

## CAPÍTULO TERCERO

LEGITIMACIÓN PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO . . . . .	41
I. El interés jurídico . . . . .	41
II. El interés legítimo . . . . .	55

## CAPÍTULO TERCERO

### LEGITIMACIÓN PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO

#### I. EL INTERÉS JURÍDICO

Uno de los aspectos del actual funcionamiento del juicio de amparo que restringe, en gran medida, su finalidad proteccionista es la limitada legitimación para promoverlo a través del interés jurídico, identificado como derecho subjetivo.

Como hemos sostenido en otra ocasión,<sup>76</sup> 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 aquélla 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. En otras palabras, no es extraño que esa idea del interés jurídico haya sido establecida por Vallarta dentro de la dictadura de Díaz y después la hayan mantenido las cortes que actuaron en los años de la homogeneidad priísta, pues de esa forma era posible que la Corte subordinara su actuación frente al poder político a partir de la idea de que la cuestión discutida era puramente técnica y, por lo mismo, totalmente ajena a las propias cuestiones políticas.

Fortalece la tesis anterior el hecho de que, contra lo que comúnmente se piensa, el interés jurídico en su acepción estricta como derecho subjetivo no es consustancial al juicio de amparo. Por el contrario, en el siglo XIX, antes de la llegada de Vallarta, la Corte tenía una concepción amplia de la legitimación en el juicio de amparo. Así se desprende de la

<sup>76</sup> Cossío, José Ramón y Zaldívar, Arturo, “¿Una nueva Ley de Amparo? III”, *Este País*, México, núm. 124, julio de 2001, p. 45.

revisión de la primera época del *Semanario Judicial de la Federación*, en la cual se da cuenta de varios casos en que la Suprema Corte aceptó la procedencia del amparo para la protección de intereses urbanísticos, estéticos e incluso de simple comodidad.<sup>77</sup> El individuo promovía el amparo no únicamente en defensa de sus intereses, sino también en los de un sector amorfo de la comunidad.<sup>78</sup>

Así, por ejemplo, en 1872 se resolvió una demanda de amparo promovida en representación de una menor contra actos del ayuntamiento de Ciudad Guzmán, Jalisco. La controversia se había planteado en contra de la orden de demoler un pórtico o portal en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La Corte otorgó el amparo, a pesar de que, como indica don Lucio Cabrera, la autoridad no pretendía destruir su casa, sino el ambiente natural y arquitectónico en el que se localizaba la propiedad.<sup>79</sup> Con esa resolución, la Corte protegió no sólo a la quejosa, sino a los vecinos y al ambiente de la comunidad.<sup>80</sup>

Es fácil apreciar que el criterio plasmado en el asunto arriba mencionado era sumamente adelantado para su tiempo; época en la que estaban en etapa de construcción los derechos fundamentales en su sentido clásico de derechos de libertad, pero en la que no nacían aún los derechos sociales o prestacionales, ya no digamos los llamados derechos humanos de la tercera generación. Incluso, para nuestro tiempo, la resolución de la Corte sería considerada moderna y adecuada.

Lamentablemente estos criterios vanguardistas se fueron perdiendo. Desde que Vallarta llega a la presidencia de la Suprema Corte no hay noticia de precedentes en los cuales se acepte la legitimación en términos amplios. Por el contrario, es a partir de entonces en que se empieza a elaborar toda una construcción para exigir la afectación de un derecho subjetivo como requisito para la procedencia del juicio de amparo. Como sostiene Lucio Cabrera: “el individualismo y el fortalecimiento de la administración pública fueron dos de las características de la época porfirista”.<sup>81</sup>

77 Cfr. Cabrera Aceves, Lucio, “Ponencia de Lucio Cabrera Acevedo”, *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman (memoria)*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

78 *Ibidem*, p. 91.

79 *Idem*.

80 *Idem*.

81 *Idem*.

Durante el siglo XX puede afirmarse que, salvo casos muy aislados, el Poder Judicial federal y particularmente la Suprema Corte restringieron el acceso al amparo al acreditamiento del interés jurídico como derecho subjetivo en su concepción más rígida.

Veamos los requisitos que se derivan de una de las tesis de la jurisprudencia tradicional:

INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN. *El interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho.* En otras palabras, el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole, sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado). Por tanto, no existe derecho subjetivo ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicha orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un “poder de exigencia imperativa”; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto. Tal sucede, por ejemplo, con las leyes o reglamentos administrativos que prohíben o regulan una actividad genérica, o que consagran una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad. Si el estatuto legal o reglamentario es contravenido por algún sujeto, porque su situación particular discrepa o no se ajusta a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección que pueda hacer valer tal discrepancia o dicho desajuste por modo coactivo, a no ser que el poder de exigencia a la situación legal o reglamentaria se le conceda por el or-

denamiento de que se trate. Por tanto, si cualquiera autoridad del Estado determina el nacimiento de una situación concreta, que sea contraria a la primera, desempeñando un acto opuesto o no acorde con la ley o el reglamento respectivo, es a esa misma autoridad o a su superior jerárquico a los que incumbe poner fin a dicha contrariedad o discordancia, revocando o nulificando, en su caso, el acto que las haya originado, pues el particular sólo puede obtener su revocación o invalidación cuando la ley o el reglamento de que se trate le concedan “el poder de exigencia” correspondiente.<sup>82</sup>

De conformidad con el criterio transcrito se requiere para el interés jurídico: *a*) la existencia de un derecho establecido en una norma jurídica (derecho objetivo); *b*) la titularidad de ese derecho por parte de una persona; *c*) la facultad de exigencia para el respeto de ese derecho, y *d*) la obligación correlativa a esa facultad de exigencia. Sin la existencia de esos requisitos el amparo es improcedente por la carencia de interés jurídico.

