

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 33
O R D I N A R I A
JUEVES 17 DE MARZO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves diecisiete de marzo de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número treinta y dos, ordinaria, celebrada el martes quince de marzo de dos mil once.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves diecisiete de marzo de dos mil once:

II. 1. 315/2010 Amparo en revisión 315/2010, promovido por ***** contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en la Ley General para el Control del Tabaco, en sus artículos 23, 25, 26 y 27, así como la derogación de los artículos 301, 308, 308 bis y 309 bis de la Ley General de Salud. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO: Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO: Se sobresee en el juicio de amparo en los términos establecidos en la presente ejecutoria”*.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que en el mismo Decreto se reformó la Ley General de Salud y la Ley General de Control al Tabaco por cuestiones de técnica legislativa, ya que en dicho Decreto también se derogaron diversos preceptos de la Ley General de Salud cuya materia de regulación se incorporó a la Ley General del Control del Tabaco, en la inteligencia de que el quejoso acude por su propio derecho a impugnar los preceptos respectivos que inciden en materia de publicidad de los productos del tabaco.

Manifestó que los preceptos impugnados se refieren a la publicación y promoción del tabaco; y que el quejoso es

una persona física que promueve la demanda por su propio derecho, lo que es trascendente para efectos de determinar el tratamiento en la sentencia de amparo y de la contestación de la causal de improcedencia por el juez de Distrito.

Precisó que el quejoso alega que los preceptos impugnados desprotegen el derecho a la salud, pues las normas existentes antes de la reforma garantizaban este derecho con mayor intensidad pues actualmente se permite su publicidad en revistas para adultos, en comunicaciones personales, en establecimientos con acceso exclusivo para adultos y en comunicaciones internas entre los trabajadores de la industria del tabaco, pues determinan los perjuicios del tabaco en la salud de una persona, alegando que las personas que como él son ex fumadores, son víctimas de las permisiones que subsisten legalmente en estas disposiciones.

Recordó que el juez de Distrito reconoció que se trata de disposiciones de carácter autoaplicativo, lo que no fue impugnado, quedando firme la sentencia al respecto. Además, el juzgador sostuvo que el quejoso carece de interés jurídico porque no se encuentra ubicado en el supuesto de la norma y, por ende, los preceptos impugnados no le causan un agravio personal y directo. Agregó que el juez de Distrito no respondió el planteamiento inicial pues sólo hizo referencia a la falta del interés jurídico, señalando

que el quejoso impugnó la norma al estimar que se afecta su derecho a la salud en virtud de que las normas expedidas son más permisivas en cuanto a la publicidad que se da al tabaco, lo que no se responde en la sentencia.

En ese tenor, surge la interrogante respecto a si el quejoso tiene interés jurídico para promover un juicio de amparo, no en su carácter de publicista, promotor o productor de tabaco, sino como simple ciudadano que al igual que otros ven afectado su derecho a la salud con las permisiones establecidas por la autoridad en las normas emitidas, reformadas y derogadas que ahora se combaten, lo que no fue atendido en la sentencia del juez de Distrito, considerando que para responderla, en primer lugar, debía definirse qué tipo de derecho es el derecho a la salud. Al respecto, recordó que la sesión anterior se definió como un derecho social, que al igual que el derecho al medio ambiente y a la educación, entre otros, pueden atribuirse a una colectividad y se denominan derechos sociales toda vez que protegen un interés de carácter difuso porque socialmente puede atribuirse a la colectividad, ya que la sociedad está interesada en que se cuente con un ambiente sano, una vivienda digna y un derecho a la educación.

Por tanto, consideró que surgía la pregunta relativa a si la persona que integra la sociedad de manera individual tiene interés jurídico para oponer derechos a través del juicio de amparo, señalando que los señores Ministros que se

encuentran a favor de esta propuesta estiman que la Constitución es una norma que establece derechos superando la idea de normas programáticas por la doctrina y, por tanto, los derechos sociales son susceptibles de oponerse a través del juicio de amparo en una concepción moderna y progresista.

Al respecto, consideró que la Constitución es la Norma Fundamental que otorga todos los derechos y prevé cómo serán las normas que de ella emanen; además, establece sus contenidos al señalar derechos en favor de los particulares y, en ocasiones, los limita; sin embargo, desde el punto de vista doctrinario se puede superar a cualquier doctrina, a efecto de que la doctrina cobre sentido en nuestro sistema jurídico. Se cuestionó si el hecho de que a través del juicio de amparo una persona puede solicitar que se garanticen sus derechos sociales, recordando que su finalidad es que se puedan oponer a través de este procedimiento, los derechos Constitucionales; que se hagan efectivas las garantías constitucionales y que retrotraigan las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, precisando que sobre el particular, el proyecto responde que no se pueden concretar los efectos, por lo que manifestó comprender que la existencia de normas programáticas está totalmente superada.

Además, estimó que es diferente reconocer que exista un sistema progresista en la concepción de una teoría que

se puede aterrizar en la realidad que trastocar los principios fundamentales del juicio de amparo.

