

La defensa de los derechos difusos en el juicio de amparo

*Lic. Crescencio Martínez Geminiano

I.- Planteamiento del problema

Sobre los derechos difusos se ha dicho que son aquellos que corresponden a un número indeterminado de personas que no están agrupadas o asociadas para la defensa de sus intereses comunes, sino que forman conglomerados dispersos, como son los integrados por los consumidores; las víctimas de la contaminación ambiental, los interesados en defender el patrimonio artístico y cultural, quienes se oponen al deterioro de las zonas urbanas y aquellos que pretenden su mejoramiento entre otros.

De ser válido tal concepto, es evidente que a la fecha, difícilmente se puede obtener la tutela de los intereses y derechos difusos en juicios normales, incluyendo desde luego el de amparo, ante la falta de legitimación de quien o quienes intenten aquellos o éste último.

El tópic en cuestión se ha analizado entre otros temas bajo el común denominador del problema del acceso a la justicia, que abarca una amplia gama de temas que van desde el aspecto económico, hasta los que atañen netamente a la función jurisdiccional, en los que lógicamente quedan comprendidos el patrocinio o la defensa de los derechos en juicio, la especialización de los tribunales y la necesidad de reformas judiciales entre otros, lo que constituyen las directrices de la problemática del acceso a la justicia en el país.

Así por ejemplo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de su último informe urgió al Congreso a tomar en cuenta la solicitud de la ampliación al presupuesto del Poder Judicial de la Federación, y compromete a

*Magistrado de la segunda sala civil



los Poderes Legislativo y Ejecutivo, para que respondan al nuevo desafío de la sociedad, que clama y urge la reforma radical de la Legislación Procesal que transforme al juicio de amparo en un mecanismo que garantice de manera efectiva el acceso a la justicia¹.

Por su parte, Mauro Cappelletti y Bryant Garth bajo el rubro del

acceso a la justicia abordan diversos temas que comprenden desde el análisis de los problemas que el gobernado debe enfrentar para tener acceso a la justicia, hasta la necesidad de reformas legales para obtener soluciones posibles, destacando el planteamiento sobre la necesidad de instituciones y procedimientos especiales para la defensa de lo que denominan reclamaciones de importancia social².

Así, los investigadores que se citan afirman que en las sociedades modernas, se observa que en años recientes se avanza hacia unos derechos más sustantivos a los relativamente débiles, en particular a los consumidores contra los comerciantes, al público contra los que contaminan, a los inquilinos contra los caseros, a empleados contra patrones y sindicatos y a ciudadanos en contra de los gobiernos; para concluir, que en este desafío está el corazón mismo del enfoque del acceso a la justicia.

Por otro lado, recientemente y con motivo de la convocatoria a participar en una reforma a la Ley de Amparo, el Ministro Juventino V. Castro y Castro se pronunció por una reforma constitucional y legal para crear la llamada "Acción Social de Amparo", que legitime activamente a los miembros de un

¹ La Jornada Jueves 16 de diciembre de 1999, página 16.

² Mauro Cappelletti y Bryant Garth. *El acceso a la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México 1996.

cuerpo social o de la sociedad entera, en contra de actos de la autoridad que contravengan sus derechos³.

De la misma manera, Luis Cabrera, Doctor en Derecho Ambiental y Director General de Asuntos Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció por la necesaria modificación de las leyes que permitan a los ciudadanos interponer el juicio de amparo o iniciar acciones judiciales en contra de empresas contaminantes⁴.

A su vez, Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, afirman que los intereses y derechos difusos son objetos de atención en los últimos años debido a las transformaciones legislativas y a las corrientes jurisdiccionales que reconocen la necesidad de tutelar aquellos intereses y los derechos de sectores sociales indeterminados, debido a problemas como la industrialización, el desarrollo tecnológico, la concentración urbana, que afectan de manera considerable a grupos de composición incierta⁵.

En consecuencia, la necesaria defensa de los intereses difusos es un tema que de varios años atrás viene ocupando la atención de diversos investigadores e incluso de quienes encarnan el Poder Judicial, como es el caso del Ministro Juventino V. Castro y Castro; de tal manera que de sus estudios y propuestas se pueden derivar bases sustentables para la defensa de los intereses y derechos difusos ante los órganos jurisdiccionales y desde luego, aquella defensa debe comprender lo inherente al juicio de amparo.

II.- Algunos antecedentes en diversas legislaciones.

Se afirma que la Carta Constitucional de Brasil de 1988, en su artículo 5º contempla la acción popular que tiene por objeto anular actos y disposiciones que afectan al patrimonio de las entidades publicas.