Tal conceptualización del interés jurídico no se compadece con las necesidades de una sociedad moderna ni da respuesta a los retos del derecho público contemporáneo. Se privilegia a la autoridad frente al gobernado y se consuman sectores amplios de impunidad, en momentos en que la lucha por los derechos fundamentales es de tal importancia que, incluso, su consagración y la existencia de garantías procesales efectivas es requisito para que un Estado pueda ser calificado como democrático en sentido sustancial.<sup>83</sup> La consolidación de un auténtico Estado de derecho requiere, en el feliz título de un citado libro del profesor García de Enterría, una verdadera lucha contra las inmunidades del poder.<sup>84</sup>

82 Pleno, séptima época, *SJF*, t. 37, primera parte, p. 25 (cursivas nuestras). La necesidad de que se trate de un derecho tutelado por el orden jurídico de manera expresa, *i. e.* el derecho objetivo, ha sido sostenido de manera reiterada por la Suprema Corte, véase, por ejemplo, Segunda Sala, quinta época, *SJF*, t. CXX, p. 568: “INTERÉS JURÍDICO, NATURALEZA DEL. Aunque manifieste el quejoso que el acto reclamado afecta a su interés económico, éste es diverso del interés jurídico y si bien es cierto que toda situación favorable a la satisfacción de una necesidad resulta un interés, éste no siempre puede calificarse de jurídico, pues para que tenga este carácter es menester que el derecho objetivo lo tutele a través de alguna de sus normas y si no lo hace así, el puro interés material no puede ser protegido por el juicio de garantías”.

83 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, *cit.*, y Zaldívar, Arturo, “Los poderes privados...”, *op. cit.*

84 García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Ma-

En efecto, la exigencia del interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo deja fuera de control jurisdiccional una gran cantidad de actos de autoridad que lesionan la esfera jurídica de los particulares, pero que no afectan un derecho subjetivo, o que lo afectan sólo de manera indirecta.<sup>85</sup> Es común encontrar actos de autoridad que lesionan gravemente el patrimonio de los gobernados pero que, por no violentar un derecho subjetivo, no son susceptibles de impugnación procesal.<sup>86</sup>

Asimismo, quedan ajenos a la protección del amparo los llamados intereses difusos y colectivos. Como enseña el maestro Fix-Zamudio en su *descripción provisional* del concepto, se trata de aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses, que se refieren esencialmente al consumo, al medio ambiente, a los problemas urbanos y al patrimonio artístico y cultural, entre los más importantes.<sup>87</sup>

Por su parte, la doctrina brasileña distingue entre los intereses colectivos y los intereses difusos propiamente dichos. Ambas categorías son metaindividuales, en el sentido de que no pertenecen a un titular deter-

dríd, Civitas, 1983. Si bien el profesor español utiliza el término a propósito del control jurisdiccional de las facultades discrecionales, por mayoría de razón, es oportuno en cuanto al acceso a los instrumentos de derecho procesal constitucional.

<sup>85</sup> Segunda Sala, séptima época, *SJF*, t. 145-150, tercera parte, p. 167: “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. La afectación de los intereses jurídicos debe realizarse de manera directa para que sea procedente el juicio de amparo. No acontece esa situación cuando es mediata la afectación que produce al promovente del amparo el acto de autoridad que éste reclama”.

<sup>86</sup> Véase, por ejemplo, Tercera Sala, séptima época, *SJF*, t. 193-198, cuarta parte, p. 80: “INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS ECONÓMICO. DIFERENCIA. Debe distinguirse entre interés jurídico, como condición para la procedencia del juicio de amparo, y el perjuicio económico sufrido por un individuo o conjunto de individuos en virtud de la realización del acto reclamado, perjuicio este último que no es suficiente para la procedencia del juicio de garantías, pues bien pueden afectarse los intereses de un sujeto y no afectarse su esfera jurídica; surge el interés jurídico de una persona cuando el acto reclamado se relaciona a su esfera jurídica, entendiéndose por ésta el cúmulo de derechos y obligaciones poseídos por un sujeto o varios de ellos, derivados de las normas del derecho objetivo. Si las leyes impugnadas no se refieren a algún derecho perteneciente a la esfera jurídica de la quejosa, ésta carece de interés jurídico para impugnarlas en el juicio de amparo, y si lo hace, debe declararse la improcedencia del juicio”.

<sup>87</sup> “Ponencia de Héctor Fix-Zamudio”, *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman...*, cit., p. 72.

minado, sin embargo, los intereses colectivos son los intereses comunes a una colectividad de personas entre las que existe un vínculo jurídico (colegios de profesionales, condominios, etcétera). En los intereses difusos propiamente dichos, por el contrario, no existe ese vínculo jurídico, sino situaciones contingentes o accidentales (habitar en la misma región, consumir el mismo producto, vivir en determinadas circunstancias socioeconómicas, etcétera).<sup>88</sup>

Es el caso que en el estado actual del juicio de amparo los intereses difusos y colectivos no pueden ser materia de protección por parte de nuestra institución procesal. Lo que significa un notorio atraso en relación con los avances en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados que se aprecian en derecho comparado, y un enorme obstáculo en la consecución del acceso a la justicia de los mexicanos.<sup>89</sup> De nada sirve el reconocimiento jurídico de intereses supraindividuales si se niega su acceso a la justicia.<sup>90</sup>

Se agrava más esta situación cuando, además, se exige al quejoso la prueba plena de dicho interés jurídico, es decir, éste no puede inferirlo el juzgador con base en presunciones que se deriven del expediente.<sup>91</sup> Esta interpretación nos parece inadecuada. En nuestra opinión, sería jurídicamente correcto analizar, a partir de cualquier medio probatorio y

88 Pellegrini Grinover, Ada, “Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores (A lei brasileira n. 7,347 de 24 de julho de 1985)”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. III: *Derecho procesal*, México, UNAM, 1988, p. 2327. Aunque desde otra perspectiva, en España también se ha entendido que puede distinguirse entre intereses difusos y colectivos; el interés colectivo es un interés de grupo, imputable a una colectividad organizada. El interés difuso, en principio, carece de una representación organizada (González Cano, María Isabel, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 99-112). Para los efectos de este trabajo tomaremos ambas categorías (colectivos y difusos) de manera indistinta, como si cualquiera de ellas incluyera a la otra.