Precisó que a partir de la Quinta Época se sigue el criterio relativo a que el juicio de amparo solamente procede a petición de parte, es decir, del quejoso que promueve por su propio derecho o a través de su legítimo representante, por resentir una afectación en su esfera jurídica. Asimismo, indicó que la propia Ley de Amparo no acepta la posibilidad de otro interés acreditado que no sea el interés jurídico, por lo que consideró que el juicio de amparo es un procedimiento jurisdiccional como cualquier otro y el interés jurídico y todas aquellas causales de improcedencia corresponden exactamente a las excepciones de cualquier procedimiento ordinario. Señaló que el consentimiento expreso del acto reclamado no es más que una renuncia de derechos en el procedimiento ordinario, en tanto que la falta de interés jurídico, es una falta de acción en cualquier procedimiento ordinario, de manera que si se impugna una resolución en un juicio de amparo, es la correlativa a una excepción de cosa juzgada.

Indicó que la Ley de Amparo establece como requisito de procedencia, el principio de parte agraviada de manera personal y directa, sin desconocer el nuevo proyecto de ley que propone la posibilidad de que opere el interés legítimo.

Precisó que el proyecto de la nueva Ley de Amparo en relación con el interés legítimo, señala: “El interés legítimo es una institución jurídica ya desarrollada en otros países, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. 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”, precisando que si se tratara de proteger un interés simple, cualquier persona podría exigir que se cumplan esas normas por conducto de las acciones colectivas.

Recordó que el Constituyente modificó el artículo 17 constitucional para establecer la posibilidad de la acción popular, al sostener: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas, tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño, los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”; indicando que la exposición de motivos, al prever la acción colectiva, señala que “En México, el juicio de amparo es el único instrumento procesal constitucional que reconoce nuestro sistema para la defensa de los derechos. Sólo puede ser planteado ante los jueces federales cuando se demuestre que el accionante recibe un agravio personal y directo por parte de una autoridad, y ello

no ocurre así cuando se trate de impugnaciones por violación de derechos sociales, o sea, derechos pertenecientes a todos o a una concreta colectividad. Por ello, es imprescindible buscar un camino que permita por justicia social, ejercer los derechos o acciones colectivas en contra de aquellos actos o hechos que vulneren derechos colectivos...”.

Refirió que en la exposición de motivos se evidencia el reconocimiento del Constituyente de que el principio fundamental que consagra el juicio de amparo es el de parte agraviada y de recibir un agravio personal y directo, que se consagra de manera irreductible en el juicio de amparo y que aun en el caso de considerar que pudiera existir un interés legítimo, se descartaría esta posibilidad por los señores Ministros que elaboraron el proyecto de la nueva Ley de Amparo, por lo que planteó la interrogante respecto a si tiene interés jurídico para promover juicio de amparo un ciudadano particular en relación con un derecho social que pretende proteger intereses difusos; considerando que no es así, por lo que señaló que se apartaría de los argumentos del proyecto para sostener el sobreseimiento en el juicio de amparo por esta causal de improcedencia.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir la mayoría de las consideraciones expresadas por la señora Ministra Luna Ramos.

Señaló que el artículo 26 de la Ley General para el Control del Tabaco, que también se impugnó sin que guarde relación con las cuestiones de publicidad, indica: “Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco en los espacios cien por ciento libres de humo de tabaco, así como en las escuelas públicas y privadas de educación básica y media superior. En dichos lugares se fijarán en el interior y en el exterior los letreros, logotipos y emblemas que establezca la Secretaría”; situación de la que se queja el promovente al sostener que se tiene una prohibición para que se consuma el tabaco, lo que se responde en el proyecto en el sentido de que no se presentaron conceptos de violación en relación con dicho precepto; sin embargo, precisó que en determinadas partes de la demanda, como el caso de la página treinta y uno se señala: “Los artículos 26 y 27 permiten la violación al artículo 4º, de la Constitución Federal, y a la CMCT - Convenio Marco para el Control de Tabaco- ... Las normas impugnadas tienen como destinatario de la hipótesis normativa las compañías de la industria del tabaco”, por lo que se impugna que dichas normas otorgan facultades al destinatario de la ley que violan los derechos de los quejosos al ir en contra del texto constitucional y del CMCT”. Asimismo precisó que la página ochenta y cinco, indica: “El Estado Mexicano a través de la Ley General para el Control del Tabaco, en el artículo 26 se protege exclusivamente de la exposición al humo de tabaco ajeno en las escuelas públicas y privadas de educación básica y media superior.

Cabe señalar que la ley establece la prohibición de fumar en los lugares cien por ciento libres de humo de tabaco, pero ha dejado omisa y sujeta la expedición de un reglamento por parte de la Secretaría de Salud, el establecer en dónde se ubicarán y cuáles serán esos lugares, puesto que para su asignación e individualización deben concurrir razones de orden público e interés social, las cuales las calificará y asignará la referida autoridad”, por lo que consideró que sí existe un concepto de violación que podría analizarse y contestarse; sin embargo, antes debía probarse si el quejoso tiene interés jurídico para reclamar el artículo 26, impugnado por la prohibición; recordando que para tal efecto presentó diversas pruebas periciales enfocadas a demostrar el daño ocasionado por el humo y por el consumo del tabaco.

Precisó que además ofreció una testimonial que se desahogó en la audiencia, sin que ninguna de las preguntas versara sobre si el quejoso fumaba o no; indicando que la única prueba que exhibió con la finalidad de demostrar que es fumador - aunque ahora se ostente como ex fumador- fue la impresión de cuatro imágenes, que muestran a una persona con un cigarro en la boca, sin que se distinga quién es la persona; además, señaló que dichas imágenes no están certificadas, por lo que no son una prueba suficiente pues ser fumador constituye una adicción o hábito.

