> Para un análisis de cada artículo de este Código véase Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Código Modelo de Procesos Colectivos. Un diálogo iberoamericano. Comentarios artículo por artículo*, México, Porrúa-UNAM, 2008.

<sup>4</sup> Los profesores brasileños Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe y Antonio Gidi fueron los redactores del *Anteproyecto*, presentado en las XVIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal (Montevideo, 2002). Posteriormente fue realizado un *Segundo Anteproyecto*, en el que participaron, además de los citados, los profesores Aluiso G. de Castro Mendes, Anibal Quiroga León, Enrique M. Falcón, José Luis Vázquez Sotelo, Ramiro Bejarano Guzmán, Roberto Berizonce y Sergio Artavia, siendo revisada la redacción final por el profesor uruguayo Ángel Landoni Sosa. El anteproyecto fue objeto de análisis en Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, 2a. ed., México, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 2004.

<sup>5</sup> Asimismo, véase la interesante propuesta de Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y de tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales. Un modelo para países de derecho civil*, México, UNAM, 2004.

<sup>6</sup> Nuestra propuesta que elaboramos conjuntamente con Alberto Benítez y Fernando García Sais (ITAM) fue adicionar un párrafo quinto al artículo 17 constitucional, en los siguientes términos: “Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos, así como medidas que permitan a los individuos su organización para la defensa de los mismos”.

La propuesta fue acogida en sus términos y presentada formalmente como iniciativa el 5 de febrero de 2008 por el diputado Juan Guerra (PRD), así como por el senador Jesús Murillo Karam (PRI) el 7 del mismo mes y año. Esta iniciativa puede verse en Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Código Modelo de Procesos Colectivos. Un diálogo iberoamericano, cit.*, nota 3, pp. 441-446.

colectivo;<sup>7</sup> con independencia de las también necesarias reformas a la legislación sustantiva respectiva (consumidores, medio ambiente, patrimonio artístico y cultural, usuarios financieros, etcétera); y, por supuesto, a través de la reforma al artículo 107 constitucional y a la Ley de Amparo, para ampliar la legitimación activa del quejoso o promovente y avanzar al reconocimiento del “interés legítimo” como una fórmula procesal para la protección de dichos intereses y derechos, como ya se ha reconocido jurisprudencialmente para las controversias constitucionales por la Suprema Corte o para los partidos políticos en materia electoral por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

De esta manera, el juicio de amparo mexicano puede representar un eficaz instrumento para la protección jurisdiccional de los derechos o intereses difusos y colectivos cuando la afectación derive de un acto de autoridad (o incluso de particulares, como sucede en varios países).<sup>8</sup> Con la reforma legislativa de 1963 se dio un avance al transitar del *amparo individualista* al *amparo social*,<sup>9</sup> al otorgar legitimación a los núcleos de población ejidal o comunal. Sin embargo, sus alcances resultan limitados sin que exista propiamente un proceso colectivo, por lo que debemos dar un paso más significativo y transitar ahora hacia un verdadero y definitivo *amparo colectivo*.

## II. TERMINOLOGÍA

La problemática del fenómeno de lo “colectivo” comienza desde la terminología misma que se utiliza para su identificación, al no existir homogeneidad o univocidad en el lenguaje.

<sup>7</sup> Véase la iniciativa de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles (adición del título tercero del capítulo tercero, denominado “De los procedimientos colectivos”, que elaboramos conjuntamente con Alberto Benítez y Antonio Gidi, y que sirvió de discusión al grupo plural que formó el Senado de la República para preparar la legislación sobre acciones colectivas. El proyecto puede verse en Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Código Modelo de Procesos Colectivos*, cit., nota 3, pp. 447-453.

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, Porrúa-UNAM, 2006; asimismo, véanse las nuevas Constituciones de Bolivia, Ecuador y República Dominicana.

<sup>9</sup> Castro y Castro, Juventino V., *El amparo social*, prólogo de Lucio Cabrera Acevedo, México, Porrúa, núm. 7, 2005.

Se utilizan indistintamente los sustantivos “derechos” o “intereses” para los adjetivos: colectivos, difusos, sociales, de grupo, de clase, de serie, de sector, de categoría, de incidencia colectiva, dispersos, propagados, difundidos, profesionales, fragmentarios, sin estructura, sin dueño, anónimos, transpersonales, supraindividuales, superindividuales, metaindividuales, transindividuales, etcétera.<sup>10</sup>

El problema de vocabulario se agudiza aún más si se agregan aquellos derechos auténticamente individuales que por conveniencia se ejercen de manera colectiva, es decir, los llamados derechos: accidentalmente colectivos, individuales homogéneos, individuales plurales, plurisubjetivos, pluriindividuales, etcétera, que tienen como característica ser divisibles y provenir de una causa común.

Además, no existe una precisión conceptual para cada uno de los vocablos, y varía de país a país. En algunos se engloban en una misma connotación a los derechos difusos y colectivos (Argentina y Colombia), mientras que en otros la propia legislación prevé la distinción (Brasil y Portugal). Incluso en Colombia para referirse a los derechos individuales con proyección colectiva (individuales homogéneos utilizada en Brasil y Portugal), se utiliza la expresión “intereses de grupo”, terminología que en otros países se emplea para identificar a los estrictamente difusos y colectivos.<sup>11</sup>

No sin razón Fairén Guillén sostiene que estos intereses o derechos representan un concepto todavía nuevo, incierto y poco unívoco,<sup>12</sup> a tal extremo que se han calificado, de manera sarcástica como *intereses difusos, profusos y confusos*,<sup>13</sup> o como un *personaje absolutamente misterioso*.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> En cuanto a la terminología y a los autores que la utilizan, véanse, entre otros, Bujosa Vadell, Lorenzo-Mateo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, 1995, pp. 59 y ss.; Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997.

<sup>11</sup> Véase los diversos autores que aparecen en Ovalle Favela, José (coords.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y difusos*, México, UNAM, 2004.

<sup>12</sup> *Doctrina general del derecho procesal. Hacia una teoría y ley procesal generales*, Barcelona, Bosch, 1990, p. 93.

<sup>13</sup> Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, Pablo, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: difusos y colectivos*, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 30.

<sup>14</sup> Villone, M., “La collocazione istituzionale dell’interesse difuso”, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 73.

### III. ¿DERECHOS O INTERESES?

La naturaleza jurídica de las nuevas realidades supraindividuales ha sido ampliamente estudiada por la doctrina desde la década de los setenta, sobre todo en Italia. La mayoría se inclina por reconducirla a los conceptos de derecho subjetivo o de interés legítimo, tendencia que defiende, por ejemplo, Vigoriti, al sostener que siempre que hablemos de esas posiciones de ventaja estaremos en presencia sea de un “derecho subjetivo colectivo” o de un “interés legítimo colectivo”. Los menos se inclinan por una tercera vía, otorgándoles naturaleza autónoma (*tertium genus*), como lo defienden Landi, Zauttigh, Lener, entre otros.

En general, se ha entendido al derecho subjetivo como el poder de la voluntad (Savigny, Windscheid), o como un interés jurídicamente protegido (Ihering, Bachof), o bien en una posición ecléctica Jellinek lo conceptúa como la potestad de querer que tiene el hombre, reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico, en cuanto se refiere a un bien o interés. El interés legítimo, en cambio, constituye el reflejo del derecho objetivo (derecho reflejo), como veremos más adelante.

Si bien para algunos autores existen diferencias ontológicas entre el derecho subjetivo y el interés legítimo, y que la doctrina (especialmente la italiana) ha elaborado múltiples teorías y discutido ampliamente sobre sus diferencias, lo cierto es que en algunos países, como se precisó con anterioridad, carece de sentido la polémica, al momento en que los intereses son reconocidos constitucionalmente. En efecto, una vez que los “intereses” son amparados por el ordenamiento jurídico, asumen el mismo *status* de un “derecho”, desapareciendo cualquier razón práctica o teórica para diferenciarlos, como ha sostenido la doctrina brasileña. Incluso se habla de un derecho subjetivo colectivo.

En México, la discusión inició hace algunos años con la introducción del concepto de interés legítimo en las leyes que regulan el proceso contencioso administrativo y su posible ampliación a nuestro juicio de garantías, como se propone en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo. Desde ahora adelantamos nuestra postura sobre la necesidad de incorporar este interés a nivel constitucional, como sucede en Italia o en España, en los que el derecho a obtener una tutela judicial efectiva reconocido en sus respectivos textos fundamentales se refiere indistintamente a los derechos o intereses legítimos, lo que significaría que ambas situaciones jurídicas recibieran el mismo tratamiento para su protección jurisdiccional.

En definitiva, como lo sostiene la doctrina española, la fórmula constitucional de interés legítimo (artículos 24.1 y 162.1, b) representa la puerta por la que acceden al proceso (ordinario o de amparo constitucional) este tipo de intereses de naturaleza social o colectiva;<sup>15</sup> es decir, todo interés individual o social tutelado por el derecho indirectamente, con ocasión de la protección del interés general, y no configurado como derecho subjetivo, puede calificarse como interés legítimo y, por tanto, toda disposición o acto que incida en el ámbito de un interés legítimo puede ser impugnada por su titular, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución española, con independencia de que le ocasione de forma directa un beneficio o un perjuicio.<sup>16</sup>

#### IV. TIPOS DE INTERÉS: SIMPLE, JURÍDICO Y LEGÍTIMO

Antes de estudiar los distintos tipos de interés se requiere, como premisa elemental, aproximarse al concepto de “interés” en general.