89 Véanse Cappelletti, Mauro, *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee*, Bolonia, Il Mulino, 1994, pp. 71-131; *id.* y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, especialmente pp. 35 y ss.

90 Silguero Estargan, Joaquín, *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, España, Dykinson, 1995, p. 25.

91 Así, por ejemplo, la siguiente tesis jurisprudencial: “INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIEMENTE. En el juicio de amparo, la afectación del interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse solamente a base de presunciones”. Segunda Sala, séptima época, *SJF*, t. 205-216, tercera parte.

mediante un razonamiento abierto, el acreditamiento del interés jurídico; ya que la regla general es la procedencia del amparo y debería interpretarse la ley en el sentido más favorable a la procedencia del juicio.<sup>92</sup>

Se han hecho algunos esfuerzos aislados para tratar de interpretar de manera menos rigorista el interés jurídico; si bien, siempre mediante la exigencia de encontrar acomodo en la tesis tradicional de que el interés jurídico se identifica con el derecho subjetivo. Quizá por esta razón los intentos aludidos son aislados e incluso contradictorios con otros asuntos fallados por los mismos órganos jurisdiccionales. Además, muchos de estos precedentes no han sido publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Sin pretender ser exhaustivos, de manera enunciativa es interesante analizar algunos precedentes que confirman lo hasta ahora expuesto:

1) Un primer ejemplo es el caso del cambio de adscripción de policías preventivos. Durante la séptima época del *Semanario Judicial de la Federación* algunos tribunales colegiados de circuito consideraron que los servidores públicos carecían de interés jurídico cuando “no existe prueba en autos de que el quejoso sea titular de un derecho que se traduzca en la inamovilidad de las funciones que desempeña como miembro de tal policía”.<sup>93</sup> De conformidad con este criterio, se requeriría norma general o individual que de manera expresa estableciera el derecho a la inamovilidad, para acreditar el interés jurídico que hiciera procedente el juicio de amparo.

Sin embargo, otro tribunal colegiado estimó que cuando el cambio de adscripción implica el cambio de personal de línea al de servicios sí hay interés jurídico, en virtud de que “no siendo iguales las funciones que desempeña el personal de línea y el de servicios, el cambio de adscripción de los miembros de la policía preventiva sí afecta sus intereses jurídicos, por cuanto importa una modificación a su calidad de servidores públicos”.<sup>94</sup> Nótese que aunque se trata de un criterio más abierto, se

92 Ésta es la tendencia internacional; así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha considerado en diversas ocasiones que el principio *pro actione* se encuentra implícito en el artículo 24.1 de la Constitución. Véase, entre otras, la sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional 252/2000.

93 Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 193-198, sexta parte, p. 134.

94 Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 181-186, sexta parte, p. 146.

busca encontrar fundamento en la afectación de un derecho subjetivo, *i. e.* modificación a su calidad de servidores públicos. Por otro lado, a *contrario sensu*, cualquier cambio de adscripción que no implique modificación de personal de línea al de servicios o viceversa no sería justificable.

En suma, mientras el primer tribunal exigía el derecho objetivo que expresamente estableciera la inamovilidad, para el segundo el interés jurídico existe aun sin esta norma específica, pero sólo cuando el cambio de adscripción implica modificación en la calidad de servidor público. De donde se sigue que los servidores públicos pueden ser cambiados de adscripción sin posibilidad de defensa en la mayoría de los casos.

2) Un caso que demuestra lo limitado de la protección con el actual concepto de interés jurídico, es el relativo a la fijación de precios máximos a bienes de consumo necesario por parte del Ejecutivo. A pesar de que la ley que sirvió para fijar el criterio que vamos a comentar ha sido abrogada, vale la pena su análisis, toda vez que sigue siendo actual el fondo del problema.

Un tribunal colegiado sostuvo que:

...la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica ningún derecho concede al consumidor para ser oído por la autoridad que, en ejercicio de una facultad discrecional, fija un precio a los artículos del consumo necesario. En estas circunstancias, el amparo del consumidor resulta improcedente, ya que, aun cuando pudiera existir un perjuicio económico, no existe un interés legalmente protegido.<sup>95</sup>

Se parte, una vez más, de la identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo, y se desestima la protección constitucional a pesar de ser reconocidos los daños económicos a la parte quejosa.

3) Un criterio interesante que rompe la camisa de fuerza del derecho subjetivo clásico es de don Guillermo Guzmán Orozco, quien, como magistrado de circuito, impulsó la tesis siguiente:

PATENTES. INTERÉS JURÍDICO. No puede negarse interés jurídico para promover una demanda administrativa de nulidad de una patente, en términos del artículo 95 de la Ley de la Propiedad Industrial, a aquella persona

<sup>95</sup> Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 85, sexta parte, p. 63.

contra la cual se ha promovido una diversa demanda de declaración de invasión de la propia patente, en términos del artículo 84. Pues resulta manifiesto que la persona que elabora o fabrica un artículo que se dice invade una patente, sufriría un perjuicio legal con la declaración relativa si llegase a dictarse, y se le privaría indebidamente del derecho de fabricar su producto, si la patente que se dice inválida está afectada de nulidad.<sup>96</sup>

Debemos notar que en el criterio transcrito no se exige título alguno, *i. e.* tener registrada una patente, para el acreditamiento del interés jurídico, sino se protege el derecho de la quejosa a fabricar un producto. De esta forma, aunque no se diga expresamente, se le da al interés jurídico una extensión que excede la identificación tradicional entre interés jurídico y derecho subjetivo. El interés emana directamente de las libertades consagradas por la Constitución, sin que para su existencia se exija constancia administrativa alguna.

A partir de razonamientos similares pudo haberse ampliado la protección del juicio de amparo. Lamentablemente, como en muchos otros casos, la sabia voz de Guzmán Orozco no fue escuchada por quienes integran la Suprema Corte de Justicia.

