

Tesis del Pleno que debe ser superada. La legitimación para actuar en juicio de las asociaciones privadas

Lucio Cabrera Acevedo*

SUMARIO: I. *El interés jurídico y la sentencia de Alejandro Guajardo y coagraviados*. II. *Crisis del concepto de derecho subjetivo*. III. *Las tres clases de legitimación*. IV. *Conclusión*.

I. EL INTERÉS JURÍDICO Y LA SENTENCIA DE ALEJANDRO GUAJARDO Y COAGRAVIADOS

El problema del interés jurídico en el juicio de amparo mexicano ha sido materia de varias sentencias. El más importante precedente en los últimos cuarenta años fue el amparo de Alejandro Guajardo y coagraviados, que lo interpusieron para evitar la construcción de un panteón cerca de donde vivían. Esta sentencia del Pleno de la Suprema Corte, de 18 de enero de 1972, dice así:

Interés jurídico, interés simple y mera facultad. Cuando 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

* Doctor en Derecho e Historia, fue director general de Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

la norma objetiva del derecho. En otras palabras, *el derecho subjetivo supone la conjunción en 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 lo 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 hay 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 a favor de persona alguna ninguna facultad de exigir, sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o sea 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 discrepe o no se ajuste a sus disposiciones, ninguno de los particulares que obtenga de aquél un beneficio o derive una protección puede 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 ordenamiento 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 hayan originado, pues el particular sólo puede

obtener su revocación o invalidación cuando la ley o reglamento de que se trate le concedan “el poder de exigencia” correspondiente.

Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acumulados). 18 de enero de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Abel Huitrón.¹

Esta tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia no constituía ni constituye jurisprudencia obligatoria para los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, por provenir del más Alto Tribunal de la República ha sido por lo general seguida por los tribunales federales. Por ejemplo, el 15 de diciembre de 1995, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito negó interés jurídico para obtener la suspensión provisional a la Unión de Grupos Ambientalistas I.A.P., al Consejo para la Defensa de la Costa del Pacífico A.C., a Greenpeace México A.C. y a otras ONG en la queja 425/95.

Por excepción, existe una sentencia del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa que aceptó legitimación e interés jurídico a Homero Aridjis y el Grupo de los Cien Internacional en el amparo en revisión 861/96, siguiendo el voto particular que emitió el Ministro Genaro Góngora Pimentel.

Este criterio del Pleno de la Suprema Corte —según una opinión del suscrito expuesta en un artículo de 1981— “ha limitado seriamente la intervención de los tribunales en la defensa de los derechos sociales cuando resultan lesionados, a pesar de que dichos derechos están consagrados en la Constitución”.²

II. CRISIS DEL CONCEPTO DE DERECHO SUBJETIVO

El concepto de derecho subjetivo como base esencial para que exista interés jurídico en el juicio de amparo y en todo juicio está en crisis. El miembro de

¹ Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 37, Primera Parte, p. 25. Informe 1972, Primera Parte, Pleno, p. 340. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Primera Parte, Pleno, p. 126, tesis 59.

² Cabrera Acevedo, Lucio, “Las políticas del ambiente en los problemas urbanos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXI, septiembre-diciembre 1981, No. 120, pp 39-57.

un grupo puede tener interés en defender, como individuo, los intereses del propio grupo al que pertenece, pero carece y no necesita tener un derecho subjetivo frente a una obligación correlativa.

Como lo dice María del Pilar Hernández Martínez, citando a varios autores, “el interés del grupo es el conjunto de las situaciones individuales que bajo él subyacen (*Gruppeninteresse*)” y cada individuo, miembro del grupo, carece de un derecho subjetivo.

Ahora bien, los intereses del grupo pueden estar bien representados no sólo por uno o varios de sus miembros sino también por una ONG.³ Es decir, el actor que defiende a un grupo no tiene un derecho subjetivo frente a una obligación correlativa de otro individuo ni frente al Estado. Asimismo, una sociedad privada que defienda derechos de un grupo carece de derechos subjetivos privados o públicos, a pesar de lo cual debe poder defenderlos.

Gutiérrez de Cabiedes señala que no todos los intereses que merecen la protección jurídica tienen que estar formalizados como derechos subjetivos preexistentes. “El daño puede consistir en la privación de un beneficio o en la causación de un perjuicio que afecte a la lícita esfera de actuación de un sujeto, lo que conlleva la lesión de sus intereses legítimos”. Esto lo indica en un capítulo titulado “crisis” del derecho subjetivo. Agrega que hay que admitir “que existe violación de derechos cada vez que se interviene en la esfera jurídica del particular y éste se sienta perjudicado en intereses dignos de protección”.⁴

Así pues, este criterio de distinguir entre interés jurídico, interés simple y mera facultad, que constituyó la base para estimar que las Organizaciones No Gubernamentales carecerían de interés jurídico para ejercitar el juicio de amparo, es incorrecto y debe superarse. Tienen interés para defender los derechos del grupo, organizado o difuso, si ello está en sus estatutos y fines como sociedad privada.

