

EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS INTERESES DE GRUPO (Hacia un Juicio de Amparo Colectivo en México)

*Eduardo Ferrer Mac-Gregor**

Sumario. INTRODUCCION. I. CONCEPTUALIZACION DE LOS INTERESES DIFUSOS Y COLECTIVOS. II. LOS INTERESES SUPRAINDIVIDUALES EN AMERICA LATINA. III. LOS INTERESES DE GRUPO Y EL JUICIO DE AMPARO MEXICANO. IV. PRECEDENTES RECIENTES DE LA SUPREMA CORTE. V. EL PROYECTO DE LA NUEVA LEY DE AMPARO. CONCLUSION

INTRODUCCION

Por regla general el derecho viene a la retaguardia de la realidad. Los científicos del derecho, legisladores y jueces tienen que realizar una labor armónica y acorde con las transformaciones y demandas de la sociedad para poder visualizar, captar y alcanzar a la realidad misma para normativizarla. La “nueva realidad” que hoy vivimos ha puesto a prueba todas las ramas jurídicas y en especial a las instituciones procesales (legitimación para obrar, carga de la prueba, ejecución de sentencias, cosa juzgada, etc.), por lo que debe abrirse el cauce a legitimaciones “supraindividuales” que hagan efectivo el acceso a la justicia.¹

Lo anterior cobra relevancia con la aparición de los derechos humanos que se han denominado de la tercera generación y al margen de los existentes derechos civiles y políticos, y de los derechos culturales, sociales y económicos. Entre esta nueva generación de derechos se encuentran, el derecho al medio ambiente, el derecho de los consumidores, el derecho al desarrollo, el derecho a la calidad de vida, la libertad informática, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el derecho de propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad, el derecho a la paz, etc.²

La introducción de esta nueva ola de derechos ha generado múltiples problemas para los juristas, empezando con la aceptación de los mismos como verdaderos derechos autónomos. Como afirma ROBERT PELLOUX, estos derechos no corresponden a la noción de derechos del hombre tal como ha sido elaborada durante siglos de reflexión filosófica y jurídica. Su titular no es el hombre o el individuo, sino una colectividad, a menudo difícil de determinar, lo que les opone a los verdaderos de-

* Versión ampliada del trabajo publicado en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM-III, 2000, pp. 221-234. Agradezco al director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dr. Diego Valadés, su autorización para reproducirlo.

¹ Es necesario revisar las instituciones procesales para adecuarlas a las nuevas necesidades sociales. Al respecto véase el trabajo de MARIO E. CHAUMET y ALEJANDRO A. MENICOCCHI, “Intereses difusos en el art. 43 de la Constitución nacional”, en *El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades*, Buenos Aires, Depalma, 1999, pp. 131-186.

² El nacimiento de estos nuevos derechos es producto de la doctrina francesa en el año de 1972, y cuya paternidad se atribuye al jurista checo Karel Vasal que desarrolló sus ideas en París. Véase, sobre todo, su trabajo “*Les différents catégories de droits de l'homme*”, contenido en la obra colectiva *Les dimensions universelles des droits de l'homme*, Bruselas, Ed. Bruylant, 1990.

rechos del hombre, no sólo a los derechos estrictamente individuales, sino incluso a los derechos colectivos, que, a menudo, no son más que derechos individuales que se ejercen colectivamente.

Sin embargo, la aceptación de los mismos como derechos autónomos ha sido superada aun cuando todavía se encuentren en fase de formación. Los problemas ahora se presentan en otros campos, como lo es su protección jurisdiccional. De ahí que el acceso a la justicia de los derechos o intereses supraindividuales o de grupo se convirtió en uno de los temas predilectos del procesalismo científico contemporáneo,³ a partir fundamentalmente de las teorías de MAURO CAPPELLETTI expuestas en una famosa conferencia en París en el año de 1975,⁴ publicada posteriormente por la *Revista Internacional de Derecho Comparado*⁵ y cuyas ideas centrales se tradujeron al español en 1977 bajo el título: "Formaciones sociales e intereses de grupo frente a la justicia civil."⁶