4) Un caso relevante, que demuestra las dificultades de avanzar hacia una más amplia protección de los gobernados bajo la figura del interés jurídico, es el relativo a la legitimación de los residentes de una zona afectados por violaciones a las normas en materia de asentamientos humanos.

Como veremos a continuación, durante la octava época, la Suprema Corte estableció un criterio progresista que auguraba el inicio de una ampliación a nivel jurisdiccional del concepto de interés jurídico. Con posterioridad, el máximo tribunal modificó ese criterio para volver a esquemas restrictivos.

En efecto, la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, con motivo del amparo en revisión 1171/92, aprobó la tesis VIII/93, en la cual establece que el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, vigente en aquella época, tutela un interés jurídico para exigir que se realicen las suspensiones, demoliciones o modificaciones necesarias, a fin de que se cumplan los ordenamientos aplicables, en los casos

<sup>96</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, *SJF*, t. 83, sexta parte, p. 51.

en que se estén efectuando, en virtud de licencias o autorizaciones expedidas por la autoridad correspondiente, construcciones, fraccionamientos, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano aplicables y que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos.

Atento al criterio que nos ocupa, este derecho se puede ejercer por los habitantes directamente afectados ante las propias autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes están obligados a resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito respectivo, según el precepto legal arriba citado.<sup>97</sup>

La tesis de la Tercera Sala sirvió como fundamento para que los vecinos afectados por el desconocimiento de la normatividad que regula las construcciones, fraccionamientos, usos de suelo, etcétera, estuvieran en posibilidad de impugnar las autorizaciones otorgadas por las autoridades administrativas a través del juicio de amparo.

Lamentablemente, en la novena época, el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de criterios entre la Tercera y la Cuarta salas, emitió una tesis de jurisprudencia que significa un serio retroceso para la finalidad protectora del juicio de amparo. Los argumentos del Pleno son los siguientes:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SÓLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIÓ ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE. El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente

97 Tercera Sala, octava época, *SJF*, t. XI, febrero de 1993, p. 6.

regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada.<sup>98</sup>

Como se desprende de la transcripción de la tesis, la Suprema Corte razona como sigue: *a)* la ley establece un derecho de preservación del entorno ecológico; *b)* la misma ley impone la obligación de deducir dicho derecho primero ante las autoridades administrativas; *c)* esta obligación no es potestativa, y *d)* el interés jurídico sólo se afecta cuando se ejercita el derecho ante las autoridades administrativas, pues una conducta no puede estar prohibida y permitida.

Nos parece que el razonamiento contenido en la tesis no es afortunado y que, incluso, se confunden cuestiones que son ajenas al acreditamiento del interés jurídico, por lo que de las premisas que se invocan no se siguen las conclusiones del criterio.

En primer término, la Corte reconoce la existencia de un derecho (“de preservación del entorno ecológico”), para después hacer depender la propia existencia de ese derecho a la vía procedimental ante la cual debe deducirse de conformidad con la ley. De llevar al absurdo las ideas comentadas, resultaría que cualquier acto de autoridad sujeto al principio de definitividad para acudir al amparo implicaría la falta de interés jurídico, es decir, la inexistencia del derecho hasta que es ejercitado en la vía procedimental oportuna. Asimismo, confunde la existencia del interés jurídico con la existencia del acto de autoridad, conceptos completamente distintos. Por otro lado, la ley no prohíbe nada, simplemente establece una vía administrativa para ejercitar el derecho de oposición.

Del texto del artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos se corrobora que la interpretación de la Corte no es sostenible:

Artículo 57. Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los re-

98 Pleno, tesis P/J 5/97, novena época, *SJF*, t. V, enero de 1997, p. 6.

sidentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente.

Se observa que el precepto, en su primer párrafo, establece un derecho en favor de los residentes del área directamente afectada por construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos que contravengan las disposiciones de desarrollo urbano —derecho de preservación al entorno ecológico, según la tesis que nos ocupa—, para exigir que se apliquen medidas de seguridad y las sanciones procedentes.

Una vez que se establece el derecho, en el segundo párrafo se prevé un procedimiento administrativo para ejercitar ese derecho. La vía administrativa para dirimir el derecho no genera la existencia del derecho. Podría incidir en la necesidad de agotar esa instancia administrativa, pero no en la existencia misma del derecho tutelado.

De tal suerte, de considerarse inconstitucionales las normas generales en la materia (ley, reglamentos, programas sectoriales, etcétera) no sería necesario agotar la instancia administrativa y, por supuesto, no sería dable sostener la ausencia de acto autoritario.<sup>99</sup>

5) Un caso interesante es el del *Grupo de los Cien*. Si bien no se trata de decidir sobre el interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo sino para la interposición de un recurso administrativo, el asunto es relevante, tanto porque los razonamientos del tribunal colegiado que resolvió son aplicables al amparo, cuanto porque se discutió en el Pleno de la Suprema Corte la conveniencia de ejercitar la facultad de atracción.

Para fijar la cuestión debatida en necesario hacer una síntesis de los antecedentes del caso.<sup>100</sup> Homero Aridjis, por su propio derecho y en representación del Grupo de los Cien Internacional, A. C., promovió juicio de amparo en contra de una resolución del director general de asun-

<sup>99</sup> El criterio del Pleno ha sido reiterado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. XXIX/99, *SJF*, t. IX, marzo de 1999, p. 313.

<sup>100</sup> El resumen de antecedentes es elaborado tomando como base la resolución dictada en el recurso de revisión RA-861/96 por parte del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

tos jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por medio de la cual se desechó un recurso de revisión interpuesto por los quejosos en contra del acuerdo por el que se simplifica el trámite para la presentación de la manifestación del impacto ambiental.