Consideró que aun respecto del referido artículo 26 reclamado, el quejoso tampoco demostró tener interés

jurídico para reclamarlo, por tanto, se manifestó por el sobreseimiento desde el punto de vista de lo que se ha expresado, sin coincidir con las consideraciones propuestas.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que coincidía con lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos en la primera parte de su exposición; mas no en el fondo respecto de la manera de diferenciar los derechos fundamentales, pues no considera que los derechos sociales y los derechos difusos sean categorías completamente diferenciadas, ni tampoco que la acción colectiva y los derechos colectivos sean lo mismo, lo que consideró que podía entenderse en ese sentido porque en la jurisprudencia mexicana tradicional, lo social se refiere a lo colectivo.

Agregó que el derecho a la salud no tiene la misma configuración que el derecho a la vivienda. Precisó que atendiendo al texto del artículo 4º constitucional se tiene un derecho a la salud, a su protección y que la ley definirá las bases modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación con las entidades federativas en materia de salubridad conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 constitucional. Señaló que una cuestión diversa es la condición de acceso a los servicios de salud, sin que el derecho a ésta se reduzca a los servicios respectivos. Por ende, consideró que hay una configuración primaria del derecho a la salud que no pasa por el tamiz del legislador considerando que la Suprema

Corte de Justicia de la Nación debe establecer los elementos fundamentales del derecho a la salud no disponibles por el legislador ordinario.

En cambio, el párrafo quinto del propio artículo 4º constitucional indica “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”, por lo cual la conformación normativa del derecho a la salud y del derecho a la vivienda son radicalmente diferentes ya que en un caso hay un núcleo básico duro que es indisponible y que debe configurarse por el intérprete de la Constitución, es decir, por este Alto Tribunal y, en el otro, se sostiene que será el legislador el que lo establece.

Estimó que sostener que los derechos sociales son derechos difusos es equivocado, pues no es un derecho que esté dado en razón de la pertenencia a determinada clase social o a un colectivo, sino que se trata de un derecho individual.

Agregó no advertir la relación del caso con las acciones colectivas ya que éstas se crearon históricamente para permitir la agrupación de personas que tienen un interés individual a efecto de facilitar sus condiciones procesales.

Señaló que el caso más relevante de las acciones colectivas ha sido el de la aerolínea ***** respecto del

cual los sujetos que perdieron sus vuelos se unieron en un solo proceso para demandar a la empresa, condenándola a la devolución del importe y a una indemnización hasta del 25%, considerando relevante la previsión de las acciones colectivas en el artículo 17 constitucional, sin que éstas guarden relación con el presente juicio de amparo.

Señaló que en segundo lugar se planteó el problema relativo a si los derechos sociales pueden hacerse efectivos, considerando que sí.

En cuanto a proponer un sobreseimiento por lo complejo de los efectos de la sentencia, debe diferenciarse entre el interés jurídico y la imposibilidad de que se concreten los efectos de una sentencia, ya que se trata de cuestiones procesales diversas.

Por lo que se refiere al peritaje y a la foto que presenta la quejosa, señaló que no abordó el tema al estimar que esa parte de la demanda no está completamente constituida.

Indicó que en las páginas cincuenta y cincuenta y uno del proyecto se señala: “El quejoso denuncia que las reformas y derogaciones de los artículos antes mencionados de la Ley General de Salud que regulaban y controlaban la publicidad del tabaco, han dejado un vacío que resulta en un retroceso de la protección estatal del derecho a la salud”,

siendo este punto en el que se basa el proyecto para estimar que se tienen dichas condiciones.

Recordó que en el asunto de *****, se sostuvo que los tratados internacionales son parte integrantes de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales, conforme a la interpretación del artículo 133 constitucional, respecto de lo cual se manifestó disidente no respecto de la jerarquía de los tratados, sino por la incorporación de cierta expresión que, en su momento, no aceptó, relativa a las leyes generales.

Indicó que era claro que conforme a los precedentes, se tiene una jerarquía al menos, respecto de la Constitución y de los tratados internacionales.

Señaló que el artículo 26 del Pacto de San José indica: “Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos...”

Asimismo, mencionó que el día de hoy se discutiría y probablemente se aprobaría en la Cámara de Diputados la

minuta que devolvió el Senado de la República, respecto del párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución que indica: “El principio de progresividad será uno de los elementos a partir de los cuales todas las autoridades de este país debemos entender los derechos”, lo que no citaba como una disposición, sino que únicamente advirtió que se precisaba esa condición; sin embargo, en tanto se integra dicha reforma, el referido artículo 26 del Pacto de San José prevé que se debe lograr esta condición progresiva.

Manifestó que el quejoso plantea que se viola su derecho a la salud porque el legislador federal suprimió de la Ley General de Salud un conjunto de disposiciones que tenían un status de protección al propio derecho a la salud con motivo de la publicidad, lo que estimó válido ya que tiene un derecho de titularidad individual consistente en el derecho a la protección a la salud como lo puede tener cualquier persona sin pertenecer a cierta clase social.

En relación con la pregunta sobre si se afecta el derecho a la salud y si como titular de ese derecho, por el hecho de que el legislador haya suprimido o derogado ciertas disposiciones de la Ley General de Salud como ley general inferior a la Constitución produce su inconstitucionalidad, consideró que si se acepta que los tratados son superiores a las leyes generales o federales, la respuesta se debía dar en función del principio de

regresividad que genera la inconstitucionalidad de las disposiciones establecidas.