I. CONCEPTUALIZACION DE LOS INTERESES DIFUSOS Y COLECTIVOS

La problemática comienza desde la terminología misma que se utiliza para su identificación. Se utilizan las expresiones: intereses de grupo, intereses colectivos, intereses difusos, intereses sociales, intereses de serie, intereses de sector, intereses de categoría, intereses difundidos o propagados, intereses profesionales, intereses fragmentarios, intereses transpersonales, intereses sin estructura, *interessi adespoti* (sin dueño, anónimos), intereses supraindividuales, intereses superindividuales, intereses metaindividuales, intereses transindividuales, intereses de clase, intereses dispersos,⁷ etc. No sin razón FAIREN GUILLEN sostiene que estos intereses representan un concepto todavía nuevo, incierto y poco unívoco.⁸

La doctrina se inclina, sin embargo, a utilizar como concepto genérico el de intereses de grupo o intereses supraindividuales. Y dentro de esta clasificación se comprenden los intereses difusos y los intereses colectivos.

Intereses difusos e intereses colectivos deben diferenciarse. Para ello, la doctrina ha elaborado distintas teorías, basadas en criterios organizativos (VIGORITI), corporativos (DENTI), en cuanto al centro de riferimento (CARAVITA), según el tipo de

³ Cfr. las múltiples ponencias sobre la protección de los intereses difusos o colectivos presentadas en las *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, celebradas en Cuernavaca en agosto de 1992.

⁴ El propio CAPPELLETTI reconoce lo "audaz, si no escandalosa" que representó la temática de su conferencia. Cfr. CAPPELLETTI, MAURO, "La protección de los intereses colectivos o difusos", en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal, op. ult. cit., 1993, pp. 245-258.

⁵ "La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le proces civil (Métamorphoses de la procédure Civile)", en *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1975, pp. 571-597.

⁶ Traducción de RAUL BRANES, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, n.s., año XI, núms. 31-32, enero-agosto de 1978, pp. 1-40.

⁷ En cuanto a la terminología y a los autores que la utilizan, véanse BUJOSA VADELL, LORENZO-MATEO, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 59 y ss.; HERNANDEZ MARTINEZ, MARIA DEL PILAR, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997.

⁸ *Doctrina general del derecho procesal. Hacia una teoría y ley procesal generales*, Barcelona, Bosch, 1990, p. 93.

interés en el campo administrativo o privado (FEDERICI), vínculo jurídico de unión (BARBOSA MOREIRA, PELLEGRINI), etc. En general, los primeros (intereses difusos) se entienden referidos no al sujeto como individuo sino como miembro de un conglomerado más o menos amplio, creándose una pluralidad de situaciones comunes; en cambio, los intereses colectivos atienden a colectividades o grupos limitados y circunscritos. Así, los miembros del conglomerado que tienen un interés difuso, son indeterminables o de muy difícil determinación; en tanto que los miembros del grupo portador del interés colectivo suelen ser fácilmente determinables. Esta distinción, sin embargo, a veces no resulta precisa.⁹

En todo caso, sean difusos o colectivos estos intereses, lo esencial, como afirma CAPPELLETTI,¹⁰ es que nadie es titular y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o de una categoría determinada son sus titulares, cobrando especial relevancia en México, por lesiones o ataques al medio ambiente, a los consumidores de un determinado producto, al patrimonio artístico o cultural, y a las minorías étnicas o sociales por discriminación sexual.

II. LOS INTERESES SUPRAINDIVIDUALES EN AMERICA LATINA

La legislación brasileña prevé la distinción entre intereses difusos, intereses colectivos e intereses individuales homogéneos. El artículo 81 del Código de Defensa del Consumidor (1990) establece:

“La defensa de los intereses y derechos de los consumidores y de las víctimas podrá ser ejercida en juicio individualmente o a título colectivo.

La defensa colectiva será ejercida cuando se trate de:

I.- Intereses o derechos difusos, así entendidos, para los efectos de este Código, los supraindividuales, de naturaleza indivisible, de que sean titulares personas indeterminadas y ligadas por circunstancias de hechos.

II.- Intereses o derechos colectivos, así entendidos, para los efectos de este Código, los supraindividuales, de naturaleza indivisible, de que sea titular un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base.

III.- Intereses o derechos individuales homogéneos, así entendidos los derivados de origen común.”