Se dice además que aquella acción popular se ha regulado de manera flexible, de tal manera que su ejercicio permite como correspondiente a tal patrimonio la tutela de los derechos de valor, económico, artístico, estético, histórico y turístico; de tal forma que es práctica común ante los Tribunales de aquel país el ejercicio de la acción popular por

personas y asociaciones que promueven la protección de los intereses y derechos de grupos indeterminados que se relacionan con el medio ambiente, el desarrollo urbano y el patrimonio artístico y cultural.

Según Héctor Fix Zamudio la Constitución Brasileña de 1988 permite la utilización de una institución que se considera equivalente en varios aspectos al juicio de amparo mexicano, denominada "Mandato de Segurança Coletivo", a través de la cual se amplía de manera considerable la legitimación para la tutela de los derechos fundamentales; y sin que llegue a ser una auténtica acción popular, puede ser interpuesta por un partido político con representación en el Congreso Nacional o por una Organización Sindical, entidad gremial o asociación legalmente constituida y en funcionamiento, cuando menos durante un año anterior en la defensa de los intereses de sus miembros o asociados⁶.

En Bolivia, la ley ambiental en su artículo 102 concede acción civil derivada de los daños cometidos contra el medio ambiente, la que puede intentar cualquier persona legalmente calificada como un representante apropiado de los intereses de la colectividad afectada⁷.

Quizás el intento más serio en pro de la defensa de los derechos difusos se encuentre en el anteproyecto del Código Modelo para América Latina, porque pretende regular cuestiones relativas a la defensa del medio ambiente, de los valores culturales o históricos que pertenecen a grupos indeterminados de personas, y se legitima indistintamente para promover el proceso que corresponda al ministerio público, a cualquier interesado, o bien a las instituciones y asociaciones que a juicio del Tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido (artículo 153).

En el proyecto cuya redacción se atribuye a los Uruguayos Adolfo Gelsi Bidart y Enrique Véscovi, se contempla en su artículo 194 los efectos de cosa juzgada en procesos promovidos en representación

³ La Jornada Lunes 13 de diciembre de 1999.

⁴ La Jornada Martes 7 de diciembre de 1999.

⁵ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío. - *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano.* - Fondo de Cultura Económica. - México 1996.

⁶ Héctor Fix Zamudio. - *Op. Cit.*

⁷ Ramón Ojeda Mestre. - *Suplemento-Ecología. - Política y Legislación Ambiental.* - Lex Difusión y Análisis núm. 46. - Abril 1999. México.

de los intereses difusos y se pretende que la sentencia que se dicte en tales procesos, tenga eficacia jurídica *erga omnes*, salvo cuando se trate de sentencia absolutoria por ausencia de pruebas en cuyo caso puede intentarse nuevo juicio por otro legitimado.

A su vez, Alvaro Gil Robles explica que la Constitución Española de 1978 contiene el esfuerzo de una conciencia colectiva que permite a la sociedad española integrarse al seno de los países democráticos; y en lo particular la Constitución en su artículo 54 encomienda al defensor del pueblo la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos por infracciones a sus derechos o libertades a través del recurso de amparo, independientemente de la facultad que le corresponde para interponer el recurso de *habeas corpus* ante los órganos jurisdiccionales y de la posibilidad de comparecer ante el Tribunal Constitucional, para impugnar la constitucionalidad de una ley, o bien para interponer un recurso de amparo constitucional en defensa del derecho o libertad individual de un ciudadano⁸.

Como puede advertirse en el Continente Americano se cuentan con antecedentes legislativos para una adecuada defensa de los intereses y derechos difusos y en la legitimación de aquella defensa, es evidente que influyen las características propias del país a que pertenece la legislación comentada, sin embargo, como puede advertirse, el derecho positivo español consagra la figura del defensor del pueblo, a quien corresponde la defensa y excitación a varias instancias en pro de la defensa de los derechos del gobernado; experiencias que deben aprovecharse en lo positivo, para incluir instituciones semejantes en la reforma que se pretende a la Ley de Amparo.

No se puede negar la realidad de que ante la ausencia de una reglamentación específica, la defensa de los intereses y derechos difusos a sido utilizada como bandera por grupos de presión, que lejos de obtener soluciones adecuadas y permanentes, solo han contribuido a generar caos, con la consiguiente mengua del estado de derecho que debe imperar en un régimen democrático como al que corresponde nuestra organización política.

III.- Obstáculos a superar.