El derecho subjetivo regula solamente relaciones entre individuos, entre éstos con personas morales y con autoridades del Estado, pero se

³ Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p. 55.

⁴ Gutiérrez Cabiedes, Pablo e Hidalgo de Cabiedes, *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos y difusos*, Navarra, Aranzadi, 1999. pp 48-55.

apoya en un excesivo individualismo liberal y en las propiedades, posesiones y bienestar físico de la persona individual, ignorando los derechos sociales que han sido el orgullo de México por haber sido creados en su Constitución de 5 de febrero de 1917.

III. LAS TRES CLASES DE LEGITIMACIÓN

1. *Legitimación que se apoya en tener un derecho subjetivo y que consiste en tener un interés jurídico.*

Desde luego que esta legitimación no permite a las asociaciones privadas (ONG) promover juicios, pues sólo tienen derechos subjetivos, como las personas morales que no pueden defender otros derechos que no sean los propios. Por ejemplo, si sufre la asociación privada un ataque en sus propiedades, ya sea por otro particular o por una autoridad.

2. *Legitimación que se apoya en un interés que va más allá de tener un derecho subjetivo, o sea, en algo más que en su interés jurídico.*

Esto es lo que creó el derecho italiano en materia administrativa con el nombre de *interesse legittimo*, —interés legítimo— y que consiste en algo semejante al que se llama en el *common law* como *injury in fact*, que es el tener un agravio de hecho, pero no arbitrario, sino legítimo, para poder reclamarlo en beneficio no sólo personal sino también de otras personas o situaciones. Por cierto, me parece más correcta la expresión italiana que la estadounidense por su claridad. El interés legítimo protege a una persona en cuanto también está protegiendo el interés público.

El interés legítimo ya permite que las asociaciones privadas tengan legitimación en juicio y es el concepto utilizado no solamente en Italia, sino también en numerosos países de Europa Continental como Francia, Alemania, Suiza, España, etcétera. En México, el suscrito sugirió en 1983 que fuera adoptado el interés legítimo en el amparo administrativo en el artículo *La protección de intereses difusos y colectivos en el litigio civil mexicano*: “Las sentencias del Pleno de la Suprema Corte de México no distinguen

entre derecho subjetivo e interés legítimo, como al parecer lo hace la jurisprudencia italiana”.⁵

Cabe aclarar que en México la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyo artículo 33 exigía “un interés jurídico que funde la pretensión” para promover ante el Tribunal Administrativo, fue reformada el 19 de diciembre de 1995, en su artículo 34, que dice ahora así: “Sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo”. Este es un adelanto indudable en nuestro sistema jurídico que permite que puedan actuar en el Distrito Federal las asociaciones privadas, aunque con el enorme impedimento de que después de agotado el contencioso administrativo ya no puedan promover el juicio de amparo que aún no acepta el interés legítimo.⁶

3. *Legitimación colectiva*

Existe por último la *legitimación colectiva*, que no se funda ni en el *interés legítimo* ni en el jurídico, porque éstos se apoyan todavía fundamentalmente en un derecho subjetivo y en las nociones de bienestar personal —libertad, por ejemplo— y de propiedad y posesión. Este tipo de legitimación protege intereses colectivos, ya sea difusos como los del ambiente o colectivos o individuales homogéneos —utilizando la expresión del Derecho brasileño— como cuando varias personas se ven lesionadas en un accidente de aviación o sufren un agravio por una causa común, por ejemplo, de discriminación étnica o sexual. En este tercer caso, las asociaciones privadas tienen plena legitimación para actuar en juicio, aunque también una persona individual o una entidad pública. Esta legitimación colectiva no existe en México ni en general en los sistemas de Derecho civil europeo.⁷

⁵ *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo xxxiii, enero-junio, 1983, p.134. El artículo sirvió de ponencia en el Congreso Internacional de Derecho Procesal celebrado en Würzburg, República Federal de Alemania, en el mismo año.

⁶ Con anterioridad ya se había adoptado en esta Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el concepto de interés legítimo, pero había sido derogado hasta la reforma de 1995.

La legitimación colectiva es la base de las llamadas *class actions* en el *common law* y ha hecho posible el enorme activismo, sobre todo en la protección del ambiente y del consumidor, de asociaciones privadas como el *Greenpeace*, que incluso ha intervenido en el Pacífico Sur contra los experimentos nucleares de Francia. Este activismo supranacional no parece ser —según pienso— recomendable, pues pueden entrar en conflicto las ONG entre sí y violan fronteras de países extranjeros.