La distinción entre estos tipos de intereses o derechos no resulta del todo clara. Lo que interesa en realidad es su tutela jurídica, con independencia de su diferenciación doctrinal. Y más aún, no es suficiente el reconocimiento de dichos intereses por la legislación, si no existen los mecanismos procesales adecuados para su protección jurisdiccional. Ya algún jurista gráficamente lo apuntaba: “Si un consumidor acude a mí en busca de consejo, podría citarle el principio o la ley que le protege. Pero esto no significaría nada, pues casi siempre se demostraría la imposibilidad de acceder a los tribunales” (CALAIS-AULOY).

⁹ Cfr. SILGUERO ESTAGNAN, JOAQUIN, *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos*, Madrid, Dykinson, 1995, p. 196 y ss.

¹⁰ “Apunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi”, en AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi: atti del Convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, Padua, CEDAM, 1976, pp. 191-221.

Y ahí precisamente encontramos el meollo de la cuestión: el acceso a la justicia de estos nuevos intereses o derechos y que bien puede realizarse vía amparo como veremos más adelante. El problema se encuentra íntimamente relacionado con la *legitimación ad causam*, ya que rompe con los esquemas tradicionales de la misma. En la legitimación común u ordinaria, se actúa con base en la titularidad de un derecho subjetivo propio; en la legitimación extraordinaria¹¹ que acepta la doctrina, se ejercita un derecho de otro en nombre de otro y en beneficio propio; en los intereses de grupo, en cambio, encontramos una legitimación *sui generis*, en tanto que si bien se actúa afirmando la titularidad de un derecho o interés propio, éstos se encuentran confundidos con el resto del conglomerado o grupo, por lo que el reclamo en realidad se hace también a nombre de todos los posibles afectados por un determinado hecho o acto. De ahí la importancia de la acción derivada de este tipo de intereses, pues su actuación trasciende del propio interés para proyectarse en el interés de toda la colectividad o grupo que asume.

Como se advierte, el problema radica en la determinación de los sujetos legitimados activamente para promover las acciones relativas a dichos intereses difusos y colectivos, o si se prefiere, de “derechos de incidencia colectiva” (terminología utilizada por la Constitución Nacional argentina).¹² La solución se dirige a dos vertientes, teniendo en cuenta las propuestas en el derecho comparado: la primera –seguida por las legislaciones estadounidense y europea– es la habilitación de nuevos mecanismos procesales, particularmente mediante la atribución de personería a las asociaciones de titulares de intereses difusos; y la segunda, a través de las instituciones procesales ya existentes. Esta última postura es la que predomina en los países latinoamericanos, teniendo en cuenta las siguientes directrices:¹³

1.- Legitimación al Ministerio Público. Si bien para algunos debe excluirse de la legitimación de los intereses difusos y colectivos (GELSI BIDART¹⁴ y BARRIOS DE ANGELIS¹⁵) al Ministerio Público, no puede perderse de vista que éste tiene la representación social y el interés público inserto en el objeto del proceso, teniendo en cuenta que dichos intereses pertenecen a todo un grupo de la sociedad. Si se aceptara en nuestro sistema esta postura, el Ministerio Público tendría entonces la posibilidad de ejercitar la acción de amparo en representación de los miembros portadores de dichos intereses difusos o colectivos.

¹¹ Para una mayor claridad sobre la legitimación ordinaria y la extraordinaria, véase ALMAGRO NOSETE, JOSE, *Derecho procesal*, Madrid, Trivium, 1995, Tomo I, pp. 404-405.

¹² Cfr. SAGÜES, NESTOR PEDRO, “Los efectos expansivos de la cosa juzgada en la acción de amparo”, en *El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades*, op. cit., pp. 19-32, en p. 22-27.

¹³ Cfr. FIX-ZAMUDIO, HECTOR (con JOSE RAMON COSSIO), *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 40-44. Este mismo autor ya lo había señalado en otros trabajos anteriores.

¹⁴ GELSI BIDART, ADOLFO, “El derecho procesal y la protección al consumidor”, en *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, 1978, núm. 1, pp. 11-25.