Gramaticalmente, el *Diccionario de la lengua española* le otorga distintas acepciones, siendo una de ellas la “conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material”. En esta definición encontramos una característica esencial para los efectos que aquí interesan: *lo colectivo*.

Etimológicamente, proviene de la forma verbal latina *interest*, de *intersum*, *-esse* “estar entre”, lo que de alguna manera también nos aproxima a la temática en estudio al representar un concepto de mediación, caracterización que desde los años setenta le atribuía Guasp,<sup>17</sup> al estimar al interés como el elemento de conexión entre la necesidad y el bien.

Siguiendo a Couture, el interés constituye la “aspiración legítima, de orden pecuniario o moral que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta”.<sup>18</sup> Por otra parte, también la doctrina ha entendido al interés desde el punto

<sup>15</sup> Córdón Moreno, Faustino, *El proceso de amparo constitucional*, 2a. ed., Madrid, La Ley, p. 130.

<sup>16</sup> Almagro Nosete, José, “Cuestiones sobre legitimación en el proceso constitucional de amparo”, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, t. I, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1981, p. 403.

<sup>17</sup> *Derecho*, Madrid, 1971, pp. 271-274.

<sup>18</sup> *Vocabulario jurídico*, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 344.

de vista intelectualista y voluntarista,<sup>19</sup> que algunos otros autores prefieren denominar objetiva y subjetiva.<sup>20</sup> La primera (intelectualista u objetiva) tiene como uno de sus principales exponentes a Carnelutti, quien relaciona al interés entre un individuo o un conjunto de individuos y el bien con el cual pueden satisfacer sus necesidades. La segunda connotación (voluntarista-subjetiva) se refiere al acto de la inteligencia, es decir, la apreciación o valoración de un objeto que realiza el sujeto para la satisfacción de su necesidad, postura que defiende Rocco.

Para los efectos del presente estudio, resulta importante distinguir entre las calidades o tipos de interés: simple, jurídico y legítimo.

El *interés simple* corresponde a su concepción más amplia, y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano *quivis ex populo*, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo, y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica legitimante sería el mero interés en la legalidad. Para algunos, este interés debe incluso distinguirse del *interés de hecho*, que si bien en ocasiones se suelen identificar como sinónimos, lo cierto es que el *interés de hecho* constituye un mero interés humano que no penetra en el orbe de lo jurídico. En cambio, el simple sí tiene esa nota de juridicidad, como jurídicamente relevante. La acción popular requiere expresamente el reconocimiento del ordenamiento legal para ejercitar la acción, pero sin necesidad de apoyo en un derecho subjetivo o en un interés legítimo. En otras palabras, para el ejercicio de la acción popular no se precisa una condición o cualificación subjetiva especial, precisamente por descansar en ese interés simple, sino que se precisa de un requerimiento explícito, estando siempre limitada en su ejercicio a aquellos concretos supuestos en que la ley expresamente se lo permite.<sup>21</sup>

El *interés jurídico* es aquel que se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. Se constituye como la posición a cuyo

<sup>19</sup> Lozano Higuera Pinto, M., *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983, pp. 24 y ss.

<sup>20</sup> Gutiérrez de Cabiedes prefiere utilizar esta denominación, y critica la postura de Lozano Higuera, al estimar que no corresponde con el contenido que atribuye a cada una.

<sup>21</sup> Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo de Caviedes, Pablo, “Derecho procesal constitucional y protección de los intereses colectivos y difusos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, t. III, pp. 2717-2776; del mismo autor, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, cit., pp. 360-363.

favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros. Tradicionalmente la doctrina le otorga al derecho subjetivo dos elementos constitutivos, a saber: 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. Sin embargo, esta concepción de interés jurídico como identidad del derecho subjetivo tradicional se encuentra en crisis, al aparecer otros intereses que merecen de protección jurisdiccional, no obstante no estar formalizados como derechos subjetivos existentes, como lo es el *interés legítimo*.<sup>22</sup>

Así, el *interés legítimo* adquiere relevancia en lo jurídico a pesar de no descansar en un derecho subjetivo conforme a su concepción tradicional. Pero tampoco se trata de un mero interés en la legalidad (interés simple). Es en realidad una situación intermedia entre ambas situaciones.

Se desarrolló esencialmente en el derecho administrativo italiano,<sup>23</sup> aunque se ha extendido a muchos países europeos. En términos generales, este tipo de interés lo tiene

cualesquier persona, pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la observan-

<sup>22</sup> *Op. últ. cit.*, pp. 48 y 49, así como el interesante análisis sobre la crisis del derecho subjetivo ahí contenido.

<sup>23</sup> En Italia la distinción entre interés jurídico e interés legítimo adquiere una relevancia especial, pues se atribuye a diferentes jurisdicciones, según se trate de una o de otra: jurisdicción ordinaria (derechos subjetivos) y jurisdicción administrativa (interés legítimo).

cia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés.<sup>24</sup>

Este tipo de interés se ha aceptado en el ordenamiento mexicano para el proceso contencioso administrativo, para las controversias constitucionales y en materia electoral para los partidos políticos. Como veremos más adelante, estimamos también que debe extenderse al juicio de amparo.

#### V. VINCULACIÓN ENTRE LOS NUEVOS DERECHOS Y EL INTERÉS LEGÍTIMO. DIFERENCIAS CON LA ACCIÓN POPULAR

Partiendo de esta noción de interés legítimo, la doctrina y la jurisprudencia de algunos países suelen reconducir dentro de éste a los derechos o intereses de incidencia colectiva. En otras palabras, 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.

En Italia, paulatinamente se ha configurado una amplia jurisprudencia para encuadrar en el interés legítimo a estas situaciones jurídicas supra-individuales, y que la distinguen del interés general de cualquier ciudadano. Es famosa la primera sentencia del Consejo de Estado (1973), casada por la Corte di Cassazione (1978), que derivó de la acción ejercitada por la asociación ambientalista Italia Nostra, para la protección del patrimonio histórico, artístico y natural de ese país, con motivo de la licencia de construcción de una carretera en las cercanías del lago Tovel (provincia de Trento).

Por otra parte, es importante señalar que el interés legítimo a que nos hemos referido en el epígrafe anterior no debe confundirse con la acción popular (que descansa en un interés simple). Esta última acción se dirige a satisfacer el interés de la comunidad, el de todos. En cambio, el interés legítimo reconducido en su aspecto de protección de derechos o intere-

<sup>24</sup> Sánchez Morón, M., voz "Interés legítimo", *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, p. 3661.

ses difusos y colectivos normalmente se refiere a círculos de interés más reducidos, intereses de determinados grupos o colectividades (médicos, abogados, trabajadores de una empresa, usuarios de un servicio prestado por determinada empresa, etcétera), que sólo en supuestos excepcionales llega a coincidir con la totalidad de la comunidad, convirtiéndose con ello en interés general.

En palabras de Gutiérrez de Cabiedes, ambas figuras se distinguen por la naturaleza de la situación legitimante. La legitimación para la tutela de los intereses difusos y colectivos se funda en la titularidad de un específico interés legítimo cuya invocación por el demandante es precisa para su reconocimiento; la acción popular, en cambio, se sustenta en el mero interés en la legalidad: cualquier persona, por el hecho de invocar su condición ciudadana, está legitimada para impugnar un acto determinado. En este sentido, la acción popular se concede a todos los sujetos de derecho capaces de la comunidad social (*quivis ex populo*) y no a los de una determinada colectividad o grupo de personas. Además, como se ha señalado, para la existencia de la acción popular se requiere necesariamente el reconocimiento expreso del ordenamiento jurídico —que lo distingue del interés de hecho—, lo que no precisa la acción fundada en un interés legítimo supraindividual (difuso y colectivo).<sup>25</sup>

Con independencia de estas diferencias, lo cierto es que varias legislaciones iberoamericanas han incorporado en su texto a la acción popular con la finalidad de proteger los intereses o derechos de incidencia colectiva, incluso para establecer procesos colectivos de naturaleza constitucional (amparo, hábeas corpus, hábeas data, acción de inconstitucionalidad, etcétera).

## VI. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, y con cerca de 500 reformas, no prevé de manera general acciones colectivas.

Existen, sin embargo, ciertas acciones colectivas específicas, que podrían desprenderse en el caso del juicio de amparo agrario a favor de los

<sup>25</sup> Gutiérrez de Cabiedes Hidalgo de Caviedes, Pablo, “Derecho procesal constitucional y protección de los intereses colectivos y difusos”, *cit.*; y *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, *cit.*, pp. 182, 183, 200 y 201.

núcleos de población ejidal o comunal (artículos 103 y 107, fracción II). Este sector del amparo se conoce por la doctrina como “amparo social”, y ha tenido relevancia desde la reforma de 1963. La actual Ley de Amparo dedica su libro segundo de manera especial “al amparo en materia agraria”, que sólo procede contra actos de autoridad, y no de particulares, como sucede en otros países.

También existen denuncias populares (artículo 109, fracción I, *in fine*) donde cualquier ciudadano puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuando se trate de responsabilidad de altos servidores públicos (juicio político). Más que una auténtica acción popular, en realidad se trata de una denuncia de hechos, que debe formularse por escrito contra un servidor público, en tanto que no se presenta ante una autoridad jurisdiccional en sentido estricto.<sup>26</sup> La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>27</sup> prevé legitimación no sólo a cualquier ciudadano, sino también a los pueblos y comunidades indígenas, debiendo ser asistidos por traductores. Esta denuncia, que puede presentarse incluso en lengua indígena, debe apoyarse en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción del servidor público y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado, y en caso de que no puedan aportarse dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de alguna autoridad, la Comisión de la Cámara de Diputados podrá solicitarlas de oficio para los efectos conducentes. No producirán ningún efecto las denuncias anónimas.