Respecto a si se está ante un perjuicio o un agravio, indicó que ha seguido los criterios sostenidos a partir de la Quinta Época que continúan vigentes considerando que sólo debía ajustarse frente los derechos en los que se exigía al Estado no hacer, que se le exige alguna situación en concreto, lo que significa no dar marcha atrás en las conquistas de los derechos sociales en relación con el principio de no regresividad de un tratado internacional que tiene una jerarquía superior a las leyes generales o federales.

Compartió lo manifestado por la señora Ministra Luna Ramos respecto al sobreseimiento y la improcedencia, precisando que en este caso, el problema central consiste en saber cómo frente a ciertos derechos constitucionales nuevos, que no son difusos o tienen una titularidad individual y un contenido básico, se presenta el tema del interés jurídico en lo concreto.

Recordó que cuando se hizo dicha ley participaron los señores Ministros Silva Meza, Román Palacios, Zaldívar Lelo de Larrea y él, recordando que en ese momento los dos últimos no estaban participando en ningún órgano del Estado o construyendo ningún tipo de norma jurídica, considerando

que lo que sostuvo no se enfrenta a lo que en este momento se está discutiendo.

Consideró que se estaban enfrentando a dos situaciones: la forma en que se conciben los derechos sociales como normas jurídicas y los derechos en algunos casos de titularidad individual, como el caso del derecho a la salud o el derecho a la educación que no son derechos difusos ni colectivos.

Por ende debía definirse si se acepta que son derechos pero que no se pueden vincular con el elemento procesal porque éste no se puede transformar, o si se acepta que son derechos y se transforman los elementos procesales, considerando que lo importante en este punto no es el proceso y el amarrarse de categorías históricas, sino los derechos establecidos en beneficio de la población.

Por tanto, manifestó que sostendría el proyecto en sus términos.

El señor Ministro Valls Hernández consideró que el tema relativo al interés jurídico no inició en la Quinta Época sino mucho antes, el cual es sumamente trascendente, precisando que en este caso, el Tribunal Pleno se encuentra empatado.

Recordó que en la sesión anterior se manifestó parcialmente a favor del proyecto, sin embargo, en el tema medular expuso su conformidad con que el quejoso, en este caso, sí cuenta con interés jurídico para promover el amparo, lo que robusteció señalando el contenido del artículo 4º constitucional y manifestando que, desde su óptica, el derecho a la salud, no obliga únicamente al legislador ordinario a crear en las instituciones la infraestructura y los servicios necesarios para salvaguardar la salud, sino también a respetar, proteger, cumplir y favorecer este derecho, por lo que indicó que constriñe al legislador a emprender acciones para proteger, promover, restaurar la salud de la persona y de la colectividad, así como para impedir la realización de aquellas conductas o acciones que la pongan en riesgo, por lo que este derecho no es una norma programática, sino un derecho fundamental, y cuenta con operatividad plena y eficacia propia frente a los Poderes públicos, de manera que éstos no pueden emitir disposición alguna que contradiga su contenido esencial.

Reconoció que los artículos 23, 25 y 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, así como la derogación de los artículos 301, 308, 308 Bis y 309 Bis, de la Ley General de Salud, imponen determinadas obligaciones a determinados sujetos y no sólo inciden en sus derechos, pues desde el punto de vista del quejoso, el cual comparte, los preceptos reclamados al flexibilizar el marco legal anterior en materia de publicidad del tabaco, en vez de

impedirla, se traduce en una desprotección a la salud de las personas, lo que es suficiente para considerar que en este caso, el quejoso cuenta con interés jurídico para promover el amparo en la medida que es uno de los destinatarios de ese derecho fundamental, el cual se ve afectado por la legislación reclamada de manera directa, en la medida que al no prohibirse totalmente fumar en cualquier espacio público, ni la publicidad del tabaco, por una parte lo obliga a convivir constantemente con las personas que tienen ese hábito, que por ser probadamente dañino, merman su salud y, por otra, lo coloca en una situación de ser consumidor de productos del tabaco o de incrementar ese hábito, dados los efectos de su publicidad.

Señaló que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el siete de mayo de dos mil ocho, los amparos en revisión 1834/2004; 1207/2006; 1260/2006; 1351/2006 y 1700/2006, tuvo una aproximación a la cuestión de que los derechos establecidos en la Constitución no son de orden programático; en tanto que sostuvo que los principios de justicia tributaria no tienen esa característica, como se desprende de la Tesis Segunda LXXX/2008, de rubro: “JUSTICIA TRIBUTARIA. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE SUS PRINCIPIOS”.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que se referirá a las consideraciones que se han vertido sobre el

interés jurídico, precisando su reconocimiento a las diversas posturas que se han manifestado respecto de un tema de gran relevancia, reconociendo que el intercambio de ideas permite reflexionar y ajustar las posiciones respecto de diversos aspectos del derecho constitucional.

Señaló que todos los señores Ministros han sostenido que la Constitución es norma jurídica y que los derechos sociales son exigibles; sin embargo, consideró que no hay uniformidad en el concepto de derecho y de que ésta sea exigible.

Estimó que sostener que la Constitución es norma jurídica, que los derechos sociales son derechos y, por tanto, exigibles, pero que carecen de acción y que no son justiciables, es restarles su contenido de derecho y de exigencia. Consideró que el problema radica en la distinta percepción de los derechos sociales.