¹⁵ BARRIOS DE ANGELIS, DANTE, *Introducción al estudio del proceso*, Argentina, Depalma, 1983. Este último autor, sin embargo, acepta la legitimación del Ministerio Público, dependiendo de las características del interés difuso en juego y de la sensibilidad funcional (pp. 135-136).

2.- Legitimación a asociaciones o personas en representación de los grupos portadores del interés difuso o colectivo (previa autorización del Ministerio Público). Este tipo de legitimación equivale a las *relator actions* que se prevén en Inglaterra —y en algunos otros países del *common law*, como Australia y Nueva Zelanda—; quien ejercita la acción es en realidad el *Attorney General* (equivalente al Ministerio Público), por petición de la asociación o particular y si se rehusase, éstos pueden promover con consentimiento del propio *Attorney General*. Lo que se pretende con este tipo de legitimación es evitar el abuso de demandas frívolas; sin embargo, la discrecionalidad que se otorga al Ministerio Público para que actúe o dé su autorización resulta peligrosa, teniendo en consideración la falta de autonomía de esta institución social en los países latinoamericanos.

3.- Legitimación directa a asociaciones o personas en representación de los intereses difusos y colectivos. Representan a las denominadas *class actions* estadounidenses. Aquí la legitimación resulta colectiva o de grupo. Se trata de una legitimación intermedia entre la legitimación tradicional y la legitimación abierta de la acción popular. Siguiendo la terminología de FAIRÉN GUILLÉN, se trata del caso de *litisconsorcio cuasinecesario*, en tanto supone que un grupo de personas identificables o no, se hallan ante un determinado evento jurídico en situación igual de calidad, de modo tal que teniendo todas ellas legitimación para accionar, algunas lo hacen y otras no, pero la resolución les va a afectar a todas esas personas por ser única la relación que existe entre el evento y ellas.¹⁶

4.- Legitimación al *Ombudsman* (Comisión de Derechos Humanos). Al igual que la legitimación antes vista otorgada al Ministerio Público, la atribuida a los órganos protectores de los derechos humanos se refiere a una tutela y legitimación pública —en contraposición de la legitimación privada— de los intereses de grupo. En México existe un sector que apoya en general la intervención jurisdiccional de las Comisiones de Derechos Humanos (nacional o estatales) y así se pugna, por ejemplo, en otorgarles legitimación para ejercitar la acción constitucional de amparo, como sucede en otros países.¹⁷

Por otra parte, otro de los problemas que se presenta se refiere a los alcances del fallo protector, que deberá ser *erga omnes* (o con una mejor precisión terminológica tendrán “efectos generales”, como lo precisa el joven procesalista español GUTIERREZ DE CABIEDES en una importante obra sobre la materia).¹⁸ Al respecto resulta significativa la regulación vigente de Uruguay.

La reforma procesal uruguaya en este aspecto, tiene su origen en el Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para América Latina, redactado desde hace décadas por los procesalistas uruguayos ENRIQUE VESCOVI y ADOLFO GELSI BIDART (en el que tanto se ha insistido en las *Jornadas Iberoamericanas* de Derecho Pro-

¹⁶ Cfr. FAIRÉN GUILLÉN, VÍCTOR, “Estudios de derecho procesal”, Madrid, Editorial *Revista de Derecho Privado*, 1955, pp. 143-145.

¹⁷ La Constitución española, por ejemplo, le otorga legitimación expresa al *Defensor del Pueblo* (equivalente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México) para promover el recurso de amparo (art. 162.1-b).

¹⁸ GUTIERREZ DE CABIEDES HIDALGO DE CABIEDES, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Editorial Aranzadi, Navarra, 1999, p. 432 y ss.

cesal e incluso en los Congresos Mexicanos).¹⁹ El artículo 153 de dicho anteproyecto prevé los intereses de grupo de la siguiente manera:

“REPRESENTACION EN CASO DE INTERESES DIFUSOS. En el caso de cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos o en general que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas, están legitimados indistintamente para promover el proceso pertinente, el ministerio público, cualquier interesado y las instituciones y asociaciones que a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido”.