## VII. REGULACIÓN LEGAL

En los últimos años se han producido reformas aisladas y nuevas leyes que tibiamente introducen acciones colectivas, especialmente para la defensa de los consumidores y del medio ambiente, aunque con ciertas limitaciones en la legitimación, como se expondrá más adelante. Los códigos de procedimientos civiles, salvo en tres casos<sup>28</sup> no las regulan,

<sup>26</sup> Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

<sup>27</sup> Reformada mediante publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de junio de 2003.

<sup>28</sup> Código de Procedimientos Civiles del Estado de Morelos (1993) y de Coahuila (1999), cuya autoría se atribuye al procesalista Fernando Flores García; posteriormen-

a pesar de existir algunas propuestas concretas de la doctrina mexicana para crear capítulos expresos en dichos ordenamientos.<sup>29</sup>

Destaca también la regulación del proceso contencioso administrativo, que ha reconducido la protección de los derechos o intereses colectivos a través de la figura del “interés legítimo”, en lugar del tradicional “interés jurídico”.

La normativa que de alguna forma contempla este tipo de acciones es la siguiente:

A) Códigos de procedimientos civiles de los estados de Morelos (1993), Coahuila (1999) y Puebla (2007). En el primero se regula de manera expresa la representación en defensa de intereses difusos, cuando se trate de

la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas o la obligación que establece el artículo 14 del Código Civil, de realizar actividades particulares en beneficio colectivo; estarán legitimados para promover el proceso pertinente, el Ministerio Público local, cualquier interesado y las instituciones o asociaciones de interés social, no políticas ni gremiales, que a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés colectivo comprometido (artículo 213).

En el caso de la legislación de Coahuila, se prevé una acción con pretensión de protección de intereses difusos, cuyo ejercicio se pretenda exigir la responsabilidad por daños o perjuicios actuales o emergentes, causados a un grupo indeterminado de personas (artículo 285).

En Puebla se legitima a las instituciones y asociaciones que cuenten con el permiso correspondiente a su denominación de la Secretaría de Relaciones Exteriores para haberse constituido ya sea de interés social, no políticas ni gremiales, el Ministerio Público y cualquier integrante de la comunidad, en los casos relativos a la defensa del medio ambiente, de valores culturales, históricos, artísticos, urbanísticos y otros análogos; cuando la afectación de derechos individuales se produzca en forma colectiva por un hecho común imputable a otra persona, la acción podrá ejercerse

te también se incorpora en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla (2007).

<sup>29</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, “Acciones de clase (colectivas o de grupo) en los códigos procesales”, *Propuestas de reformas legales e interpretación de las normas existentes*, México, Themis-Barra Mexicana Colegio de Abogados, 2002, t. I, pp. 147-157.

por cualquier interesado, institución, agrupación o entidad que tengan por objeto su defensa y protección. Si se pretende la adhesión a la acción por personas que se encuentran en la misma situación jurídica concreta, se procederá en forma previa, en los términos que para los actos preparatorios prevé el mismo Código de Procedimientos Civiles (artículos 11 y 12).

B) Legislación federal. Existen distintas leyes que han introducido denuncias populares o de grupo, que en realidad no constituyen propiamente acciones colectivas, ya que se presentan ante distintas instancias administrativas y no de manera directa ante el órgano jurisdiccional. Así ocurre con las acciones (en realidad denuncias) previstas en las siguientes leyes:

- Ley Federal de Competencia Económica. Cualquier persona puede iniciar el procedimiento en el caso de prácticas monopólicas ante la Comisión de Competencia Económica (artículos 30 y 32).
- Ley General de Salud. Cualquier persona, por denuncia ante las autoridades sanitarias sobre hechos, actos u omisiones que representen un riesgo o provoquen un daño a la salud de la población (artículo 60).
- Ley General de Asentamientos Humanos. Los residentes del área que resulten afectados por construcciones tienen derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, y se ejerce ante las autoridades competentes, quienes oirán a las partes y resolverán en un término no mayor a 30 días naturales (artículo 57).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Cualquier persona, grupo social, organización no gubernamental, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades, cuando se produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales (artículo 189).
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Similar a la ley anterior (artículo 125).
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Cualquier persona podrá presentar denuncia cuando se produzca desequilibrio ecológico al ecosistema forestal o daños a los recursos forestales (artículo 159).
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Queja o denuncia que puede presentar cualquier persona ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante las comisiones estatales en

el caso de las autoridades del orden estatal o municipal (artículos 43 a 47).

Debe destacarse que la regulación señalada obedece a nuevas leyes o bien a reformas recientes. Existen otros ordenamientos, sin embargo, que prevén acciones específicas (y no sólo denuncias):

- Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, reformada en febrero de 2004, en la que se otorga legitimación activa a la Procuraduría Federal del Consumidor para ejercer ante los tribunales competentes, acciones de grupo en representación de consumidores, por los daños o perjuicios ocasionados, procediendo la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. La indemnización por los daños y perjuicios no podrá ser inferior al veinte por ciento de los mismos. También la Procuraduría puede ejercitar una acción cautelar para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos (artículos 24, fracciones II y III, y 26, fracciones I y II y 76).<sup>30</sup>
- Ley Federal del Trabajo, que prevé acciones colectivas de naturaleza económica a favor de sindicatos de trabajadores o por la mayoría de trabajadores de una empresa o establecimiento (artículo 903).<sup>31</sup>
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Prevé una acción contra actos de autoridad a favor de los núcleos de población ejidal o comunal en defensa de sus derechos colectivos agrarios (artículos 212-216).

<sup>30</sup> No obstante de contar con esta facultad, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor no ejerció acción colectiva alguna en tres lustros. Las primeras acciones colectivas fueron ejercidas en 2007 en contra de las aerolíneas Air Madrid (14 de febrero y 30 de abril) y Líneas Aéreas Azteca (22 de marzo), sin que todavía se resuelvan.

<sup>31</sup> Véanse los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Quinta y Sexta Épocas): “ACCIONES COLECTIVAS, FALTA DE INTERÉS JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES EN LO INDIVIDUAL, PARA IMPUGNAR EN AMPARO LAUDOS QUE RESUELVEN SOBRE SOBRESIEMIENTO” (Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, 44, Quinta Parte, p. 13); “ACCIONES COLECTIVAS DE ORDEN JURÍDICO O ECONÓMICO” (Sexta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta parte, tomo XXXVIII, p. 9); y “FERROCARRILEROS. PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES COLECTIVAS EJERCITADAS POR EL SINDICATO DE LOS” (Sexta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta parte, tomo XXXVI, p. 49).

C) Legislación en materia ambiental en las entidades de la República mexicana. A semejanza de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que rige a nivel federal, los 31 estados y el Distrito Federal contemplan leyes similares que introducen la denuncia ciudadana o popular ante las propias autoridades ambientales.

La autoridad en algunos casos tiene atribuciones expresas para iniciar las acciones que procedan ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Cuando por infracción a las leyes se producen daños o perjuicios, los interesados pueden solicitar a la autoridad ambiental, que formule un dictamen técnico, que podrá tener valor de prueba plena en caso de ser presentado en juicio.

#### VIII. LOS INTERESES COLECTIVOS Y EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO

En México queda todavía una magna tarea en el ámbito legislativo. Y más aún en la interpretación de los jueces, que ante falta de regulación expresa son contados los que han abierto el paso franco al acceso a la justicia de estos nuevos derechos o intereses. Debemos someter a revisión, por ejemplo, el concepto del agravio personal y directo, así como los efectos de la sentencia al caso particular que rige al juicio de amparo mexicano desde el siglo XIX.

En 1999 se adicionó un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional,<sup>32</sup> que dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” (lo cual implica el derecho a una calidad de vida y el derecho al medio ambiente, relacionados directamente con los intereses difusos y colectivos), y que al comprenderse dentro de las garantías individuales pueden ser objeto del juicio de amparo. El problema, sin embargo, radica en las tradicionales formas de legitimación, en la representación adecuada y en los efectos de la sentencia protectora, que siempre debe versar sobre el caso particular.

¿Cuál ha sido la actitud de los tribunales federales en México? La mayoría de los jueces de distrito han negado la posibilidad de acceder vía amparo, al considerar la falta de interés jurídico del quejoso, motivando el sobreseimiento en el juicio con base en la fracción V del artículo 73

<sup>32</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio de 1999.

de la Ley de Amparo. Los menos han otorgado amparos o la suspensión del acto reclamado.

El historiador y jurista mexicano Lucio Cabrera Acevedo en su libro *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos* (México, Porrúa, 2000), ilustra que de 1868 a 1882 se promovieron demandas de amparo a nombre propio y de un número indeterminado de personas, sobre todo para proteger derechos o intereses de las comunidades indígenas o de una población, y se otorgó el amparo con efectos generales. Sin embargo, el carácter individualista del amparo a partir de 1883 fortaleció y consolidó el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, que ha prevalecido hasta la actualidad.

