

## Cuestiones constitucionales

¿Una nueva ley de amparo? III / José Ramón Cossío y Arturo Zaldívar

**COMO SE HA COMENTADO** en otras colaboraciones de esta columna, la Suprema Corte de Justicia inició a finales de 1999 un proceso de consulta y discusión encaminado al establecimiento de una nueva Ley de Amparo. Las razones y las motivaciones de ese proceso han sido explicadas ampliamente, de forma tal que no es el caso repetirlas ahora. Lo que sí vale la pena señalar es que en el mes de mayo la propia Corte remitió para su conocimiento y discusión a prácticamente todas las instancias de debate y decisión nacionales el proyecto de reformas a la Ley de Amparo que elaboró a partir de aquel que en el mes de abril le fue entregado por la Comisión integrada por ella misma. Entre el preproyecto entregado a la opinión pública en el mes de septiembre y discutido con todo cuidado en Mérida en el mes de noviembre y el entregado por la Comisión al Pleno en abril existen varias correcciones y adecuaciones hechas a partir de los comentarios y críticas recibidas; igualmente, entre el proyecto entregado por la Comisión al Pleno de ministros y el entregado por éste a la opinión pública en mayo se aprecian algunas modificaciones importantes. Por las razones anteriores, y a efecto de continuar con un amplio debate nacional con anterioridad al momento en que los órganos facultados decidan presentar ese proyecto como iniciativa ante el Congreso de la Unión y éste lleve a cabo las discusiones correspondientes, se hace preciso señalar, así sea de forma apretada, las principales características de ese documento. Por esa razón, en los siguientes tres números de esta columna se tratarán algunos de los temas más relevantes de la propuesta, esperando que la misma sea un detonador de lo que sin duda debe ser un sólido debate nacional, sencillamente porque es a través de la Ley de Amparo como, finalmente, se protegen y definen los derechos fundamentales de los habitantes del territorio nacional.

### Los derechos protegidos

En términos de lo dispuesto en el artículo 103 constitucional, el juicio de amparo protege los contenidos constitucionales que desde la Constitución de 1857 se denominan "garantías individuales", es decir, y de modo fundamental, lo previsto en los primeros veintinueve artículos de la Constitución y la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento. Es cierto que aun cuando las amplias y variadas garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales permiten la protección de la totalidad de los preceptos constitucionales y la adecuación de las autoridades públicas a los contenidos de los tratados internacionales, también lo es que desde hace tiempo existen entre nosotros, y es un reclamo mundial, que los medios internos de protección de la Constitución sean capaces también de proteger los derechos humanos establecidos en los diversos instrumentos internacionales celebrados, en este caso, por el Estado mexicano.

En la primera versión, la elaborada por la Comisión, se propone que el amparo proceda por violación de garantías, ya sean individuales o sociales, así como por violaciones a los derechos humanos establecidas en cinco instrumentos internacionales, a saber: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta adición se justificó en el hecho de que con ello se lograría la eficacia jurídica plena de las garantías sociales, orgullosamente creación a nivel constitucional de la Carta de Querétaro, y se tutelarían de manera directa una serie de derechos humanos que amplían y complementan las garantías individuales previstas en la Constitución.

La limitación de la protección directa a través del juicio de amparo a los cinco instrumentos de carácter general aludidos se justificó en atención a que se consideró, ante el gran número de tratados internacionales y su diversidad temática, que muchos de ellos respondían a circunstancias políticas coyuntura-les y a la necesidad de englobar una diversidad de intereses de los distintos Estados y sus diferentes formas de organización política, lo que genera fórmulas ambiguas cuya protección directa a través del amparo podría provocar consecuencias indeseadas.

A diferencia del primer proyecto, en el entregado por los ministros en el mes de mayo se llevó a cabo una ampliación del objeto de control del juicio de amparo. Se propone pasar de un sistema en el que habrían de protegerse los derechos de los cinco instrumentos generales identificados, a los derechos contenidos en la totalidad de los instrumentos generales celebrados por el propio Estado. El cambio de criterio no es sencillo, pues se pasa de un universo de derechos más o menos conocido (las garantías individuales, los derechos sociales y los derechos de cinco instrumentos ciertos) a un conjunto de derechos respecto de los cuales no existe un conocimiento preciso. De la lectura de las motivaciones de cambio, puede entenderse que la solución adoptada por los ministros consiste sólo en dejar de enunciar los instrumentos de forma particular, a efecto de permitir el que si en el futuro otros formaran parte de nuestro ordenamiento, no hubiera necesidad de introducirlos. Sin embargo, esta solución puede dar lugar a problemas, en tanto que la Ley de Amparo, y luego la Constitución, quedan abiertas al criterio internacional, sin que ellas mismas puedan controlar, por decirlo así, la amplitud de su objeto de control. Con independencia de lo anterior, la modificación propuesta en esta segunda versión es relevante, si bien debe estarse consciente de los enormes esfuerzos que en caso de aprobarse la propuesta habrán de hacerse para poner en conocimiento esos tratados e instrumentos, habituar a los profesionales del derecho a su aplicación y, lo que es más relevante, hacer entender a las autoridades las formas en que sus atribuciones se reducen con motivo de la ampliación de los contenidos normativos que habrán de determinar la validez de sus actos.