Indicó que los derechos sociales o prestacionales, tienen una estructura normativa distinta a la de los derechos tradicionales de libertad e incluso a los de la tercera generación, y que esta estructura normativa diferenciada, hace que su exigibilidad jurisdiccional sea más compleja que la que corresponde a los derechos tradicionales, lo que no los dota de exigibilidad jurisdiccional, sin que esta situación le reste su carácter de auténticos derechos.

Señaló que los derechos sociales tienen una estructura normativa y que existen obligaciones positivas y negativas que se imponen constitucionalmente al Estado, que pueden consistir en obligaciones de respeto, de protección, de aseguramiento y de promoción y cada derecho tiene una configuración distinta.

Indicó que de aceptarse que los derechos sociales tienen una configuración compleja y que como en todos los derechos, alguien es su titular, al reconocer que hay titulares de derechos fundamentales, entonces el interés jurídico deriva de este derecho fundamental del cual es titular frente a la violación, a decir del quejoso, del titular de estas obligaciones positivas o negativas que la Constitución impone al Estado.

Se ha sostenido que en el caso concreto, el quejoso no se sitúa en la hipótesis de la norma que está impugnando, estimando que este es un criterio tradicional de amparo, que no es suficiente, pues se debe subir de nivel ya que no se trata de analizar si la disposición impugnada se refiere o no al sujeto individualmente considerado, sino que se debe analizar si el derecho que se alega violado es del sujeto que acude al amparo.

En relación con la interrogante relativa a si se debe responder o no si el quejoso tiene interés jurídico, estimó que efectivamente se debe responder, lo que ejemplificó con

el hecho de que se puede promover un amparo contra la contaminación si el Estado no cumple con sus obligaciones positivas y negativas para asegurar un medio ambiente sano.

El hecho de que un derecho sea norma jurídica y que un derecho sea exigible implica que se pueda defender mediante un juicio de amparo, que es la institución procesal para la defensa de los derechos fundamentales que establece nuestra Constitución.

Señaló que el tema no radica en la posibilidad de hacer realidad la sentencia o incluso, los derechos, pues no se trata de normas que se traduzcan en meros anhelos o ideales, sino que tienen sentido normativo diferente.

Consideró que se está dogmatizando el concepto de interés jurídico, como si éste estuviera en la Constitución; recordando que su contenido lo ha adoptado esta Suprema Corte. Consideró que Vallarta en cierta forma buscó estructurar el amparo de una manera sumamente técnica para privilegiar el ejercicio del poder, pues el interés jurídico entendido como derecho subjetivo privilegia el ejercicio del poder frente al ejercicio de los derechos.

Manifestó que estaba en su derecho para cambiar su dicho respecto de lo que ha escrito, considerando que la lectura de la señora Ministra Luna Ramos no se elaboró en

el contexto adecuado pues se estaba haciendo referencia al interés jurídico entendido como derecho subjetivo, recordando que se ha sostenido que todo lo que tiene la reforma constitucional en materia de amparo podría haberse logrado por interpretación jurisdiccional, ya que el concepto de autoridad y el interés legítimo son creaciones jurisdiccionales; por lo que la apariencia del buen derecho se podría extraer de la naturaleza de la violación alegada del artículo 107 constitucional. Además, muchos de los preceptos de la Ley de Amparo vigente fueron antes criterios jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, debido a una tradición muy conservadora en la interpretación del amparo se pensó en un momento dado que lo conveniente era modificar el paradigma a través de la vía legislativa.

Consideró que en el caso no se está ante un interés difuso ni colectivo, sino ante un interés completamente individualizado, precisando que hablar de jerarquía normativa implica consecuencias y, en ocasiones, no se le dan las consecuencias a la jerarquía normativa. Por ende, para ser consecuentes en el hecho de que la Constitución es una norma jurídica y que los derechos sociales son derechos exigibles, deben hacerse justiciables cuando el titular de ese derecho alega que cierta normatividad en la materia de salud está afectando ese derecho, considerando que la decisión que se tome debía ser pensando en el futuro del amparo y de los derechos, porque el amparo no es más

que un instrumento que será loable o no, en la medida que sea eficaz para la defensa de los derechos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que en la presente sesión ha aprendido que existen posturas conforme a las cuales todos los derechos deben tener una acción dejando de lado los requisitos de procedencia con la finalidad de que prevalezca el respectivo derecho fundamental y lo que realizó Vallarta fue establecer estorbos para servir al poder, considerando que el amparo es una institución decimonónica que no siguió robusteciéndose.

Recordó las posturas que hasta el momento han tenido los señores Ministros, considerando que el segundo tramo normativo del artículo 4º constitucional prevé que el legislador debe expedir las leyes y el juzgador debe vigilarlas y controlarlas. Estimó que la porción normativa que indica que toda persona tiene derecho a la salud señala un fin ideal, por lo que a este Alto Tribunal corresponde enjuiciar la regularidad constitucional en la forma más amplia posible, considerando que no será posible darle un contenido normativo a lo que el legislador no se lo ha podido dar.

Por tal razón, estimó que lo concreto del tramo normativo será la segunda parte y que los juzgadores no tienen intervención en la creación de la ley, sino que únicamente podrán ser creadores de derecho a través de la jurisprudencia a la que definió como una interpretación

creativa y creadora, por lo que indicó que no se podía arrogar la facultad de darle progresividad a la primera parte del precepto porque generaría inseguridad jurídica.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que su intención no era empatar o desempatar la discusión sino dar sus argumentos sobre el tema.