En otro trabajo, este autor sostiene la existencia de ejecutorias de la Suprema Corte entre los años 1867 a 1876 que protegían intereses colectivos mediante la sustitución a la autoridad administrativa y la ampliación de la legitimación procesal de los quejosos.<sup>33</sup> Es en la Primera Época del *Semanario Judicial de la Federación* donde se encuentran varios casos de protección a intereses de tipo urbanístico, estético e incluso de simple comodidad, ya que el interés jurídico en su acepción estricta como derecho subjetivo no es consustancial al juicio de amparo, y de ahí que en el siglo XIX la Suprema Corte tenía una concepción amplia de la legitimación.<sup>34</sup>

Sin embargo, en 1972, nuestro más alto tribunal negó el amparo (R.A. 2747/69, ministro: Abel Huitrón, y secretario: Genaro David Góngora Pimentel) solicitado por un club campestre, en el que los propietarios de varios terrenos en la ciudad de Monterrey reclamaron la licencia otorgada por el gobierno del estado para construir un cementerio en los linderos de sus predios, alegando que recibirían perjuicios económicos en su salud y de toda índole, “pues a nadie le gusta vivir cerca de un panteón”. La Suprema Corte resolvió por unanimidad de votos que este tipo de interés no tiene tutela jurídica, y que los problemas urbanísticos, estéticos, sanitarios y de comodidad que plantearon los quejosos carecían de interés protegido por la ley para impedir que sus propiedades fueran colindantes de un panteón, por lo que estos problemas quedaban dentro de la esfera

<sup>33</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993, pp. 224-226.

<sup>34</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM-III, 2002, pp. 41 y 42.

soberana de la autoridad administrativa y los tribunales federales no podían asumir las atribuciones de ésta. La parte medular de la ejecutoria sostuvo:

...La ley no faculta al Poder Judicial de la Federación para obligar a la autoridad a cumplir con reglas urbanísticas y sanitarias... [ni tampoco] para conocer de los problemas estéticos, las dificultades prácticas, las razones de conveniencia de las autoridades administrativas locales y pronunciar un fallo supremo que decida sobre los aspectos que no deben pasarse por alto al establecer un cementerio. Esto es mucho más que impartir justicia, porque es administrar...<sup>35</sup>

En época más reciente, el propio Cabrera Acevedo, junto con Genaro David Góngora Pimentel, nos proporcionan ejemplos de resoluciones importantes al respecto. En el amparo 391/77, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (D. F.) sobreseyó en el juicio por mayoría de votos. El magistrado disidente, Guillermo Guzmán Orozco, emitió un voto importante. Y en otros dos amparos, siendo ya ponente este magistrado, el mismo tribunal colegiado concedió la suspensión del acto reclamado, al sostener: 1. que el quejoso tiene interés jurídico; 2. considerar como actos reclamados a las autoridades gubernamentales de la ciudad de México en materias relativas al ambiente urbano; 3. que no se afecta el interés público al conceder la suspensión, y 4. que un particular puede ser la persona adecuada para representar intereses colectivos o difusos.<sup>36</sup>

El anterior ejemplo es del amparo 1081/80, en el que la quejosa era la asociación de la colonia denominada Fuentes del Pedregal. En la parte medular de esta ejecutoria se dijo:

Los vecinos de una colonia o cualesquiera de ellos, tienen interés en el aspecto urbano, estético, de jardines, etc. de su colonia, pues no podría decirse —pues la Constitución no lo dice— que la capital de la República es propiedad de los gobernantes en turno para el efecto de alterar el aspecto urbano, o suprimir parques y zonas verdes, o modificar el aspecto estético y urbanístico a su gusto, sin voz ni voto de los habitantes de la misma...

<sup>35</sup> A.R. 2747/69 Alejandro Guajardo, Club Campestre y otros. Unanimidad de 19 votos; *cf. op. últ. cit.*, pp. 226 y 227.

<sup>36</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *La suspensión en materia administrativa*, 4a. ed., México, Porrúa, 1998.

—y continúa diciendo esta ejecutoria— sería ilógico sostener que quien vive en una colonia carece de interés en el aspecto urbano de la misma, y en las áreas verdes y zonas públicas, siendo así que tales cosas afectan individualmente el valor económico y estético del lugar en que escogieron vivir. No podría decirse que los habitantes son incapaces que deban quedar sujetos a la urgencia pretendida o real en ejecutar obras en la ciudad...

En términos similares también se concedió la suspensión en el amparo 264/80, en el que el acto reclamado era una licencia dada por el gobierno de la ciudad de México para construir un edificio de oficinas comerciales o de servicios en un área residencial o zona de casa habitación.<sup>37</sup>

Conforme a la jurisprudencia tradicional, la afectación a este interés jurídico debe probarse plenamente,<sup>38</sup> lo que obstaculiza aún más el acceso a la justicia de los intereses o derechos supraindividuales. La regla general debería invertirse, como bien lo sostiene un sector de la doctrina; es decir, privilegiar la procedencia del amparo mediante interpretaciones más favorables para los justiciables, sin que llegue al extremo de colapsar el sistema ante la apertura desmedida del amparo.<sup>39</sup>

Zaldívar, con agudeza, pone el dedo en la llaga, al afirmar que en realidad con

la identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo viene a ser una forma de privilegiar las actuaciones de los órganos del Estado frente a los particulares, sencillamente por la dificultad de éstos de hacer valer medios de impugnación. Es decir, si se parte de ciertos niveles de identificación entre la autoridad emisora del acto que se va a reclamar y aquella que tiene a su cargo revisar su constitucionalidad, resulta más sencillo para la segunda cumplir con su función si la posibilidad de acceder al juicio de control deriva de la forma como la autoridad emisora de la norma o acto a combatir haya definido el derecho del ciudadano.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> *Cfr. op. ult. cit.*, y Cabrera Acevedo, Lucio, “La protección de intereses difusos y colectivos en el litigio civil en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, núms. 127-128-129, así como “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, *cit.*, pp. 226-228.

<sup>38</sup> *Cfr.*, entre otras, las tesis del tribunal pleno: “INTERÉS JURÍDICO. DEBE ESTAR PLENAMENTE PROBADO”, e “INTERÉS JURÍDICO. DEBE ESTAR FEHACIEMENTE PROBADO Y NO INFERIRSE A BASE DE PRESUNCIONES”.

<sup>39</sup> *Cfr.*, entre otros, Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, *cit.*, pp. 46 y 47.

<sup>40</sup> *Cfr. op. ult. cit.*, p. 41.

## IX. PRECEDENTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A) El primer caso se relaciona con la legitimación activa de los portadores de los intereses supraindividuales para la procedencia del juicio de amparo.

La Segunda Sala de la Suprema Corte, en el expediente varios 1/1996,<sup>41</sup> resolvió el 13 de septiembre de 1996, por mayoría de cuatro votos, no ejercitar su facultad de atracción para conocer de un amparo en grado de revisión (de competencia originaria de un tribunal colegiado de circuito) promovido por un particular a nombre propio y en representación de una asociación civil. El juez de distrito que conoció en primera instancia resolvió sobreseer en el juicio por falta de interés jurídico de la promotente.<sup>42</sup> El criterio mayoritario para no ejercitar la atracción del asunto consistió en estimar que no es de importancia y trascendencia resolver si la quejosa, como asociación civil constituida para la preservación del medio ambiente, tiene legitimación, ya que tal análisis atañe a lo que debe entenderse por interés jurídico para efectos del amparo, concepto sobre el cual se han pronunciado en forma repetida y usual los tribunales federales, existiendo abundantes precedentes y tesis jurisprudenciales.

Sin embargo, queda un antecedente importante en el voto particular formulado por el ministro disidente, Góngora Pimentel, en el que estima la necesidad de atraer el asunto por ser un caso de trascendencia en el orden jurídico, por tratarse del análisis de la legitimación de la quejosa como organización no gubernamental para impugnar un acto administrativo de carácter general y obligatorio emitido por una secretaría de Estado. Se sostiene en este voto que se justifica conocer del asunto para

<sup>41</sup> Relacionado con la solicitud del ministro Genaro David Góngora Pimentel a fin de que se ejerciera la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo en revisión 861/96, promovido por Homero Aridjis Fuentes, por su propio derecho y en su carácter de presidente del Consejo de Directores del Grupo de los Cien Internacional, asociación civil, en contra de actos del director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y otras autoridades, radicado en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

<sup>42</sup> El acto reclamado en este juicio de amparo consistió en el desechamiento del recurso de revisión administrativa interpuesto por los quejosos, ante la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en contra del "Acuerdo por el cual se simplifica el trámite de la presentación de la manifestación de impacto ambiental a las industrias que se mencionan, sujetándolas a la presentación de un informe preventivo", que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de noviembre de 1995.

analizar si por el principio de relatividad de las sentencias de amparo es procedente o no el juicio de amparo, cuando existe un acuerdo trilateral suscrito por el Estado mexicano con Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica,<sup>43</sup> donde diversos preceptos imponen la obligación a las partes contratantes, de otorgar participación a la sociedad en general, en la aplicación de las normas ambientales e, incluso, que deben proveer o implantar recursos o medios jurídicos para que los interesados tengan acceso en la aplicación y regulación de esa materia del medio ambiente.<sup>44</sup>

Debe destacarse que al conocer el respectivo tribunal colegiado de circuito del recurso de revisión, reconoció el interés jurídico de la asociación civil debido a su objeto social, y al quejoso en particular al interpretar a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,<sup>45</sup> debido a que cualquier persona se encuentra en posibilidad de consultar las manifestaciones de impacto social, concediéndose el amparo solicitado.

B) El segundo precedente se relaciona con el ámbito fiscal-ecológico, referente a la inconstitucionalidad de los derechos por la descarga de aguas contaminadas.

El tribunal pleno de la Suprema Corte resolvió por unanimidad de votos el 3 de marzo de 1998 (amparos en revisión 2240/96 y 2854/96),<sup>46</sup> conceder el amparo a las empresas quejasas, al estimar que el artículo 282, fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente en 1996, viola la garantía de legalidad tributaria “al dejar a la Comisión Nacional del Agua la valoración de los elementos, circunstancias y factores que han

<sup>43</sup> Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el gobierno de México, el de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 1993.