Y específicamente el artículo 194 del mismo anteproyecto establece:

“EFECTOS DE COSA JUZGADA EN PROCESOS PROMOVIDOS EN REPRESENTACION DE INTERESES DIFUSOS. La sentencia dictada en procesos promovidos en representación de intereses difusos tendrá eficacia *erga omnes*, salvo si fuera absolutoria por ausencia de pruebas, en cuyo caso podrá volver a plantearse la cuestión en otro proceso, por otro legitimado”.

Estos artículos del Anteproyecto de Código Procesal Civil Modelo para Latinoamérica, fueron reproducidos casi textualmente en los artículos 42 y 220 del Código General del Proceso (Ley Número 15,982) uruguayo de 18 de octubre de 1988, ordenamiento procesal considerado como el más reciente y moderno de Latinoamérica.²⁰

En general en América Latina, el acceso a la justicia de los portadores de intereses de grupo ha tenido especial significación en la tutela de los intereses de los consumidores, mediante leyes específicas, como por ejemplo, las leyes de protección y defensa del consumidor de Venezuela (1974), Costa Rica (1975-1982) y México (Ley de Protección al Consumidor de 1975 y la nueva Ley de 1992).

Esta línea de protección de los intereses difusos y colectivos, ha alcanzado también a algunos textos constitucionales latinoamericanos a través de la incorporación de acciones jurisdiccionales específicas para su tutela. Además del caso señalado de Uruguay, destacan, entre otros:

1.- El artículo 43 de la Constitución Nacional argentina (reforma de 1994) establece que “Podrán interponer esta acción (amparo) contra cualquier forma de discriminación en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”. Este precepto ha tenido un gran alcance doctrinal.²¹

¹⁹ Cfr., por ejemplo, la ponencia presentada por ENRIQUE VESCOVI en el *XI Congreso Mexicano de Derecho Procesal* (celebrado en la ciudad de Durango, del 28 al 31 de mayo de 1986): “Código tipo de Procedimientos Civiles para Latinoamérica”.

²⁰ Cfr. FIX-ZAMUDIO, HECTOR, y COSSIO DIAZ, JOSE RAMON, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, op. cit., p. 44.

²¹ Véase la obra de QUIROGA LAVIE, HUMBERTO, *El amparo colectivo*, Rubizal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1998; así como los recientes trabajos publicados en la *Revista de Derecho Procesal*, N° 5 (*Amparo. hábeas data, hábeas corpus II*), Buenos Aires, 2000. En general, sobre el amparo colectivo en Argentina y sus modalidades, véanse también SAGÜES, NESTOR PEDRO, “Los efectos expansivos de la cosa juzgada en la acción de amparo”, op. cit.; de este mismo autor, *Derecho procesal constitucional (Acción de Amparo)*, Tomo 3, 4ª ed., Buenos

2.- La Constitución de Brasil de octubre de 1988 (artículo 5° fracción LXIII) prevé una acción popular y mediante interpretación jurisprudencial de los tribunales brasileños se admitió el ejercicio de dicha acción para la tutela de los intereses de grupos indeterminados relacionados con el medio ambiente, el desarrollo urbano y el patrimonio artístico y cultural. Asimismo, se prevé el mandado de seguridad colectivo (“mandamiento de seguridad” equivalente al juicio de amparo mexicano), del que también se ha ocupado con profundidad la doctrina.²²

3.- A través del recurso de protección (amparo) previsto en la Constitución de Chile de 1980, se tutela el derecho a vivir en un medio libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario o ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

4.- La Carta Magna de Colombia de julio de 1991, prevé un capítulo denominado De los derechos colectivos y del ambiente (artículos 78-82) y en su artículo 88 otorga un acceso a la justicia importante, al establecer: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”. Esta tutela jurisdiccional se complementa con el artículo 89 al señalar que: “Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

5.- La nueva Constitución Política de Ecuador de 1998 (art. 95), otorga legitimación a cualquier persona, por su propio derecho o como representante legítimo