### **El interés legítimo**

El segundo tema a tratar es el relativo a la ampliación de las posibilidades de acceder al juicio de amparo, aquello que técnicamente se conoce como legitimación. En la legislación de amparo vigente, la posibilidad de acceso se encuentra limitada bajo el concepto del interés jurídico, es decir, la situación que exige que el particular afectado demuestre que se ha violado en su perjuicio un derecho subjetivo del cual es titular. Aun cuando por fuerza de repetirlo se ha llegado a considerar que el interés jurídico es consustancial y definitorio del juicio de amparo, la verdad es que el mismo no es, como todo en el mundo del derecho, una construcción histórica y, por lo mismo, en la posibilidad de ser superada siempre que se encuentre una solución que satisfaga de mejor manera aquellos fines o valores que se pretendan alcanzar. La idea del interés jurídico como actualmente está en vigor, aparece en la parte final del siglo xix cuando la Corte se apartó de algunos precedentes en los que se demandaba la protección de intereses de tipo urbanístico, estético o, incluso, de mera comodidad personal. Es con la llegada de Vallarta que el amparo comienza a adquirir su complejidad técnica y, entre otros asuntos, se identifican los conceptos de interés jurídico y

derecho subjetivo. Ese criterio ha continuado hasta nuestros días al extremo de que, como se dijo, ha llegado a identificarse, sino es que a mitificarse, como parte consustancial del juicio de amparo. Desde el momento en que es posible formular la pregunta por las instituciones jurídicas en términos de los fines que con ellas se desean alcanzar, y no ya a partir de lo que puede llegar a considerarse como su "esencia", cabe interrogarse también por aquello que se quiere cumplir con la institución del interés jurídico. A nuestro juicio, y aun cuando no haya aquí suficiente espacio para desarrollar la idea en plenitud, la identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo viene a ser una forma de privilegiar las actuaciones de los órganos del Estado frente a los particulares, sencillamente por la dificultad de éstos de hacer valer medios de impugnación. Es decir, si se parte de ciertos niveles de identificación entre la autoridad emisora del acto que se va a reclamar y aquella que tiene a su cargo revisar su constitucionalidad, resulta más sencillo para la segunda cumplir con su función si la posibilidad de acceder al juicio de control deriva de la forma como la autoridad emisora de la norma o acto a combatir haya definido el derecho del ciudadano. En otras palabras, no es extraño que esa idea del interés jurídico haya sido establecida por Vallarín dentro de la dictadura de Díaz y después la hayan mantenido las cortes que actuaron en los años de la homogeneidad priista, 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.

La posibilidad de salir de esa limitante únicamente puede darse si se amplían las posibilidades de acceder al juicio de amparo, de forma que aquello que se discuta no sea más el interés definido por la autoridad a la cual se va a combatir, sino una modalidad en la que sea el propio órgano de control el que determine sus posibilidades de actuación. Esta solución puede darse de dos formas. Por un lado, ampliando a tal extremo el concepto de interés, que se permita que cualquier persona acceda a los tribunales de amparo reclamando todo aquello que estime le molesta o pueda llegar a afectarla. De procederse así, se estaría frente a lo que la doctrina ha llamado un "interés simple". La consecuencia de adoptar esta solución radica en el hecho de que los tribunales estarían repletos de asuntos en los que se demandaran cualquier tipo de cuestiones, lo que imposibilitaría su trabajo; adicionalmente, y de forma más profunda para la conformación de nuestra sociedad, se estará ante una situación en la que los tribunales se sustituirían a la totalidad de los órganos estatales en la resolución de los conflictos que requirieran la intervención del poder público, lo que a su vez produciría graves consecuencias en cuanto a la eficacia y legitimidad, por señalar sólo dos ejemplos.

Una segunda solución es la que desde hace varios años se ha construido en el derecho comparado, especialmente en la rama del derecho público, y que de algún modo ha sido acogida por nuestro máximo tribunal en épocas recientes: el interés legítimo. Se trata de una solución intermedia entre los intereses simple y jurídico, de forma tal que ni se permite el acceso libre a la jurisdicción constitucional, ni tampoco se exige la existencia de un derecho estricto frente a la obligación correlativa de las autoridades. El interés legítimo, entonces, no requiere la afectación de un derecho subjetivo, pero sí, y aquí está lo determinante, de la esfera jurídica del gobernado.

El interés legítimo puede caracterizarse a partir de ciertos elementos, mismos que vale la pena indicar para evitar confusiones o, lo que podría ser aún más grave, que su sentido se dejara de lado para continuar aplicando sin más las nociones propias del interés jurídico: *a)* no es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad sino que requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo; *b)* está garantizado por el derecho objetivo, pero en tanto no hay potestad frente a otro, no da lugar a un derecho subjetivo; *c)* debe haber una afectación a la esfera jurídica, pues en caso contrario se estaría ante un interés simple, en el cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica; *d)* los titulares tienen un interés propio distinto al de cualquier otro gobernado, consistente en que poderes públicos

actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; *e)* se trata de un interés cualificado, actual y real y no potencial o hipotético; *f)* la anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado. Sin embargo, debemos destacar que tratándose de procesos, es decir, de aquel tipo de contiendas en las que se enfrenten dos partes bajo reglas que les garanticen condiciones de equidad, sigue subsistiendo la necesidad del interés jurídico, entendido como derecho subjetivo, en razón de que sería inconveniente que en un proceso, 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.