Estimó necesario precisar algunos de los presupuestos de lo que se ha sostenido con el objeto de no mezclarlos pues puede implicar ver partes.

Señaló que el tema materia de análisis es el interés jurídico, el cual no está previsto en la Constitución General, sino en la ley. Indicó que el concepto de interés jurídico ha variado desde el siglo XIX hasta la fecha, siendo relevante construir un criterio en este momento que pueda satisfacer la realidad conforme a la Constitución, respecto de lo cual comparte la interpretación realizada por el señor Ministro Aguirre Anguiano, por lo que no puede arribarse a conclusiones ajenas a lo previsto en la propia Constitución.

En el caso concreto, estimó indiscutible que el derecho a la salud es una garantía individual, siendo un primer presupuesto procesal del juicio de amparo, conforme al artículo 103, fracción I, constitucional, que se trate de actos de autoridad que impliquen una violación de garantías, debiendo atenderse a lo previsto en las fracciones I y II del

artículo 107 constitucional. Dio lectura a lo señalado en la referida fracción I, sosteniendo respecto de sus párrafos primero y segundo, que este Alto Tribunal debe atender a la existencia de un agravio personal y directo y al principio de relatividad de las sentencias.

Agregó que el concepto de agravio personal puede ser interpretado atendiendo a lo previsto en la propia Constitución, en tanto que el interés jurídico no se encuentra en la Norma Fundamental sino en la Ley de Amparo, específicamente en las causas de improcedencia, considerando que se trata de un punto fundamental para establecer un criterio sustentable respecto del caso concreto consistente en el derecho a la salud como garantía individual.

Señaló que no consideraba esto como un anhelo sino como una norma, por lo que evidentemente el Estado debe cumplir con ese derecho a través de los mecanismos con los que cuenta, debiendo entrarse al campo de la racionalidad para la exigencia en los casos concretos del cumplimiento de ese derecho, sin que ello permita desconocer que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para el goce de ese derecho constitucional.

Manifestó que al tratarse de un derecho constitucional le corresponde a este Tribunal Constitucional fijar el alcance de ese derecho, precisando que la Primera Sala aprobó

recientemente la tesis que lleva por rubro y texto: “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS. El artículo 4º, de la Ley de Amparo contempla para la procedencia del juicio de garantías que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que estime afectada, lo que ocurre cuando este acto lesiona sus intereses jurídicos en su persona o en su patrimonio, y que de manera concomitante es lo que provoca la génesis de la acción constitucional, así como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio”, considerando que en esta tesis se encuentran diversos conceptos que pueden tener interpretaciones distintas, reconociendo que este Alto Tribunal puede interpretar el alcance y el sentido del interés jurídico, sin desnaturalizarlo o desconocerlo, toda vez que el legislador, en uso de sus facultades de configuración, así lo estableció, sin que esto implique que su alcance sea inalterable.

Por ende, estimó necesario interpretar los conceptos de agraviado y de relatividad, considerando que debe flexibilizarse el concepto de interés jurídico para darle un sentido y alcance en aras de dar protección a un derecho previsto en la Constitución, en la inteligencia de que el derecho a la salud sí es individualizable en cada persona, siendo otro extremo determinar cómo se individualiza, estando en juego en este caso el interés jurídico.

Recordó que en el caso concreto el quejoso sostiene que determinados actos normativos afectan su derecho a la salud, estimando que el quejoso se ostentaba como fumador y no como ex fumador y como representante de la colectividad de fumadores, considerando este dato como sustancial para lo que se tiene que resolver. A su vez el juez de Distrito sostuvo que el quejoso no es fumador al no haberlo acreditado, estableciendo que habían normas que sí podían afectar el criterio tradicional del interés jurídico a ese fumador. Consecuentemente respecto de ese punto, si se estuviera conforme al criterio original, el juez debió haber reconocido que tenía interés jurídico y entrar al análisis del resto del asunto.

Por otro lado, el quejoso impugna la derogación de diversos preceptos de la Ley General de Salud así como de la Ley General para el Control del Tabaco, por lo que en su opinión debe reconocerse el interés jurídico del quejoso para determinar si puede ser individualizable o no la sentencia porque si es individualizable, el amparo será procedente porque ese es el fin para el que se creó.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que se ha preguntado si la violación al derecho a la salud genera interés jurídico para alegarlo en amparo, considerando que si se viola el derecho a la salud es un aspecto relacionado con

el fondo, siendo necesario primero analizar las reglas de procedencia de este juicio.

En cuanto al principio de progresividad señaló compartirlo debiendo tenerse presente cuando se analizan violaciones a derechos fundamentales; sin embargo, no es posible eliminar las causas de improcedencia previstas legalmente. Manifestó compartir las posturas relativas a ampliar la legitimación para lograr una mayor tutela de los derechos fundamentales, aun cuando se está en un plano eminentemente doctrinario ya que el proyecto propone establecer que se tiene interés jurídico pero finalmente se concluye que es necesario sobreseer por la imposibilidad de que se concreten los efectos de la sentencia respectiva, estimando loable la interpretación progresiva aun cuando el quejoso se verá afectado necesariamente al sobreseerse por otras causas, aunado a que se está sosteniendo la procedencia del amparo estimando que se viola el derecho a la salud, cuestionando qué caso tendría el reconocer interés jurídico al quejoso si finalmente no se lograría a través de la sentencia del amparo la restitución en el goce de ese derecho fundamental, por lo que el caso concreto no tiene la trascendencia que se pretende en cuanto a sostener que se afecta el interés jurídico, si finalmente se sobreseerá en el juicio.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reconoció la relevancia de lo expresado, debiendo tomarse en cuenta que

el principio de relatividad de las sentencias de amparo es complementario del agravio personal y directo, por lo que no se puede conceder un amparo más que al que lo promueve y respecto del acto reclamado.