En la demanda de amparo se afirma que los quejosos son personas que participan en forma activa y reconocida en la defensa del medio ambiente. Específicamente, se dice que Grupo de los Cien Internacional, A. C., es una persona moral legalmente constituida y que su objeto social se constituye, entre otros, “por el fomento al desarrollo integral del individuo a través del mejoramiento del medio ambiente; la atención a las necesidades ecológicas de los sitios donde residan sus asociados, y participar en todos los eventos que se relacionen con su objeto social, y manifestar su opinión en todo aquello que a dicho objeto concierna”.

El señor ministro Genaro David Góngora Pimentel solicitó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que ejerciera la facultad de atracción por considerar que el asunto revestía características especiales. Dicha Sala, por mayoría de cuatro votos, negó el ejercicio de la facultad de atracción.<sup>101</sup>

El ministro Góngora Pimentel formuló voto particular para sostener la procedencia de la facultad de atracción.<sup>102</sup> En esencia, el voto particular se apoya en lo siguiente: *a)* cada asunto debe analizarse en particular y de acuerdo a todos sus elementos concretos para decidir si debe ejercitarse la facultad de atracción; *b)* la característica “especial” significa que debe abordarse una serie de temas jurídicos relevantes, novedosos y complejos, de tal suerte que de la resolución de ese juicio de amparo se desprenderán nuevas orientaciones para la resolución de casos similares; *c)* asimismo, dicha característica especial radica en la problemática presentada y en el valor, utilidad o provecho para el orden jurídico en general; *d)* se trata de hacer un pronunciamiento sobre la legitimación de la quejosa como organización no gubernamental para impugnar un acto administrativo de carácter general, y a la vez, si por el principio de relatividad de las sentencias de amparo es procedente el juicio de amparo

101 Acuerdo de la Segunda Sala correspondiente a la sesión del 13 de septiembre de 1996, varios 1/96 (facultad de atracción).

102 Este voto particular puede consultarse en la obra de Góngora Pimentel, Genaro, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Laguna, 2000, Colección Lex, y en Cabrera Aceves, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000.

cuando existe un acuerdo trilateral suscrito por el Estado mexicano con Canadá y los Estados Unidos de América, donde diversos preceptos imponen la obligación a las partes contratantes de otorgar participación a la sociedad, en lo general, en la aplicación de las normas ambientales, e incluso deben proveer recursos o medios jurídicos para que los interesados tengan acceso en la aplicación y regulación del medio ambiente; aunado a que la materia de la protección al medio ambiente atañe al orden público y al interés social.

Negado que fue el amparo en primera instancia, el tribunal colegiado de circuito al resolver el recurso de revisión correspondiente otorgó el amparo a la parte quejosa, para lo cual, en lo que nos interesa, estableció que Grupo de los Cien Internacional, A. C., tiene interés jurídico para interponer el recurso administrativo atento su objeto social, y que Homero Aridjis también está legitimado, ya que de conformidad con el artículo 33 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente cualquier persona está facultada para consultar las manifestaciones de impacto ambiental.

Desafortunadamente, a pesar de este precedente, en materia de amparo se ha optado seguir con criterios más cerrados.

6) Como se ha comentado, la experiencia nos indica que de vez en cuando algunos tribunales federales resuelven asuntos ampliando la legitimación en el amparo. Lamentablemente, son casos aislados y normalmente no se publican en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Don Lucio Cabrera, quien ha luchado desde hace tiempo, a través de su obra escrita, por la protección de los intereses difusos y colectivos mediante el amparo, da cuenta de dos asuntos fallados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito —del cual formaba parte don Guillermo Guzmán Orozco, ya que fue nombrado ministro de la Suprema Corte en julio de 1982— hace dos décadas.

En el asunto RA.108/80 de la Asociación de la Colonia Fuentes del Pedregal, fallado el 23 de abril de 1981, el tribunal federal sostuvo:

Los vecinos de una colonia o cualesquiera de ellos tienen interés en el aspecto urbano o urbanístico, estético y de jardines, etc., su colonia, pues no podría decirse —ya que 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 de la misma, y sería ilógico sostener que quien vive en

una colonia carece de interés en la misma y en sus áreas verdes y zonas públicas, siendo así que tales cosas afectan indudablemente el valor económico y estético del lugar que escogieron vivir...<sup>103</sup>

En el segundo caso citado por el doctor Cabrera, el tribunal sostuvo:

...si el acto reclamado se consuma puede causarle perjuicios difícilmente reparables al alterar el ambiente de la zona residencial de que se trata, con las molestias inherentes a una zona comercial de oficinas y por lo que toca al interés público, es de verse que sí puede haberlo en conservar zonas residenciales libres de edificios para oficinas como de hecho se observa en algunas colonias “pueriles” de la ciudad...<sup>104</sup>

Sin embargo, debe considerarse que a pesar de precedentes aislados y, por lo demás, poco frecuentes, sigue vigente la interpretación clásica del interés jurídico, con lo cual se deja fuera de la protección jurisdiccional a una gran cantidad de actos lesivos a los derechos fundamentales de los gobernados.

## II. EL INTERÉS LEGÍTIMO

Como puede observarse con la explicación anterior, es notorio que quedan ajenos al control jurisdiccional de amparo un número muy importante de actos autoritarios que lesionan los derechos fundamentales de los gobernados. Lo reducido del concepto del interés jurídico no se compadece con las exigencias de una sociedad moderna ni responde a los retos del derecho público contemporáneo. Es necesario que el amparo tutele los derechos fundamentales cuando éstos son vulnerados, aunque no se afecte un derecho subjetivo; asimismo, es menester que se abra la posibilidad de control en los casos de intereses difusos y colectivos.

Para responder a la problemática citada, en el proyecto de nueva Ley de Amparo se propone el establecimiento del interés legítimo. Esta figura ha tenido un importante desarrollo en la doctrina más prestigiada del derecho público contemporáneo y en el derecho comparado.<sup>105</sup>

103 Cabrera Aceves, Lucio, “Ponencia de...”, *op. cit.*, p. 93.

104 *Idem*; RA.264/80, Rosa Maurer de Gendraw, 29 de enero de 1982.