<sup>44</sup> El contenido del voto particular, así como el fallo íntegro de la resolución de la Corte, puede verse en la obra de Góngora Pimentel, Genaro, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Editorial Laguna, 2000: “Concepto de interés y trascendencia para el ejercicio de la facultad de atracción. El caso del Grupo de los Cien Internacional, A. C.”, pp. 451-509.

<sup>45</sup> El artículo 34 de dicha ley (reformado el 13 de septiembre de 1996, sostiene en su párrafo primero: “Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona”.

<sup>46</sup> Interpuestos, respectivamente, por Bacardí y Compañía, S. A. de C. V. e Industrias Alimenticias de Zacatecas, S. A. de C. V.

de concurrir para que determinados sujetos logren la exención en el pago del derecho correspondiente”.<sup>47</sup>

El ministro Genaro David Góngora Pimentel señala sobre este asunto, que el ambiente es un bien común, y el deber de preservarlo corresponde a todos, como manifestación indispensable de solidaridad colectiva, y se cuestiona: “¿Son los tributos medidas apropiadas para proteger el medio ambiente? ¿Tiene límites el carácter extrafiscal de los tributos ecológicos? El problema fundamental que conllevan las preguntas anteriores es determinar en qué medida es constitucionalmente admisible un tributo cuyo hecho imponible sea una actividad antiecológica. O, dicho de otro modo, dilucidar si en este empleo ‘extrafiscal’ del sistema tributario caben, concretamente, tributos de finalidad primordialmente ambiental”.<sup>48</sup>

#### X. EL CONCEPTO DE INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Otro precedente importante, que si bien fue resuelto en la vía de la contradicción de tesis entre tribunales colegiados de circuito (sistema de unificación de criterios de los tribunales federales), para explicar las diferencias entre interés jurídico y el legítimo en el proceso contencioso administrativo, puede resultar ejemplificativo para extenderlo también al juicio de amparo; no obstante que un sector de la doctrina estima que si bien la resolución fue progresista, se requiere romper con las ataduras tradicionales de la concepción de los derechos.<sup>49</sup>

En la contradicción de tesis 69/2002, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte el 15 de noviembre de ese año, la materia de la contradicción de criterios consistió en determinar si el interés legítimo tiene o no la misma connotación que el interés jurídico (teniendo en cuenta que la anterior ley sólo contemplaba este interés), y con base en ello determinar si la actual Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

<sup>47</sup> Góngora Pimentel, Genaro, “La inconstitucionalidad de los derechos por la descarga de aguas contaminadas”, en su obra *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, cit., pp. 435-449.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 437.

<sup>49</sup> Cruz Parcero, Juan Antonio, “Derecho subjetivo e interés jurídico en la jurisprudencia mexicana”, *Juez. Cuaderno de Investigación*, Instituto de la Judicatura Federal, núm. 3, 2003. Véase también su interesante obra *El concepto de derecho subjetivo*, 2a. ed., México, Fontamara, 2004.

Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo debe, o no, acreditar la titularidad de un derecho subjetivo afectado.

Por unanimidad de votos se estimó que ambos intereses tienen una connotación diferente, en tanto que de los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada ley y del que dio lugar a la ley en vigor se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el interés jurídico y el legítimo, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de 1986 y 1995. De hecho, 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 que 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 fallo de la Segunda Sala estimó esencialmente que 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 a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.<sup>50</sup>

En este mismo orden de ideas, la propia ejecutoria sostuvo que de acuerdo con la ley actual (artículos 34 y 72, fracción V), para la procedencia del juicio administrativo basta con que el acto de autoridad impugnado afecte la esfera jurídica del actor, para que le asista un interés legítimo para demandar la nulidad de ese acto, resultando intrascendente, para este propósito, que sea o no titular del respectivo derecho subjetivo, pues el interés que debe justificar el accionante no es el relativo a acreditar su pretensión, sino el que le asiste para hincar la acción. En efecto, tales preceptos aluden a la procedencia o improcedencia del juicio administrativo, a los presupuestos de admisibilidad de la acción ante el mencionado Tribunal, mas no el deber del actor de acreditar el derecho que alegue que le asiste, pues esto último es una cuestión que atañe al fondo

<sup>50</sup> Tesis jurisprudencial 141/2002-SS: “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”. Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, diciembre de 2002, p. 241.

del asunto. 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 (jurídica) derivada de su peculiar situación que tienen en el orden jurídico, de donde se sigue que los preceptos de la mencionada ley, 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 de mayores alcances que éste.<sup>51</sup>

#### XI. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN MATERIA ECOLÓGICA

El tribunal pleno interpretó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (vigente en 1993), que contiene disposiciones en materia ecológica relativas a una comunidad determinada, estableciendo derechos a favor de las personas físicas y morales que la integran y residen en el lugar, en el sentido que podría considerarse como un derecho colectivo que da interés jurídico a la propia colectividad para que por sí misma o por medio de su representante legítimo pueda promover el juicio de amparo.

Sin embargo, en el fallo se sostuvo que cuando lo promueve una asociación cuya pretensión radica, no en salvaguardar algún derecho que le otorgue la ley por encontrarse dentro de su hipótesis, sino en que se proteja a la colectividad que no representa y se haga una declaración general respecto de la ley, se está en la hipótesis de la falta de interés jurídico a que se refiere la Ley de Amparo (artículo 73, fracción V), pues de admitirse la procedencia del juicio y en el supuesto de que el mismo tuviera que otorgarse, se estaría ante el problema de determinar los efectos de la sentencia, los cuales no pueden ser otros que los de proteger al caso particular en términos de la disposición constitucional (artículo 107, fracción II).<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Tesis jurisprudencial 142/2002-SS: “INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”. *Ibidem*, p. 242.

<sup>52</sup> Amparo en revisión 435/96. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, A. C., 29 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño

## XII. EL INTERÉS LEGÍTIMO EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Si bien en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional no se hace referencia al interés legítimo como supuesto de legitimación activa de la entidad, poder u órgano que promueva la controversia, el tribunal pleno de la Suprema Corte, entre otros casos, determinó la actualización de un *interés legítimo* del ayuntamiento actor en esa vía para deducir los derechos derivados de su integración.

Se estimó que si bien en la tesis jurisprudencial 71/2000 se establece la necesidad de que el promovente plantee la existencia de un agravio, éste debe entenderse como un *interés legítimo* para acudir a la vía de la controversia constitucional, el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera jurídica de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, *en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo*; dicho interés se estima actualizado cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve debido a *la situación de hecho en la que ésta se encuentre*, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que pueda exigir su estricta observancia.<sup>53</sup>

La aceptación jurisprudencial del interés legítimo en la controversia constitucional se ha ido consolidando, incluso cuando se trata de un “principio de afectación”.<sup>54</sup>

Pelayo y Olga M. Sánchez Cordero. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdalena.

<sup>53</sup> Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del municipio de Nativitas, estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. Véanse las jurisprudencias 83 y 84/2001: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA” y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN”. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, julio de 2001, pp. 875 y 925, respectivamente.

<sup>54</sup> *Cfr.*, entre otras, las tesis jurisprudencial 54/2004 del tribunal pleno, cuyo rubro es: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES” (P./J. 54/2004); asimismo,

### XIII. INTERÉS LEGÍTIMO Y ACCIONES DE GRUPO EN MATERIA ELECTORAL

La doctrina desde hace tiempo se refiere a una acción de clase en materia electoral federal,<sup>55</sup> y posteriormente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo confirmó en varios asuntos, al sostener que los partidos políticos tienen interés legítimo y pueden deducir acciones para proteger intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones.

Partiendo de una interpretación sistemática y muy flexible de distintos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de los principios rectores en la materia electoral contenidos en el artículo 41 constitucional, los fallos sostienen la posibilidad de que esos partidos se encuentran legitimados para deducir las “acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de la preparación de los procesos electorales”.<sup>56</sup>

Esta interpretación jurisprudencial abre el cauce para la tutela de los intereses difusos, a pesar incluso de que la legislación electoral no otorga acción alguna a los ciudadanos, sea de manera individual o colectiva, ya que la acción que se prevé se refiere a ciertas violaciones directas al voto público, sin que les sea permitido invocar como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, puesto que se prevé por la Constitución y la legislación electoral, que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa electoral. Si bien la interpretación flexible lograda constituye un avance importante, lo más

de la Segunda Sala, la tesis aislada, cuyo rubro dice: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN. CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN” (2a. XVI/2008).

<sup>55</sup> Gómez Lara, Cipriano y Ortiz Martínez, Carlos, “Una acción de clase en materia electoral federal en México”, *cit.*

<sup>56</sup> Véase la tesis de jurisprudencia S3ELJ 15/2000: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”.

conveniente sería que en la legislación exista la acción correspondiente, y tal vez esta jurisprudencia inicie el camino para ello.