En el proyecto sueco que está a punto de fructificar, destacan las ideas del profesor Henrik Lindblom, quien propone tres tipos de legitimación en las acciones colectivas: la individual, la de asociaciones y la de entidades públicas.⁸

- I. En lo individual, un miembro del grupo puede comenzar un juicio si tiene un interés personal para defenderlo. Sin embargo, si se trata de pequeñas reclamaciones el individuo no tiene legitimación, sino las otras dos legitimaciones: por asociaciones o entidades públicas.
- II. La acción que se promueve por asociaciones que no tienen un interés o beneficio para ellas. Tiene dos áreas: la de los consumidores y la del ambiente.
 - a) En la protección a los consumidores por asociaciones, las acciones pueden clasificarse por el tipo de actividad: comerciantes, servicios o negocios de carácter privado.
 - b) Para la protección del ambiente, las asociaciones no deben tener propósitos de lucro y pueden ser especializadas en cierto aspecto del ambiente: agua, agricultura, pesca, bosques, etcétera. Las acciones que intentan pueden ser para defender el ambiente o para obtener compensaciones por daños a éste.

⁷ Dentro del sistema del Derecho civil romano-germánico solamente la Provincia de Quebec en Canadá y Brasil tienen la legitimación colectiva.

⁸ Nordh, Robert, "Group Actions in Sweden: Reflections on the Purpose of Civil Litigation, The Need for reforms and a Forthcoming Proposal", *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. II, Spring-Summer 2001, Num. 2, pp. 396-397.

III. Las acciones que promueven entidades públicas, que se dejan a discreción del gobierno y no excluyen los otros dos tipos de acciones.

Puede ser advertido que la legitimación colectiva en el proyecto de Suecia recae en tres tipos de personas jurídicas:

- a) En una persona física individual, siempre que no intente una pequeña reclamación.
- b) En una asociación privada sin propósitos de lucro para ella.
- c) En entidades públicas.

En el artículo 3 de la propuesta de Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica,⁹ también existen tres tipos de legitimación en las acciones colectivas: 1. Según el primer inciso, en sus fracciones I y II, los ciudadanos para defender los derechos difusos y el miembro del grupo para la defensa de los derechos colectivos y la protección de los derechos individuales homogéneos; 2. El Ministerio Público y otras entidades públicas; y 3. “Las asociaciones legalmente constituidas por lo menos un año y que incluyan entre sus fines institucionales la defensa de los intereses y derechos protegidos en este código, no siendo necesaria la autorización de la asamblea”.

Así pues, haciendo un resumen de quienes están legitimados para ejercitar la acción colectiva, conforme al artículo 3 del Anteproyecto de Código Modelo, me parece que su fracción I es correcta, pues los ciudadanos deben tener legitimación para la defensa de los intereses o derechos difusos, como los del ambiente.¹⁰ El punto II también es correcto, pues los miembros del grupo, categoría o clase deben tener legitimación para defender los intereses o derechos colectivos, o sea, los que tienen un vínculo

⁹ Véase el capítulo I, que comenta el artículo 3 del Anteproyecto, el que fue elaborado en las jornadas de Montevideo de octubre de 2002 por los juristas brasileños Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe y Antonio Gidi. Está redactado en portugués.

¹⁰ Este proyecto entiende por derechos difusos los transindividuales, de naturaleza indivisible, pertenecientes a toda la colectividad.

jurídico entre sí, como los clientes de una clínica hospitalaria, por ejemplo. Asimismo, es totalmente correcto que los miembros del grupo puedan defender los derechos individuales homogéneos, aquellos que tienen un origen común, como en el caso de un accidente de aviación con numerosas personas heridas o muertas, o bien, cuando un grupo grande de personas del mismo sexo es víctima de discriminación.

Asimismo, es totalmente correcto el punto VI de este artículo 3 del Código Modelo, pues deben tener legitimación las asociaciones legalmente constituidas por lo menos un año antes, cuyos fines institucionales sean la defensa de los intereses y derechos protegidos en el Código, no siendo necesaria la autorización de la asamblea. Por cierto, es de subrayarse que dicho Anteproyecto no exige acertadamente que las asociaciones obtengan un permiso previo de una agencia del gobierno, pues es frecuente que sus acciones colectivas se dirijan precisamente contra órganos gubernamentales.

IV. CONCLUSIÓN

Las asociaciones privadas (ONG) desempeñan en la actualidad un papel importantísimo en la sociedad y deben tener legitimación para promover juicios. Protegen derechos humanos que los individuos o autoridades están incapacitados para defender adecuadamente y que constituyen derechos sociales fundamentales: la salud, el ambiente, el patrimonio histórico y cultural de la Nación y otros muchos que se encuentran consagrados en la Constitución. El juicio de amparo podría ampliar su esfera tradicional para proteger derechos humanos hasta ahora no protegidos, si las asociaciones privadas obtienen legitimación para ejercerlo.