105 Sobre el interés legítimo la información doctrinal y jurisprudencial es abundante.

Algunas de las críticas que se han hecho al proyecto en este punto se deben al desconocimiento de lo que es el interés legítimo y a la falta de voluntad para tratar de comprenderlo.<sup>106</sup> Sin embargo, estamos ciertos que, como ha sucedido en otras latitudes, la incorporación del interés legítimo se traduciría en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Del mismo modo, el interés legítimo fortalecería al Estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hoy están ajenos de control jurisdiccional. No es ocioso repetir que únicamente habrá una democracia en sentido sustancial si existen garantías procesales eficaces en contra de cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados. Con razón afirma el ilustre jurista italiano Mauro Cappelletti que en el proceso jurisdiccional hay un núcleo fundamental de democracia,<sup>107</sup> y que, si existe un elemento fundamental de la democracia, éste consiste en hacer que

te, nos limitamos a citar algunas resoluciones y estudios: sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional Español 252/2000 del 30 de octubre del 2000; sentencia de la Tercera Sala segunda sección del Tribunal Superior Español del 11 de marzo de 2000, dictada en el recurso contencioso-administrativo 124/1999; Nigro, Mario, *Giustizia Amministrativa*, Bolonia, Il Mulino, 1976, pp. 87-117; Bujosa Vadell, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, 1995; González Cano, María Isabel, *op. cit.*; García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1989; *id.*, “Los ciudadanos y la administración: nuevas tendencias en el derecho español”, consultable en el CD-ROM de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, *cit.*; en el mismo disco pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: Quintana López, Tomás, “Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales”; Lafuente Benaches, M., “La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativos después de la Constitución”; Tardío Pato, José Antonio, “Legitimación procesal e intereses legítimos”; López Ramón, Fernando, “Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente”; Rosa Moreno, Juan, “Respaldo jurisprudencial a la defensa ambiental colectiva”; García de Enterría, Eduardo, “Sobre los derechos públicos subjetivos”, entre otros.

<sup>106</sup> Ignacio Burgoa, después de manifestar que los autores del proyecto de nueva Ley de Amparo se inspiraron en “musas extranjeras”, como si la ciencia fuera cuestión de inspiración poética, afirma, sin mayor reflexión, que “el interés jurídico y el interés legítimo son idénticos”, para lo cual apela a la actualizada autoridad de Cicerón (*op. cit.*, p. 4 del Apéndice de la monografía). Sin negar la grandeza de Cicerón, es obvio que no se planteó estos problemas, por la simple y sencilla razón de que en la época en que vivió la problemática que nos ocupa no existía.

<sup>107</sup> Cappelletti, Mauro, *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa, 1993, p. 75.

todos tengan acceso al sistema jurídico, a sus organismos, derechos, tutelas y beneficios; en sentido amplio, el acceso a la justicia.<sup>108</sup>

La comprensión del interés legítimo no es fácil dentro de los esquemas en los que se ha desenvuelto el juicio de amparo mexicano desde finales del siglo XIX hasta la fecha. Es necesario, como sucede con múltiples de los avances contenidos en el proyecto, abrir la mente a novedosas categorías y a una forma más democrática de entender el papel del control de la constitucionalidad de las libertades.<sup>109</sup> Se trata de poner el énfasis en el control sobre el ejercicio del poder; de privilegiar la vigencia plena de los derechos fundamentales frente al abuso de la autoridad; se trata, en suma, de superar el modelo que sirvió a sistemas autoritarios para avanzar hacia un nuevo paradigma que coadyuve al fortalecimiento de un Estado democrático.

El interés legítimo, cuyo desarrollo más importante se ha dado en el ámbito del derecho administrativo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Así, no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas, con lo que se convertiría en una especie de acción popular.

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí se afecta la esfera jurídica de dichos particulares. En efecto, 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 (especial, diferente) 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 respec-

108 *Ibidem*, p. 76.

109 Tomamos el término de Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, Imprenta Universitaria, 1961.

to de la legalidad de determinados actos administrativos. La posibilidad de acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger.

El interés legítimo no requiere, como ya se dijo, de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados puede ser directa<sup>110</sup> o puede comprender el agravio derivado de una situación particular que tenga el quejoso en el orden jurídico.<sup>111</sup> A esta última posibilidad es a la que alude el artículo 4o., fracción I, del proyecto, cuando hace referencia a “su especial situación frente al orden jurídico”, ya que, en estos casos, la afectación no es directa o inmediata sino que deriva de la situación especial<sup>112</sup> en el orden jurídico en la que se encuentra el quejoso. El proyecto establece la procedencia del juicio de amparo en ambos supuestos, ante la afectación directa o frente al perjuicio derivado de la particular posición del quejoso.

En atención a lo expuesto, en el proyecto se prevé que podrá promover el juicio de amparo quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos previstos en el artículo 1o. —que son las garantías y los derechos humanos estudiados en capítulos precedentes— y con ello se afecte su esfera jurídica de manera directa, o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

A través de la incorporación del concepto de interés legítimo, en los términos arriba indicados, se protege a los gobernados de afectaciones a sus derechos subjetivos, pero además frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debido, en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico; así también se tutelan los llamados intereses difusos o colectivos. Es obvia la enorme amplitud proteccionista que adquiriría el juicio de amparo a partir de un nuevo criterio de legitimación.

110 Como ya se explicó con anterioridad, la afectación necesaria para el acreditamiento del interés jurídico siempre debe ser directa; el interés legítimo, en este primer supuesto, contempla violaciones directas a derechos subjetivos (interés jurídico) o a otro tipo de derechos.

111 En este segundo supuesto la afectación es indirecta o mediata.

112 Particular, distinta, personal; diferenciada de la de otros gobernados.

Por tanto, es falso lo que algún autor ha sostenido en el sentido de que el proyecto ignora la protección de los intereses difusos.<sup>113</sup> No podría ser así, si se toma en consideración que varios de los integrantes de la Comisión redactora han insistido desde hace tiempo sobre la necesidad de proteger a través del amparo los intereses difusos.<sup>114</sup> Cuando, por cierto, el crítico del proyecto no sólo ignoraba por completo el planteamiento de estos temas, sino que se oponía a su tutela, como ocurre ahora a propósito del interés legítimo.