Con anterioridad la propia Sala Superior había emitido un criterio similar, al resolver el recurso de apelación 9/97, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), relativo a reconocer el interés legítimo de los partidos políticos para impugnar actos en esa etapa de preparación del proceso electoral. Partiendo de una interpretación también sistemática, el fallo sostuvo que los partidos políticos tienen *interés legítimo* para hacer valer los medios de impugnación jurisdiccionales contra actos emitidos en dicha etapa, debido a dos razones fundamentales:

A) Que los partidos no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público, con objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, de manera que las acciones que deducen no son puramente individuales, sino que gozan, en buena medida, de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, dentro de las cuales se suelen ubicar las acciones de clase o de grupo, que existen en otros países, y que se comienzan a dar en México, o las dirigidas a tutelar los derechos difusos de las comunidades indeterminadas y amorfas, acciones que se ejercen a favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tienen en común cierta situación jurídica o estatus, sobre el que recaen los actos impugnados;

B) Debido a que cada acto y etapa del proceso electoral adquiere definitividad, ya sea por el hecho de no impugnarse a través de los medios legales, o mediante pronunciamiento de la autoridad que conozca de esos medios legales, o mediante pronunciamiento de la autoridad que conozca de esos medios que al respecto se hagan valer, de manera que ya no se podrá impugnar posteriormente, aunque llegue a influir en el resultado final del proceso electoral.<sup>57</sup>

#### XIV. PRECEDENTES RELEVANTES DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al conocer del amparo directo 75/2008, bajo la ponencia del magistrado

<sup>57</sup> Cfr. la tesis S3EL 7/97: “PARTIDOS POLÍTICOS. INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE LA ETAPA DE PREPARACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL” (*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, México Tribunal Electoral del PJF, 2003, pp. 605 y 606).

Leonel Castillo González, emitió tesis asiladas que constituyen un avance jurisprudencial de trascendencia para el reconocimiento de las acciones colectivas, y especialmente para adaptar el tradicional procedimiento individualista previsto en nuestro ordenamiento hacia nuevas posiciones flexibles “para adoptar los principios del proceso jurisdiccional social”.<sup>58</sup>

En efecto, dicho órgano jurisdiccional, al reconocer la existencia de intereses difusos y colectivos de los consumidores en los artículos 21 y 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuya legitimación corresponde en exclusiva a la Procuraduría Federal del Consumidor, consideró necesario que

el juzgador debe *despojarse de la idea tradicional* de los límites impuestos para la defensa de los intereses individuales o el derecho subjetivo de cada individuo, *para acudir a una interpretación jurídica avanzada, de vanguardia, en la cual potencialice las bases constitucionales con los criterios necesarios para preservar los valores protegidos y alcanzar los fines perseguidos, hacia una sociedad más justa.* Sólo así se pueden tutelar los intereses colectivos o difusos, pues si su impacto es mucho mayor, se requiere el máximo esfuerzo y actividad de los tribunales y *considerable flexibilidad en la aplicación de las normas sobre formalidades procesales, la carga de la prueba, allegamiento de elementos convictivos, su valoración y el análisis mismo del caso.* Asimismo, se requiere *de una simplificación del proceso y su aceleración,* para no hacer cansada o costosa la tutela de estos derechos, a fin de que los conflictos puedan tener solución pronta, que a su vez sirva de prevención respecto de nuevos males que puedan perjudicar a gran parte de la población. Estas directrices deben adoptarse, a su vez, en los procesos individuales donde se ventile esta clase de intereses, *mutatis mutandi,* porque ponen en juego los mismos valores, aunque en forma fragmentaria, mientras que las dificultades para sus protagonistas se multiplican<sup>59</sup> (énfasis añadido).

Este criterio lo consideramos fundamental para entender que aun sin un procedimiento específico en materia de acciones colectivas es posible adaptar el tradicional proceso a los fines que se persiguen con la tutela

<sup>58</sup> Véase la tesis aislada I.4o.C.136 C, cuyo rubro es: “INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS EN PROCESOS JURISDICCIONALES COLECTIVOS O INDIVIDUALES. CARACTERÍSTICAS INHERENTES” (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, abril de 2008, p. 2381).

<sup>59</sup> Texto de la tesis citada en nota anterior.

jurisdiccional de los intereses y derechos difusos y colectivos, logrando “flexibilidad en la aplicación de las normas sobre formalidades procesales”.

Este mismo tribunal establece que para la procedencia de este tipo de acciones es necesario tener presente, siguiendo la ley de consumidores referida: i) la gravedad; ii) el número de reclamaciones o denuncias que se hubieran presentado en contra del proveedor; y iii) la afectación general que pudiera causarse a los consumidores en su salud o en su patrimonio. Y especifica que su objeto puede ser de dos tipos: i) *indemnizatorio* para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, y ii) *preventivo* con la finalidad de impedir, suspender o modificar aquellas conductas que puedan causarlos.<sup>60</sup>

También realizó un esfuerzo por establecer quiénes son los titulares de los intereses difusos y colectivos, así como destacar algunas de sus características:<sup>61</sup>

son los pertenecientes a todos los miembros de una *masa o grupo de la sociedad, sin posibilidad de fraccionarse en porciones para cada uno, ni de defensa mediante las acciones individuales tradicionales, ni de ejercerse aisladamente, o bien, que siendo factible su separación, la prosecución de procesos singulares, por una o más personas carece de incentivos reales, tanto por resultar más costosos los procedimientos empleados que la reparación que se pueda obtener, como por su falta de idoneidad para impedir a futuro los abusos denunciados, a favor de toda la comunidad de afectados*. Esto tiene lugar generalmente, en relación a medidas o estrategias desplegadas contra grupos sin organización ni representación común, como la amplia gama de consumidores, o con las afectaciones al medio ambiente, con los que se perjudican los intereses de todos los ciudadanos en general. En atención a tal imposibilidad o dificultad, *en la época contemporánea las leyes han venido creando mecanismos generadores de acciones que resultan idóneas a las peculiaridades de esos intereses, como la acción popular, o con la legitimación a grupos u organizaciones sociales que garanticen solvencia material y moral, y seriedad para dar*

<sup>60</sup> Véase la tesis aislada I.4o .C. 135 C, cuyo rubro es: “ACCIONES COLECTIVAS A FAVOR DE LOS CONSUMIDORES. LEGITIMACIÓN, COMPETENCIA Y OBJETO” (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, abril de 2008, p. 2284).

<sup>61</sup> Véase la tesis aislada I.4o .C.137 C, cuyo rubro es: “INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS. SUS CARACTERÍSTICAS Y ACCIONES PARA SU DEFENSA” (publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, abril de 2008, p. 2381).

seguimiento consistente y llevar hasta el final esta clase de acciones, como sucede en distintos ámbitos o naciones; en el derecho mexicano del consumidor, la legitimación se otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor, para el ejercicio de las acciones tuitivas de intereses difusos de los consumidores (énfasis añadido).

## XV. EL PROYECTO DE NUEVA LEY DE AMPARO

Desde hace tiempo un sector importante de la doctrina mexicana considera necesario actualizar nuestra máxima institución procesal. Fix-Zamudio enfatiza en esta necesidad al sostener que “existe un consenso esencial en la doctrina jurídica mexicana pero también en los distintos sectores sociales y políticos, de que se requiere una renovación profunda de nuestro ordenamiento en cuanto a la regulación del juicio de amparo”.<sup>62</sup>

En la clausura al Congreso Nacional de Jueces de Distrito (ciudad de México, 6-9 de octubre de 1999), el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro David Góngora Pimentel, expresó la necesidad de una nueva Ley de Amparo. Y el 17 de noviembre del mismo año se integró la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, compuesta por ocho reconocidos juristas (académicos, abogados e integrantes del Poder Judicial Federal),<sup>63</sup> convocando a la sociedad y a la comunidad jurídica nacional para enviar propuestas de reformas.<sup>64</sup> La Comisión presentó un primer proyecto el 29 de agosto de 2000, el cual se discutió en un *Congreso Nacional de Ju-*

<sup>62</sup> “Prólogo” a la obra de Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2006, pp. XVII y XVIII.

<sup>63</sup> La Comisión se integró por Humberto Román Palacios, Juan Silva Meza, Héctor Fix-Zamudio, José Ramón Cossío Díaz, César Esquinca Muñoa, Manuel Ernesto Saloma Vera, Javier Quijano Baz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El coordinador de dicha comisión fue el ministro Román Palacios.

<sup>64</sup> Un sector de la doctrina, encabezada en su momento por el maestro Ignacio Burgo, rechazó la propuesta de una nueva Ley de Amparo, proponiendo más bien reformas a la misma. Al respecto véase su opúsculo *Renovación de la Ley de Amparo*, México, Instituto Mexicano del Amparo, 2000. En el mismo, el destacado amparista expresamente se pronuncia sobre la conveniencia de la protección jurisdiccional de los “intereses grupales o difusos”, proponiendo la adición de un segundo párrafo al artículo 4 de la actual Ley de Amparo en los siguientes términos: “En el caso de que, por actos u omisiones de cualquier autoridad, se lesionen intereses colectivos, el grupo agraviado, a través de alguno o

*ristas*, celebrado en Mérida, Yucatán, del 6 al 8 de noviembre del mismo año. Posteriormente, la Comisión entregó al pleno de la Corte el proyecto (en realidad anteproyecto) de la nueva ley el 1o. de marzo de 2001 (junto con la propuesta de reforma constitucional). Una vez analizado por el propio Pleno, el 30 de abril siguiente se entregó el proyecto definitivo<sup>65</sup> a las instancias que de conformidad con el artículo 71 constitucional tienen la posibilidad de iniciativa de ley.<sup>66</sup>

Este proyecto fue retomado en 2004 por un grupo de senadores y convertida en iniciativa de ley. En efecto, representantes de cuatro grupos parlamentarios (PRI, PAN, PRD y PVEM) en el Senado de la República presentaron la iniciativa de una nueva Ley de Amparo, acogiendo íntegramente el proyecto de ley que preparara en su momento la Suprema Corte de Justicia en el año 2001.