En cuanto al derecho a la salud señaló que el artículo 4º constitucional es una norma protectora de toda persona que se encuentra en el país y que le confiere por sí mismo derechos que no ha escatimado este Alto Tribunal.

Recordó que cuando un gobernado se dolió de la aplicación de la normativa que impedía el trasplante de un órgano para aquéllos que no proviniera de familiares o amigos con quien existiera una relación de intimidad, la Suprema Corte declaró la invalidez de dicha norma al ser indebidamente restrictiva del derecho a la salud, lo que se tuvo noticia que dio lugar a que el quejoso salvara su vida.

Agregó que existen disposiciones que son tutelares de ese derecho personal, individual y concreto a ser atendido médicamente, en la inteligencia de que el problema surge en el caso concreto respecto de la porción del artículo 4º constitucional que indica que el Estado está obligado a tomar medidas protectivas de la salubridad general, cuestionándose si todos quieren lo mismo que alega el quejoso, señalando que en lo personal no le molesta que en un área contigua de un restaurante se fume, siendo necesaria una encuesta para conocer la voluntad de la

sociedad mexicana, pidiéndole a quien representa a la colectividad que haga valer la acción correspondiente, señalando que si el Procurador General de la República hubiera impugnado la derogación respectiva no se estaría discutiendo si se tiene o no interés jurídico en este caso.

Estimó que no hay manera de contemporizar el interés del quejoso con el principio de relatividad ya que no se está ante un agravio personal y directo sino ante un derecho difuso que corresponde a la colectividad como derecho, en tanto que la Suprema Corte podría sostenerlo al resolver una acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos o bien por la Procuraduría General de la República.

Estimó que el proyecto falla al sostener que sí existe interés jurídico para después decidir que es improcedente el amparo al considerar que la concesión del amparo exige la emisión de una normativa general.

Agregó que los que están en contra del proyecto no están en contra del carácter de derecho constitucional del derecho a la salud sino que estiman que no se ha demostrado una afectación individual y concreta en perjuicio del quejoso y que la violación constitucional denunciada exige una reparabilidad con efectos generales que no puede otorgar el juicio de amparo, manifestando compartir lo señalado por el juez de Distrito estimando que se está en

presencia de un interés legítimo y que no se demostró la afectación personal y directa del interés jurídico del quejoso.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que consideró al derecho a la salud como un derecho difuso ya que dio lectura a la obra denominada “Cambio Social y Cambio Jurídico” del señor Ministro Cossío Díaz en la cual se sostiene: “Revisado el contexto en que se produjeron las reformas constitucionales en materia de derechos sociales, el tipo de explicaciones que se dieron respecto a la naturaleza jurídica de estos últimos y la relación existente entre alguno de los juristas citados y el régimen político de aquellos años, nos parece posible afirmar, primeramente, que la sucesiva introducción de derechos sociales tenía más un propósito legitimador que un verdadero intento por mejorar las condiciones de los más necesitados a través del otorgamiento de prestaciones sociales. Haber hecho esto hubiera significado un cambio completo de condiciones económicas nacionales, situación que el régimen que hubiera podido enfrentar por la diversidad de clientelas en que se sustentaba. Vistas así las cosas, era necesario llevar a cabo un ejercicio fundamental ideológico sobre los derechos sociales de manera tal que a pesar de su constitucionalización los mismos poco o nada significaran normativamente. El modo de alcanzar este objetivo, fue primeramente sosteniendo el carácter político de la Constitución, el punto de hacerla aparecer como el mero resultado de los factores reales de poder y posteriormente y

ya de un modo más específico sostenido, el carácter programático de los derechos sociales, así por una parte se vació la Constitución de sentido normativo y por la otra y frente a una situación en extremo comprometedora para el Estado respecto a la política económica que hubiera significado otorgar las prestaciones a que hubiera dado lugar la consideración normativa de la Constitución, se ahondó en el vaciamiento de los preceptos señalados”.

Insistió que se trata de un derecho social que protege intereses difusos, recordando que dio lectura de manera incompleta al proyecto de la nueva Ley de Amparo, para lo cual dio lectura completa a la parte respectiva: “Interés para acudir al amparo. Como se menciona en la exposición de motivos de la reforma constitucional, se pretende ampliar las posibilidades para que las personas puedan acudir al amparo. En tal virtud, se pretende otorgar al quejoso legitimidad para acudir al juicio, cuando sea titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo. En el primero de los casos se trata del interés jurídico que hasta ahora ha prevalecido en el juicio de amparo; es decir, el quejoso podrá acudir al juicio cuando se haya violado una garantía individual o alguno de los derechos consagrados por los instrumentos internacionales de carácter general, y esa violación le afecte de manera personal y directa”.

Manifestó que en el segundo caso, el sistema es innovador ya que se introduce el concepto de interés legítimo.