Precisamente, en el proyecto se plantea que los intereses difusos o colectivos se protejan a través de la figura del interés legítimo. Es sabido que no hay una única manera de lograr la defensa de este tipo de derechos. El derecho comparado nos presenta formas diversas de control. Así, por ejemplo, por lo que hace al mundo anglosajón, encontramos en los Estados Unidos de América las acciones de clase (*class action*)<sup>115</sup> y el *public interest suit*;<sup>116</sup> asimismo, en el Reino Unido existen las *relator actions*, los *test cases* y las *representative actions*.<sup>117</sup>

113 El maestro Burgoa considera una grave omisión del proyecto el haber desatendido la protección de los “intereses grupales o difusos” (*op. cit.*, p. 15). Al ignorar el concepto de interés legítimo y sus alcances, Burgoa comete el error de afirmar que el proyecto fue omisivo en la defensa de los intereses colectivos y difusos. Con todo, es saludable que, después de que ignoró su tratamiento durante largo tiempo, el autor citado afirme la urgente necesidad de que los intereses difusos y colectivos sean protegidos por el juicio de amparo. Basta la revisión de ediciones anteriores de su *Juicio de amparo* para acreditar la total omisión de Burgoa en el estudio de estos problemas.

114 Así, por ejemplo, véase Fix-Zamudio, Héctor, “Ponencia de Héctor Fix-Zamudio”, *Simposio: los abogados mexicanos y el ombudsman...*, *cit.* El maestro Fix-Zamudio afirma que en el “juicio de amparo... podrían plantearse cuestiones directamente constitucionales en relación con los mencionados intereses difusos...” (“El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, *cit.*, p. 437).

115 *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, *cit.*, p. 431; *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, p. 27; Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, pp. 127-130; Silguero, Joaquín, *op. cit.*, pp. 271-302; Fernández Segado, Francisco, “Los nuevos retos de la protección de los derechos”, *Revista Contribuciones*, Argentina, año XV, núm. 4, octubre-diciembre de 1998, pp. 43-53; Jimeno Bulnes, Mar, “Nuevas perspectivas sobre la legitimación colectiva: el modelo social anglosajón”, *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, San Sebastián, t. XII, núm. 3, septiembre de 2000, pp. 537-569.

116 Hernández Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 123.

117 Jimeno Bulnes, Mar, *op. cit.*, pp. 541-549.

En Latinoamérica podemos citar el caso de Brasil, país que tiene uno de los sistemas de justicia constitucional más completos, en donde existe la acción popular prevista por la Constitución abrogada de 1967, y consagrada por el artículo 5o., fracción LXXIII, de la Constitución vigente, reglamentado por la ley 4717 del 29 de junio de 1965.<sup>118</sup> Esta acción ha evolucionado con la interpretación de los tribunales hasta admitir el ejercicio de esta instancia por personas o asociaciones que promuevan la protección de los intereses de grupos indeterminados que se relacionan con el medio ambiente, el desarrollo urbano y el patrimonio artístico y cultural;<sup>119</sup> la acción pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, al consumidor, a bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico y turístico, regulada por la Ley 7347, del 24 de julio de 1985;<sup>120</sup> complementado con el *mandado de segurança coletivo* previsto por la Constitución de 1988.<sup>121</sup>

Asimismo, es de mencionarse la Constitución colombiana de 1991 que consagra un capítulo a los intereses difusos y colectivos, y que establece acciones populares para la defensa de esos derechos e intereses.<sup>122</sup>

En Uruguay, de conformidad con el artículo 42 del Código General del Proceso, se confiere la tutela de los intereses difusos al Ministerio Público, pero al tiempo establece que en los casos de la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, que pertenezcan a un número indeterminado de personas podrán promover el proceso correspondiente, indistintamente, el Ministerio Público, cualquier interesado, y las instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o el tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido.<sup>123</sup>

Por lo que respecta a Argentina, se reconocen este tipo de derechos en los artículos 41 y 42 constitucionales, y se abre el amparo colectivo para su tutela eficaz.<sup>124</sup>

118 Fix-Zamudio, Héctor, “El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, cit., pp. 432 y 433.

119 *Idem*.

120 Fix-Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos...*, cit., p. 28.

121 *Id.*, “El papel del *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, cit., p. 433.

122 *Idem*.

123 Pereira, Santiago, *op. cit.*, p. 260.

124 Gil-Robles, Álvaro, “Apuntes para el reconocimiento y tratamiento de los llamados nuevos derechos en algunas Constituciones de Latinoamérica”, *La reforma de la*

En Guatemala, el amparo “trasciende la frontera de la violación efectiva de los derechos y libertades fundamentales individuales, para abarcar igualmente las amenazas a los mismos, extendiéndolo a los de contenido económico y social, incluidos los de tipo difuso y colectivo”.<sup>125</sup>

En Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha aceptado la procedencia del recurso de amparo para la protección de intereses difusos.<sup>126</sup>

Por último, en Venezuela la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido la legitimación de cualquier miembro de la sociedad para la protección de los intereses difusos y colectivos.<sup>127</sup>

En Europa, nos interesa de manera especial destacar el caso de España, ya que en ese país los intereses difusos y colectivos se protegen precisamente a través del interés legítimo.<sup>128</sup> Con razón afirma el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio que la Constitución española es de las que regula con mayor precisión la tutela de los intereses difusos, en virtud de que además del medio ambiente, establece la conservación y remoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, y en particular la defensa de los consumidores y usuarios.<sup>129</sup>

*Constitución argentina en perspectiva comparada*, CEC, 1996, serie Cuadernos y Debates, núm. 64, pp. 106 y 107; Beltrán Gambier y Lago, Daniel H., “El medio ambiente y su reciente recepción constitucional”, *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995; Santiago Tawil, Guido, “La cláusula ambiental en la Constitución nacional”, *Estudios sobre la reforma...*, cit.; “La acción de amparo en la Constitución reformada: la legitimación para accionar”, *Estudios sobre la reforma...*, cit.