Entre los múltiples aspectos novedosos que prevé la posible nueva legislación de amparo —que de fructificar abrogaría a la actual ley de 1936— destacan, por su importancia: i) la ampliación del objeto de protección del juicio de amparo a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales; ii) la ampliación de la legitimación activa del quejoso al incorporarse el denominado “interés legítimo”, que abre las ventanas a los derechos o intereses difusos y colectivos; iii) la declaratoria general de inconstitucionalidad cuando se trate de impugnación de leyes; iv) la incorporación de la figura de la “interpretación conforme”; v) el reconocimiento normativo de la apariencia del buen derecho para la suspensión del acto reclamado, y vi) la limitación del amparo directo en determinados supuestos para evitar reenvíos por cuestiones procedimentales.

Así, el artículo 4o. del proyecto de la Nueva Ley de Amparo pretende ampliar la legitimación activa del quejoso. En la exposición de motivos

algunos de sus miembros, podrá promover amparo contra tales actos u omisiones, teniendo el promotor o los promotores la representación legal del propio grupo”.

<sup>65</sup> *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, SCJN, 2001.

<sup>66</sup> De conformidad con el artículo 71 constitucional, sólo tienen el derecho de iniciar leyes el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados. Existe, sin embargo, una corriente para otorgarle dicha atribución a la Suprema Corte de Justicia, como sucede con la mayoría de los tribunales superiores de justicia locales. Al respecto, resulta interesante la obra de Juventino V. Castro, *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

tanto de la propuesta de reforma constitucional como del proyecto de ley se justifica la necesidad de introducir una concepción innovadora denominada *interés legítimo* —excepto en los casos de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo—, señalando que se trata de una institución que ha sido desarrollada en otros países, consistente en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. En la exposición de motivos del proyecto de ley, sin más explicación, se sostiene:

...el interés legítimo se ha desenvuelto de manera preferente en el derecho administrativo y parte de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares. Si se tratara de proteger un interés simple, cualquier persona podría exigir que se cumplan esas normas por conducto de la acción popular. Este tipo de interés no es el que se quiere proteger. Puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular respecto de los demás. Esto puede ocurrir por dos razones, en primer lugar puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Ésta es la noción del interés legítimo, es decir que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos.

Como se puede apreciar, este nuevo tipo de legitimación rompe con el principio del agravio personal y directo, que rige actualmente la procedencia del amparo. Conforme a nuestra actual legislación, vía interpretación jurisprudencial, se han distinguido los distintos tipos de interés para resolver la problemática de la procedencia, señalando las diferencias entre el interés jurídico, el interés simple y la mera facultad.

Se ha entendido que el interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho, y supone la conjunción de dos elementos inseparables: a) una facultad de exigir, y b) una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia. De tal manera que tendrá legitimación sólo quien tenga interés jurídico, y no cuando se tenga una mera facultad o potestad, o se tenga un interés sim-

ple, es decir, cuando la norma jurídica objetiva no establezca a favor del individuo alguna facultad de exigir.<sup>67</sup> Sin embargo, el derecho subjetivo, como fundante de la legitimación, se encuentra en crisis, como se ha establecido con anterioridad.

Ahora bien, como se advierte, la introducción del innovador interés legítimo en el proyecto de ley rompe con una arraigada tradición legal y jurisprudencial en México sobre el tema, lo que implica reconocer nuevas posiciones legitimantes al quejoso, que no encuentran sustento en un derecho subjetivo público otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que los gobernados de hecho pueden tener respecto de la legalidad de determinados actos administrativos.

Uno de los redactores del proyecto de la nueva ley describe con acierto los elementos del concepto en cuestión,<sup>68</sup> caracterización que ha incluso seguido con literalidad el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al interpretar el interés legítimo en el proceso contencioso administrativo:<sup>69</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 económica, 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.

<sup>67</sup> Cfr. la tesis “INTERÉS JURÍDICO, INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN” (Tribunal Pleno, Séptima Época, vol. 37, primera parte, p. 25). Los tribunales colegiados de circuito han seguido esta tesis.

<sup>68</sup> Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, cit., p. 63.

<sup>69</sup> Véase la tesis I.13o. A.43 A: “INTERÉS LEGÍTIMO. CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, marzo de 2002, p. 1367). Amparo directo 7413/2001.

- e) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético; en suma, es un interés jurídicamente relevante;
- f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

No pasa inadvertido que el interés legítimo que se introduce al parecer se adoptó siguiendo el modelo español (también desarrollado ampliamente en otros países europeos, especialmente en Alemania, Francia e Italia),<sup>70</sup> como se ha venido haciendo en los últimos años con otras instituciones (v. g., Consejo de la Judicatura, acción de inconstitucionalidad). En efecto, la Constitución española vigente de 1978 en su artículo 24 (que corresponde a nuestros artículos 14 y 16 constitucionales) introduce el interés legítimo. Asimismo, específicamente por lo que hace al amparo, señala que están legitimados para interponerlo “toda persona natural o jurídica que invoque un *interés legítimo*, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal” (artículo 162.1).

Conforme a este interés legítimo que regula al amparo español, se faculta a todas aquellas personas que sin ser titulares del derecho fundamental o libertad pública lesionados por la actuación de cualquiera de los poderes públicos (es decir, sin ser titular de un derecho subjetivo) tienen, sin embargo, un interés en que la violación del derecho o libertad sea reparado.

En el derecho español el concepto de interés legítimo se ha elaborado, como bien señala la exposición de motivos de la nueva Ley de Amparo, en el seno de la justicia administrativa.<sup>71</sup> En principio, conforme a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se reconoce un *interés directo* como situación jurídica sustancial legitimante para el ejercicio de la acción procesal administrativa, lo que implica la individualización del interés en una persona concreta y determinada como fundamento de la legitimación. Sin embargo, se ha cuestionado ese tipo de interés para otorgarle una dimensión más amplia y acorde al principio constitucional de acceso a la justicia. Así, el interés legítimo previsto en el dispositivo constitucional español abre las puertas a intereses de natu-

<sup>70</sup> Quiroga Lavié, Humberto, *El amparo colectivo*, Buenos Aires, Rubizal-Culzoni Editores, 1998, pp. 9-32.

<sup>71</sup> Sobre el tema, véanse González Cano, María Isabel, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997; Córdón Moreno, Faustino, *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, cit.

raleza social o colectiva; sin embargo, el hecho de pertenecer a muchos, el interés no tiene por qué dejar de ser individual. Resulta ilustrativa la interpretación que al respecto ha realizado el Tribunal Constitucional español al resolver el recurso de amparo 47/1990, que en la parte medular señala:

El interés legítimo a que se alude en el artículo 162.1, b) de la Constitución es un concepto más amplio que el de interés directo, y, por tanto, de mayor alcance que el de derecho subjetivo afectado o conculcado por el acto o disposición objeto del recurso, siendo evidente que en el concepto de interés legítimo hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una categoría de trabajadores, del que puede ser titular no sólo cada uno de ellos individualmente considerados, sino también cualquier asociación o entidad que haya asumido estatutariamente esos mismos fines...

En este sentido, tendrán legitimación activa las personas morales (jurídicas) o las asociaciones para acudir a la vía del amparo a favor de alguno de sus miembros, o viceversa, uno de ellos podrá promover para defender un derecho del grupo. Así lo ha sostenido el Tribunal Constitucional español en múltiples sentencias, considerando que dichas entidades colectivas —incluso sin personalidad jurídica, como por ejemplo ciertos grupos étnicos, sociales o religiosos— “están imbricados con los de las personas que lo integran” (R. A. 180/1988, del 11 de octubre). En vía de ejemplo, dicho órgano constitucional ha sostenido que: a) el derecho a la libertad de la acción sindical corresponde no sólo a los miembros de los sindicatos, sino a los propios sindicatos; b) el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos lo pueden ejercer los partidos políticos; c) el derecho de asociación lo pueden ejercer no sólo los individuos que se asocian, sino también las asociaciones ya constituidas; d) el ejercicio del derecho de huelga, en cuanto acción colectiva y concertada, corresponde tanto a los trabajadores como a sus representantes y a las organizaciones sindicales, y e) se otorga también legitimación a un miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando la ofensa se dirija contra todo el colectivo.<sup>72</sup>

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado en similares términos en los casos “Sindicato Nacional de la Policía

<sup>72</sup> Este último caso es el de “Violeta Friedman”.

Belga” y “Sindicato Sueco de Maquinistas” (sentencias del 27 de octubre de 1975).<sup>73</sup>

A manera de conclusión de este repaso de la experiencia española, que como ya se dijo pareciera tomarse como modelo para introducir el interés legítimo en el proyecto de la nueva Ley de Amparo, se aprecia que el recurso de amparo en ese país se ha convertido en un medio de control constitucional que va más allá del ámbito estricto del “ser humano” como tal, velando también por aquellos intereses supraindividuales o de grupo (difusos y colectivos), y que difiere del amparo social en materia agraria o laboral, debido a que en éste se refieren a grupos organizados; en cambio, en aquéllos normalmente repercute en agrupaciones o sectores desorganizados, cuyos miembros se desconocen entre sí, al no existir vínculo jurídico, sino situaciones contingentes o accidentales, y donde quienes los forman pueden entrar y salir del grupo o desubicarse en cualquier momento.