Aires, Astrea, 1995; MORELLO, AUGUSTO MARIO, “El amparo después de la reforma constitucional”, en *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, N° 7, especialmente pp. 41 y ss.; CHAUMET, MARIO EUGENIO, y MENICOCCHI, ALEJANDRO A., “Los intereses difusos en el art. 43 de la Constitución nacional”, op. cit.; y NICOLAU, NOEMI LILIA, “Posibilidades que ofrece la acción de amparo para la protección y defensa del consumidor”, en *El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades (art. 43 de la Constitución nacional)*, ob. cit., pp. 131-186; TORICELLI, MAXIMILIANO, “Legitimación activa en el artículo 43 de la Constitución Nacional”, op. ult. cit., p. 33 y ss.; GOZAINI, OSVALDO ALFREDO, *El derecho de amparo*, 2da. ed., Buenos Aires, Depalma, 1998, pp. 203 y ss.; BIDART CAMPOS, GERMAN, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, “La reforma constitucional de 1994”, p. 318 y ss.; de este mismo autor, *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1987, pp. 267-270.

²² Cfr. entre otros, PELLEGRINI GINOVER, ADA, “Acción de amparo colectiva (mandado de seguridad). Legitimación, objeto y cosa juzgada”, en *Revista de Derecho Procesal*, N° 4, op. ult. cit., pp. 201-214; GIDI, ANTONIO, “Acciones de grupo y amparo colectivo en Brasil. La protección de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos”, traducción del original en inglés de LUCIO CABRERA ACEVEDO y EDUARDO FERRER MAC-GREGOR, que aparece en la obra colectiva *Derecho Procesal Constitucional*, FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO (coordinador), Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2ª ed., México, Porrúa, 2001.

de una colectividad, podrá ejercitar una acción de amparo ante el órgano judicial correspondiente.

6.- El artículo 59 de la Carta Magna de Costa Rica también legitima para denunciar los actos que infrinjan un medio ambiente apropiado y para reclamar la reparación del daño causado, entre otros aspectos.

7.- Por su parte, el Texto Fundamental de Paraguay de junio de 1992, también prevé una tutela específica en esta materia en su artículo 38: "Del derecho a la defensa de los intereses difusos. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de los otros que por su naturaleza jurídica pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio".

8.- Mención especial merece la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de diciembre de 1999, que en materia de derechos humanos resulta de los ordenamientos latinoamericanos más avanzados ya que expresamente se otorga jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos, prevaleciendo en el orden interno en la medida en que contenga normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en la propia normativa constitucional, siendo de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público (art. 23).

En materia de derechos ambientales el artículo 127 establece el derecho individual y colectivo a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado y que el estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. Asimismo, se establece el derecho a ser amparado por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en la Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (art. 27).

Incluso esta protección se puede extender ante los organismos internacionales de acuerdo con el artículo 31 que establece el derecho de toda persona a "dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos".

Como hemos visto hasta ahora, el acceso a la justicia de las personas y asociaciones portadores de los intereses de grupo (difusos y colectivos), ha sido preocupación fundamental entre los procesalistas y constitucionalistas a nivel mundial en los últimos años. Su tutela jurisdiccional se ha implementado en las legislaciones de Estados Unidos, Inglaterra y algunos países de la familia del *common law*, en Europa Continental y en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, entre otros).

En México, sin embargo, todavía no se consolida la cultura de su protección. Existen avances, sobre todo en cuanto a la protección al consumidor y al medio

ambiente²³ como señalamos con anterioridad; y se regulan ciertos tipos de acciones de clase, como algunos sostienen existe en la legislación electoral.²⁴

III. LOS INTERESES DE GRUPO 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.

Recientemente se adicionó un párrafo quinto al artículo 4° constitucional²⁵ 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 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 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 un reciente libro denominado *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, otorgándose 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.

²³ BRANES, RAUL, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, especialmente pp. 695-700. En general, sobre esta materia véase CARAVITA, BENJAMINO, *Diritto Pubblico dell'ambiente*, Bologna, Società editrice il Mulino, 1990, pp. 278 y ss.

²⁴ Al respecto CIPRIANO GOMEZ LARA y CARLOS ORTIZ MARTINEZ se refieren a “una acción de clase en materia electoral federal en México”, al sostener la posibilidad de que varias impugnaciones aisladas tengan un efecto en cascada, que puede ser diferente al que cada recurrente pidió inicialmente, pero que como consecuencia de la acumulación sumatoria puede llegar hasta la anulación de una elección, siempre y cuando se acrediten violaciones en ciertos porcentajes (“Una acción de clase en materia electoral federal en México”, en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal* celebradas en agosto de 1992 en Cuernavaca, Morelos, México, UNAM, 1993, pp. 297-305).