125 Gil-Robles, Álvaro, *op. cit.*, p. 110. Al respecto véase Corte de Constitucionalidad, *Constitución Política de la República de Guatemala (aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad)*, Guatemala, 1999.

126 Véase, por ejemplo, voto número 3795-93 del 30 de julio de 1993.

127 Véase sentencia del 30 de junio de 2000.

128 Véanse: sentencia de la Segunda Sala de Tribunal Constitucional español 252/2000 del 30 de octubre de 2000; sentencia de la Tercera Sala segunda sección del Tribunal Superior español del 11 de marzo de 2000, dictada en el recurso contencioso administrativo 124/1999; Bujosa Vadell, Lorenzo, *op. cit.*; González Cano, María Isabel, *op. cit.*; García de Enterría, Eduardo, *Hacia una nueva justicia administrativa*, cit.; *id.*, *Los ciudadanos y la administración: nuevas tendencias en el derecho español*, cit.; Quintana López, Tomás, *op. cit.*; Lafuente Benaches, M., *op. cit.*; Tardío Pato, José Antonio, *op. cit.*; López Ramón, Fernando, *op. cit.*; Rosa Moreno, Juan, *op. cit.*; García de Enterría, Eduardo, *Sobre los derechos públicos subjetivos*, cit.

129 Fix-Zamudio, Héctor, “El papel de *ombudsman* en la protección de los intereses difusos”, *Justicia constitucional, ombudsman...*, cit., pp. 430 y 431.

Teniendo en cuenta el panorama anterior, se optó por la instauración del interés legítimo, porque se consideró que era lo más conveniente para nuestra institución de amparo, en atención a las razones que en seguida se explican. En primer término, por virtud del interés legítimo se abre la puerta para la defensa de afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados que no violentan un derecho subjetivo pero que tampoco se trata de intereses difusos o colectivos, lo que constituye una ventaja frente a la previsión exclusiva de procedencia en contra de la afectación de intereses difusos. En este sentido, la legitimación a través del interés legítimo es más amplia que la que se lograría con la sola defensa de los intereses difusos y colectivos.

Por otra parte, debe reconocerse que la problemática de la protección de los intereses difusos o colectivos no siempre implica un problema de constitucionalidad, por eso, en ocasiones, esta protección se daría en primer nivel en esfera técnica en sede administrativa y no en sede jurisdiccional. Por ello, el interés legítimo incorporado en el proyecto es un concepto abierto, para que los jueces decidan en cada caso concreto si se está o no en presencia de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos referidos en el artículo 1o. del proyecto y, en consecuencia, acreditar o no la legitimación en el juicio de amparo. Esto no se puede definir *a priori* en la ley, tiene que ser una creación jurisdiccional.

Es cierto que la novedad del concepto de interés legítimo ha generado confusión en ciertos juristas. Desde los que han manifestado no entender a que se refiere el interés legítimo, hasta los que han asegurado que se identifica con el interés jurídico. Debemos tener presente que el derecho es en gran medida un lenguaje,<sup>130</sup> si se ignora el significado de los con-

130 Las relaciones entre derecho y lenguaje es uno de los temas más apasionantes y complejos de la teoría del derecho, cuyo tratamiento es imposible en un trabajo con distinta finalidad, por ello nos limitamos a citar algunos trabajos que dan luz sobre el particular: Atienza, Manuel, *Derecho y argumentación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998; Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía...*, cit.; Bulygin, Eugenio et al. (comps.), *El lenguaje del derecho (homenaje a Genaro R. Carrió)*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1983; varios autores, *Derecho, filosofía y lenguaje (homenaje a Ambrosio L. Gioja)*, Buenos Aires, Astrea, 1976; Robles, Gregorio, *El derecho como texto*, Madrid, Civitas, 1998; Olivecroma, Óliver, *Lenguaje jurídico y realidad*, México, Fontamara, 1991; Mendonca, Daniel, *Introducción al análisis normativo*, Madrid, CEC, 1992, serie Cuadernos y Debates, núm. 39; Carrió, Genaro R., *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Buenos Aires, Astrea, 1973, entre otros.

ceptos jurídicos no es factible comprender el precepto que los utiliza. Es incuestionable que la existencia de las normas es dependiente del lenguaje.<sup>131</sup> Así, por ejemplo, si un artículo se refiere a la capacidad de ejercicio e ignoramos el significado de ese concepto jurídico será imposible desentrañar el sentido normativo del precepto. Si nos enfrentamos a una norma que aluda al interés jurídico y no sabemos qué es el interés jurídico, no entenderemos el artículo. Por ello, el presupuesto básico es el conocimiento y el estudio de lo que significa el concepto de interés legítimo. Este concepto existe en el derecho moderno; en la doctrina contemporánea y en el derecho comparado hay una rica experiencia sobre el particular. De cualquier modo y para evitar equívocos, es importante puntualizar algunos aspectos que dibujen los elementos del concepto en cuestión:

- 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 en 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.
- 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.

131 Wright, F. G. von, citado por Moreso, José Juan, “Lenguaje jurídico”, *El derecho y la justicia*, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Madrid, Trotta, 1996, núm. 11, p. 105.

Por último, es importante destacar que en tratándose de procesos sigue subsistiendo la necesidad del interés jurídico, entendido como derecho subjetivo, en razón de que sería inconveniente que en un juicio donde hay dos partes que están litigando con idéntico interés, venga un tercero a obstaculizar el ejercicio de sus derechos, con lo cual se crearía un caos ante la imposibilidad de que se ejecutaran las decisiones judiciales. Por ello, se hace la diferenciación entre lo que son procedimientos judiciales para los cuales se exige interés jurídico y los demás actos para cuya impugnación basta el interés legítimo.