En caso de que prospere el proyecto de ley, con dicho interés legítimo se pueden proteger a través del amparo los intereses colectivos o de grupo, como por ejemplo, por lesiones o ataques al medio ambiente; lesiones a los consumidores de un determinado producto; lesiones al patrimonio artístico o cultural; o a la imagen urbanística; ataques a las minorías étnicas y nacionales; discriminación sexual o religiosa, etcétera, que en numerosas ocasiones derivan de un acto de la administración pública. Sin embargo, ante la falta de tradición jurídica en nuestro país y para evitar incertidumbre interpretativa, sería preferible que la propia ley precisara los alcances de este nuevo interés y estableciera los lineamientos de quién o quiénes estarían legitimados para representarlos —el individuo, las asociaciones civiles nacionales o internacionales, el grupo afectado, las instituciones públicas (comisiones de derechos humanos, Procuraduría del Consumidor, Ministerio Público, etcétera)—. Sería incluso recomendable que tan siquiera en la exposición de motivos se indicara que con la introducción del interés jurídico se pretende reconducir la protección de los intereses o derechos difusos y colectivos.

El silencio del proyecto de ley también se hace notar en los efectos que pueden tener las sentencias estimatorias de amparo tratándose de estos intereses difusos y colectivos. Si bien se incorpora la *declaratoria general*

<sup>73</sup> Sobre el tema, véase Córdón Moreno, Faustino, *El proceso de amparo constitucional*, cit.

*de inconstitucionalidad* en el sector que tradicionalmente se ha denominado “de amparo contra leyes” (que tanto ha insistido un sector de la doctrina mexicana),<sup>74</sup> sólo procederá por reiteración de criterios, cuando se establezca jurisprudencia por la Suprema Corte —que se reduce de cinco a tres ejecutorias—, lo que propicia que en casos aislados sólo se protegerá al promovente del amparo y no a todo el grupo o categoría afectada, lo que rompe con su esencia y finalidad. Tal vez no se previó, debido a que en realidad con el fallo protector implícitamente se estará protegiendo a todo el grupo afectado, al dejar sin efectos el acto de autoridad.

Quedan también otros cabos sueltos en el proyecto, como: a) la debida articulación con la jurisdicción contenciosa administrativa. ¿Es necesario agotarla antes de acudir al amparo? O a pesar de la existencia, en su caso, de recursos específicos ordinarios, ¿se podrá acceder al amparo sin agotarlos, constituyendo una excepción al principio de definitividad?, y b) ¿Cuál sería la vía apropiada para el cobro de los daños y perjuicios, frecuentemente ocasionados en el caso de los intereses colectivos y difusos? En este último supuesto, ¿será conveniente crear una acción específica en los códigos de procedimientos civiles o abrir un incidente posterior en el amparo para la reparación de los daños individualmente sufridos?

Además, debe reflexionarse en la necesidad de ampliar el concepto de autoridad responsable para efectos de procedencia del juicio de garantías, como jurisprudencialmente se ha venido haciendo y también se contempla en el Proyecto de Nueva Ley de Amparo, requiriéndose, incluso, recapacitar y reconocer la necesidad en la protección horizontal de las garantías individuales, y no sólo la tradicional protección vertical frente al Estado vía amparo.<sup>75</sup> Lo esencial, en todo caso, es la protección de los derechos humanos, y es innegable que no todas las violaciones a

<sup>74</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, en su obra *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 183-236.

<sup>75</sup> Valadés, Diego, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2005, pp. 279-311; asimismo, Mijangos y González, Javier, *Los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares*, México, Porrúa-IMDPC, 2007. También véase la tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, I.3o.C.739 C, cuyo rubro es: “DERECHOS FUNDAMENTALES. SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE, VÍA AMPARO DIRECTO INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE PUSO FIN AL JUICIO, EN INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN, AUN CUANDO SE TRATE DE ACTOS DE PARTICULARES EN RELACIONES HORIZONTALES O

los mismos provienen de la autoridad ni todos los mecanismos existentes para su eficaz protección contra actos de particulares resultan adecuados. En definitiva, se requiere avanzar hacia la “eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares”,<sup>76</sup> especialmente frente a los “poderes privados”.<sup>77</sup>

## XVI. EPÍLOGO. HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Resulta paradójico que a pesar del esfuerzo de la comunidad jurídica de nuestra región, sobre todo al aprobarse el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica (2004),<sup>78</sup> y de los avances legislativos alcanzados en varios países,<sup>79</sup> en México no se han dado los pasos definitivos y claros para lograr el adecuado tratamiento procesal en la protección jurisdiccional de los derechos o intereses difusos y colectivos.

Hasta la fecha sólo se regulan: i) en tres códigos de procedimientos civiles de los estados de Morelos (artículo 213), Coahuila (285) y Puebla (artículos 11 y 12); ii) en tibias disposiciones en la Ley Federal de Protección al Consumidor —sólo se otorga legitimación a la Procuraduría, y no directamente al grupo afectado— (artículos 24, fracciones II y III,

DE COORDINACIÓN” (*Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXX, agosto de 2009, p. 1597).

<sup>76</sup> *Cfr.*, entre otros, Vega, Pedro de, “La eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales (la problemática de la *Drittwirkung der grundrechte*)”, y Julio Estrada, Alexei, “La eficacia entre particulares de los derechos fundamentales. Una presentación del caso colombiano”, ambos trabajos publicados en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., *cit.*, t. III, pp. 2315-2334 y 2443-2469, respectivamente.

<sup>77</sup> Ferrajoli, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado, para un constitucionalismo de derecho privado”, y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, “Los poderes privados no regulados. Democracia y nueva Ley de Amparo”, ambos trabajos publicados en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001.

<sup>78</sup> Un análisis detallado del Código Modelo puede verse en Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El Código Modelo de Procesos Colectivos. Un diálogo iberoamericano. Comentarios artículo por artículo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2008.

<sup>79</sup> Especialmente en Argentina, Brasil y Colombia. Asimismo, este tipo de acciones existen prácticamente a nivel mundial; véase Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.

26, fracciones I y II, y 76); iii) en acciones colectivas de naturaleza económica a favor de sindicatos de trabajadores o por la mayoría de trabajadores de una empresa o establecimiento (artículo 903 de la Ley Federal del Trabajo); iv) en el amparo agrario, como una acción contra actos de autoridad a favor de los núcleos de población ejidal o comunal en defensa de sus derechos colectivos agrarios (artículos 212 a 216 de la Ley de Amparo), y v) a nivel jurisprudencial a través de una flexible interpretación alcanzada en materia electoral (al reconocer interés legítimo a los partidos políticos en ciertos supuestos), en controversias constitucionales a favor de los órganos y poderes del Estado, así como específicamente en materia del consumidor por algunos tribunales colegiados de circuito.

Con independencia de la necesidad de una reforma al artículo 17 constitucional (como lo propusimos y que se ha convertido formalmente en iniciativa en ambas Cámaras del Congreso de la Unión),<sup>80</sup> el Proyecto de Nueva Ley de Amparo (2001), convertida en iniciativa de ley (2004), constituye un avance muy importante; el camino está trazado para seguir reflexionando con seriedad y revisar algunos conceptos y principios fundamentales del juicio de amparo mexicano que han prevalecido desde el siglo XIX, como el relativo al agravio personal y directo, el de relatividad de las sentencias, así como nuevas formas de legitimación y representación. Se requiere adecuar instituciones procesales a la realidad que vivimos, y que ha alcanzado a todas las ramas jurídicas, para no quedarse rezagados con respecto a los avances de la ciencia procesal contemporánea y a la jurisprudencia de algunos tribunales constitucionales; y, así, iniciar la transición del consagrado *amparo social* (1963) a un *nuevo juicio de amparo colectivo*, para la tutela de los derechos o intereses de incidencia supraindividual. Incluso podría pensarse en un capítulo especial en la eventual nueva legislación sobre la materia, que específicamente sea “Del amparo colectivo”.

El juicio de amparo puede representar una de las vías adecuadas por las cuales se logre el efectivo acceso a la justicia de estos derechos o intereses, sin desconocer otras alternativas, como pueden ser la creación de acciones específicas en los códigos de procedimientos civiles,<sup>81</sup> así como reformas a los ordenamientos sustantivos en materia de consumidores,

<sup>80</sup> Véase nuestra propuesta de reforma al artículo 17 constitucional, *supra* nota 6.

<sup>81</sup> Véase nuestra propuesta de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, *supra* nota 7.

medio ambiente, patrimonio artístico y cultural, usuarios financieros, etcétera; y también reformas a las Constituciones locales y a las leyes orgánicas de los poderes judiciales (federal y locales).

Así, para lograr esa protección vía amparo, se requiere trastocar ciertos principios básicos. El tradicional “interés jurídico” que regula su procedencia resulta insuficiente para responder a los retos actuales que enfrentan los justiciables, particularmente a partir de la aparición de los derechos humanos de la tercera generación, basados en la solidaridad, y que en muchos casos implica que el derecho individual se proyecte o quede confundido con el interés del grupo o colectividad al que pertenece.

Por ello, se advierte la necesidad de reconocer nuevas posiciones legitimantes al quejoso o agraviado (promovente) en el juicio de garantías, que no encuentran sustento en el derecho subjetivo público clásico otorgado por la normativa, sino en un interés cualificado que los gobernados de hecho pueden tener respecto de la legalidad de determinados actos administrativos, lo cual rompe con una arraigada tradición legal y jurisprudencial en nuestro país.

En definitiva, la protección de los derechos o intereses difusos y colectivos, o individuales con proyección colectiva (individuales homogéneos), representa una ventana de amplios horizontes en México, siendo el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica un referente obligado para dar luz y afrontar la problemática existente. Como primer paso puede lograrse mediante la consagración de ese interés legítimo, no sólo a través de la interpretación jurisprudencial (amplia y flexible), sino fundamentalmente logrando su incorporación definitiva en el artículo 107 de la Constitución federal y en la Ley de Amparo —sea reforma o nuevo ordenamiento—, que confiamos suceda en breve lapso.