Podemos afirmar que en el derecho positivo

mexicano y como una medida tendiente a la protección de los intereses y derechos difusos, se cuenta con las disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la que al reglamentar lo relativo al procedimiento de protección y vigilancia contempla la denuncia popular (artículos 189-200).

Sin embargo, el tratamiento que se otorgara a la denuncia popular no garantiza la observancia de los derechos que se pretenden tutelar, atento a que el procedimiento que concluye con aquella, tan solo contiene una recomendación que puede ser o no acatada y se afirma que esta situación irregular fomenta la impunidad en materia del ambiente y tiene serias limitaciones al no permitir la injerencia jurisdiccional.

Habrà que considerar además que ante el actual estado de cosas es difícil la protección de los intereses y derechos difusos cuando de juicio de amparo se trata, pues debe considerarse que los Tribunales de Circuito han sentado criterios como los que a continuación se citan:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III Segunda Parte-2

Tesis: I. 1o. A. J/3

Página: 923

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO LO ACREDITA LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO. Cuando alguna autoridad emite un acto que el gobernado estime violatorio de sus garantías individuales, y lo impugne a través del medio de defensa instituido para atacar tales violaciones, como lo es el juicio de amparo, deberá observar las reglas que para su procedencia establece la ley respectiva. Así tenemos que para acudir al juicio de amparo, es necesario que exista un acto autoritario que, según la apreciación subjetiva del gobernado, sea violatorio de sus derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política. Ahora bien, no basta que exista el acto autoritario para que prospere el juicio de garantías, sino que es necesario que el peticionario del amparo acredite que dicho acto afec-

⁸ Alvaro Gil Robles. - *Tendencias actuales del Derecho*. - Fondo de cultura Económica. - México 1994.

ta su esfera de derechos subjetivos otorgados por la ley. Lo anterior es así ya que, entre otros requisitos de procedencia del juicio de garantías, el artículo 107 constitucional, en su fracción I, reglamentada por el artículo 4o. de la Ley de Amparo, señala que dicho juicio se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo que equivale a decir que no basta que el acto autoritario exista, sino que es necesario, para efectos de procedencia del juicio de amparo, que transgreda un derecho subjetivo que le otorgue nuestra Carta Fundamental al quejoso.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Enero de 1996

Tesis: XX. J/14

Página: 148

INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE ACREDITARSE EN FORMA FEHACIENTE EL. En el juicio de amparo, el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no tratar de demostrarlo a base de presunciones.

Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI Segunda Parte-2

Página: 557

INTERÉS JURÍDICO. SU CONCEPTO PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El concepto de perjuicio para que proceda la acción de amparo presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de la autoridad, faculta a su titular a acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Este derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.

Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Si tomamos en cuenta que en los términos de la legislación aplicable, la jurisprudencia resulta obligatoria para los Tribunales del país, es evidente que con tales criterios se hace nugatoria en juicio de

amparo la defensa de los intereses y derechos difusos, pues el concepto de interés jurídico establecido por la jurisprudencia, dificulta la legitimación de quien promueva la defensa de tales derechos.

De ahí que llame la atención la propuesta del Ministro Juventino V. Castro y Castro sobre la creación de la acción social en torno al juicio de amparo, así como la opinión del doctor Luis Cabrera sobre la legitimación de los particulares u organizaciones no gubernamentales, en defensa, agregamos nosotros, de los intereses y derechos difusos.

De cualquier forma si el tema en cuestión es un enfoque de la diversa gama de los que componen la problemática del acceso a la justicia, en el proyecto de la nueva Ley de Amparo habrá que tomar en cuenta la necesidad de introducir en lo que actualmente constituye el capítulo II de la ley que habla de la capacidad y personalidad, la figura a quien corresponda la legitimación para la defensa de los intereses y derechos difusos, tomando los antecedentes que al particular puedan encontrarse en derecho comparado y así podemos establecer las siguientes:

Conclusiones.

Los movimientos sociales, los investigadores y las condiciones actuales del país, claman por la inclusión de la defensa de los intereses y derechos difusos al reformarse la legislación de amparo.

Ante tales reclamos, debe contemplarse en lo que actualmente es el capítulo II de la Ley de Amparo, la entidad o entidades a quienes corresponda la legitimación para intentar en juicio de amparo la defensa de los derechos de los que nos hemos ocupado, tomando como antecedentes figuras tales como las que existen en la Constitución de España y Brasil, o bien en la legislación Colombiana sin pasar por alto el antecedente que en Derecho Patrio constituye la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Oaxaca de Juárez, Oax. diciembre de 1999.