²⁵ Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 1999.

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.²⁶

Sin embargo, en 1972, nuestro más alto Tribunal negó el amparo (R.A. 2747/69) 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 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...”²⁷

En época más reciente, el propio CABRERA ACEVEDO, junto con GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL, nos proporcionan ejemplos de resoluciones importantes al respecto. En el amparo número 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.²⁸

El anterior ejemplo es del amparo número 1081/80, en la 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 Constitu-

²⁶ CABRERA ACEVEDO, LUCIO, “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, en *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1993, pp. 211-243, en pp. 224-226.

²⁷ A.R. 2747/69 Alejandro Guajardo, Club Campestre y otros. Unanimidad de 19 votos. Cfr. op. últ. cit., pp. 226-227.

²⁸ Cfr. GONGORA PIMENTEL, GENARO, *La suspensión en materia administrativa*, 4ta. ed., México, Porrúa, 1998.

ción 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... —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 número 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.²⁹

IV. PRECEDENTES RECIENTES DE LA SUPREMA CORTE

Existen dos precedentes recientes de nuestro más alto Tribunal relacionados con la materia en estudio.

1. 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 1/1996³⁰ 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 una asociación civil. El juez de distrito que conoció en primera instancia, resolvió sobreseer en el juicio por falta de interés jurídico de la promovente.³¹ 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.

²⁹ Cfr. op. últ. cit.; y CABRERA ACEVEDO, LUCIO, “La protección de intereses difusos y colectivos en el litigio civil en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, Nros. 127-128-129; así como “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, op. cit., pp. 226-228.

³⁰ Relacionado con la solicitud del ministro Genaro David Góngora Pimentel a fin de que se ejerza 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.

³¹ 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.

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 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,³² 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.³³

2. 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 en pleno de la Suprema Corte resolvió por unanimidad de votos el 3 de marzo de 1998 (amparos en revisión 2240/96 y 2854/96),³⁴ conceder el amparo a las empresas quejosas, 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 de concurrir para que determinados sujetos logren la exención en el pago del derecho correspondiente”.³⁵

V. EL PROYECTO DE LA NUEVA LEY DE AMPARO

Desde hace tiempo un sector importante de la doctrina mexicana considera necesario actualizar nuestra máxima institución procesal. Recientemente, FIX-

³² 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* de 21 de diciembre de 1993.

³³ El contenido del voto particular, así como el fallo íntegro de la resolución de la Corte, puede verse en la obra de GENARO GONGORA PIMENTEL, *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.

³⁴ Interpuestos, respectivamente, por *Bacardí y Compañía, S. A. de C. V.*, e *Industrias Alimenticias de Zacatecas, S. A. de C. V.*

³⁵ GONGORA PIMENTEL, GENARO, “La inconstitucionalidad de los derechos por la descarga de aguas contaminadas”, en su obra *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, op. cit., pp. 435-449. El autor señala 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” (p. 437).

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”.³⁶

En la clausura al Congreso Nacional de Jueces de Distrito (ciudad de México, 6-9 de octubre de 1999), el 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),³⁷ convocando a la sociedad y a la comunidad jurídica nacional para enviar propuestas de reformas.³⁸ La Comisión presentó un primer proyecto el 29 de agosto de 2000, el cual se discutió en un Congreso Nacional de Juristas, celebrado en la ciudad de 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 1° de marzo del año 2001 (junto con la propuesta de reforma constitucional) y, probablemente, una vez que sea analizada por el pleno de la propia Corte, se entregará a las instancias que tienen la facultad de iniciar leyes.³⁹

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

³⁶ “Prólogo” a la obra de FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO, *La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. XVII-XVIII.

³⁷ La Comisión se integra 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 Zaldivar Lelo de Larrea.

³⁸ Un sector de la doctrina encabezada por el maestro Ignacio Burgoa rechaza 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 algunos de sus miembros, podrá promover amparo contra tales actos u omisiones, teniendo el promotor o los promotores la representación legal del propio grupo”.

³⁹ 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 algunos tribunales superiores de justicia locales. Al respecto, resulta interesante la obra de JUVENTINO V. CASTRO, *La posible facultad del poder judicial federal para iniciar leyes*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

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, entendiéndose 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 simple, es decir, cuando la norma jurídica objetiva no establezca a favor del individuo alguna facultad de exigir.⁴⁰ Sin embargo, el derecho subjetivo como fundante de la legitimación se encuentra en crisis, como bien lo señala GUTIÉRREZ DE CABIEDES.⁴¹

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 normatividad, sino en un interés cualificado que los gobernados de hecho pueden tener respecto de la legalidad de determinados actos administrativos.

Si bien se estima un avance considerable en la procedencia del amparo, acorde con las legislaciones de otros países, estimamos que puede ocasionar una incertidumbre jurídica al no darse parámetro o lineamiento alguno para conceptualizar el “interés legítimo”. En efecto, el artículo 4, fracción I, del proyecto de ley sólo fa-

⁴⁰ Cfr., la tesis “INTERES JURIDICO, INTERES 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.

⁴¹ Cfr. *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, op. cit., p. 48 y ss.

culta al quejoso para acudir al amparo aduciendo la titularidad de un “interés legítimo individual o colectivo”, lo que en el plano práctico produciría una diversidad interpretativa de los juzgadores constitucionales debido, se insiste, a la ausencia de precisión conceptual de este tipo de interés, ocasionando inseguridad jurídica, hasta en tanto se precise jurisprudencialmente sus alcances y contenido.

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),⁴² 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” (art. 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) tiene, 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.⁴³ 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 naturaleza social o colectiva, de tal manera que por 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...”

⁴² Cfr. QUIRGA LAVIE, HUMBERTO, *El amparo colectivo*, op. cit., pp. 9-32.

⁴³ Sobre el tema, véanse GONZALEZ CANO, MARIA ISABEL, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997; CORDON MORENO, FAUSTINO, *La legitimación en el proceso contencioso-administrativo*, Pamplona, Eunsa, 1979.

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, de 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, corresponden 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.⁴⁴

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado en similares términos en los casos “Sindicato Nacional de la Policía Belga” y “Sindicato Sueco de Maquinistas” (sentencias de 27 de octubre de 1975).⁴⁵

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 sociales o de grupo (difusos y colectivos), y que resulta diferente a nuestro actual amparo social (en materia agraria o laboral), que en realidad no es colectivo, sino simplemente se establecen algunas prerrogativas procesales, como en los plazos y en la suplencia de la queja.

En caso de que prospere el anteproyecto de ley, con dicho interés legítimo se puede proteger a través del amparo los intereses 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, etc. 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, las asociaciones públicas –Comisiones de Derechos Humanos, Procuraduría del Consumidor, Ministerio Público–, etc.).

El silencio del anteproyecto 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 en el proyecto se incorpora la declaratoria general de

⁴⁴ Este último caso es el de *Violeta Friedman*.

⁴⁵ Sobre el tema, véase CORDON MORENO, FAUSTINO, *El Proceso de Amparo Constitucional*, 2ª ed., Madrid, La Ley, 1992.

inconstitucionalidad (que tanto ha insistido un sector de la doctrina mexicana),⁴⁶ sólo procederá por reiteración de criterios, cuando se establezca jurisprudencia por la Suprema Corte —que se reduce de 5 a 3 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.

Quedan también otros cabos sueltos, 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?.

CONCLUSION

Al momento de escribir estas líneas el camino ya 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, y el de relatividad de las sentencias de amparo. Se requiere adecuar instituciones procesales (legitimación, cosa juzgada, efectos de la sentencia, etc.) 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, introducir un nuevo juicio de amparo colectivo, al margen del existente amparo social.

El acceso a la justicia de los intereses supraindividuales (difusos y colectivos) representa una ventana de amplios horizontes en México. Podría pensarse no sólo en su protección jurisdiccional mediante la interpretación jurisprudencial, sino también a través de su incorporación definitiva en el artículo 107 de nuestra Constitución federal y en la Ley de Amparo (sea reforma o nueva ley), que confiamos suceda en breve lapso.

⁴⁶ Cfr. FIX-ZAMUDIO, HECTOR, “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, en su obra *Ensayo sobre el derecho de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 183-236.