Asimismo dio lectura a lo indicado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea: “En efecto, la existencia del interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo, deja fuera de control jurisdiccional una gran cantidad de actos de autoridad que lesionan la esfera jurídica de los particulares, pero que no afectan un derecho subjetivo o que lo afectan sólo de manera directa. Es común encontrar actos de autoridad que lesionan gravemente el patrimonio de los gobernados, pero que por no violentar un derecho subjetivo, no son susceptibles de impugnación procesal. Asimismo, quedan ajenos a la protección del amparo los llamados intereses difusos y colectivos, como enseña el maestro Fix Zamudio en su descripción provisional del concepto: Se trata de aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas determinadas, pertenecientes a diversos grupos sociales que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses que se refieren esencialmente al consumo, al medio ambiente, a los problemas urbanos, al patrimonio artístico, al cultural, entre otros. Por su parte, la doctrina brasileña distingue entre los intereses colectivos y los intereses difusos propiamente dichos. Ambas categorías son metaindividuales, en el sentido de que no pertenecen a

un titular determinado; sin embargo, los intereses colectivos son los intereses comunes a una colectividad de personas entre las que existe un vínculo jurídico; en los intereses difusos propiamente dichos, por el contrario, no existe este vínculo jurídico, sino situaciones contingentes o accidentales”.

Asimismo, recordó que en la página cincuenta y uno del proyecto se sostiene que es necesario satisfacer la obligación de progresividad establecida en el artículo 26 del Pacto de San José y reconoció que este Alto Tribunal tiene un criterio mayoritario en el sentido de colocar jerárquicamente a los tratados internacionales sobre una ley interna, lo que no comparte y manifestó en esos términos en un voto particular; que entendió que así lo había sostenido el señor Ministro Cossío Díaz, a lo que éste precisó que se había referido a las normas generales únicamente.

Por tal razón, la señora Ministra Luna Ramos dio lectura a la conclusión del señor Ministro Cossío Díaz en el referido voto.

Indicó que no coincidía con el concepto de que exista una jerarquía superior de los tratados internacionales, estimando que el criterio del Tribunal Pleno es ilustrativo, pero no obligatorio; pues en su opinión no existe jerarquía normativa, porque los tratados internacionales tienen un origen totalmente diferente, lo que debía analizarse respecto

de una ley superior a la ley inferior y hasta la concreción al caso específico, cuando cada una de las leyes depende de la Constitución, lo que ejemplificó con el caso del artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental relativo a los principios para los impuestos, en relación con la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues en este caso se da una dependencia, recordando que el reglamento debe sujetarse a la ley reglamentaria, por lo que no puede ir más allá de éste la aplicación de estas normas al caso concreto.

En relación con los tratados internacionales estimó que no existe dependencia jerárquica porque no deriva uno de otro y porque algunos de ellos pueden ser autoaplicativos, heteroaplicativos, considerando que no hay un problema de jerarquía ni una relación que así lo determine, aunque ese sea el criterio del Tribunal Pleno, que no es obligatorio al no tener la votación suficiente para que integre jurisprudencia.

Por ende, señaló que si el principio de progresividad no se establece en la Constitución, no existe obligación de aplicarlo porque se establezca en un tratado internacional, sino que, en todo caso, como materia de legalidad, podría determinarse si debe o no prevalecer la aplicación de uno o de otro, pero no porque tenga la obligación de aplicarlo como si se tratara de una disposición de carácter constitucional, por lo que consideró que el principio de progresividad no es un derecho establecido en la Constitución, sino en un tratado, que no implica un problema de constitucionalidad,

sino un problema de legalidad, es decir, de aplicación de leyes en el tiempo y en el espacio, por lo que consideró que no debían hacerse razonamientos respecto a si debe o no establecerse un interés legítimo, si se le está dando la connotación al interés jurídico, incluso hasta de interés simple.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que en este Tribunal Pleno deben analizarse los proyectos y no las posiciones académicas de cada uno de sus integrantes, señalando que no existe incongruencia en lo que escribió en el año dos mil respecto de lo que sostiene su proyecto. Recordó que en el caso ***** sostuvo, en su voto particular, que una cosa son los tratados comerciales y otra los tratados en materia de derechos humanos, recordando que no hizo referencia a los tratados sobre derechos humanos por la idea de que existe una diferencia entre una cuestión comercial y los tratados que protegen a la esfera de derechos de las personas.

Tampoco compartió lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos respecto de la forma en que los señores Ministros que se manifiestan por el sentido del proyecto, interpreten la Constitución para hacer algún argumento, ni de que se está poniendo en la ley o en la Constitución deseos o cuestiones distintas.

Expresó que se ha pronunciado a favor de la existencia de un agravio personal y directo, lo que no hace a los que compartan esta postura ni más ni menos técnicos.

Consideró que existe una diferencia entre los derechos difusos y colectivos conforme a la doctrina, reiterando que técnicamente, el juicio de amparo es un instrumento y no es el elemento central de la recreación intelectual a la cual se debe guardar un sentido de culto porque es un proceso que sirve como toda herramienta para funcionar.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que la exposición de motivos del proyecto de la nueva Ley de Amparo, a que dio lectura la señora Ministra Luna Ramos debe entenderse como una justificación de un cambio legislativo que trataba de responder a criterios interpretativos del interés jurídico respecto de lo que los que participaron en su momento, consideraban negativos para la evolución del amparo y para la protección de los derechos y que no se estaba haciendo un análisis académico, sino que se partió del concepto de interés jurídico que este Alto Tribunal había considerado tradicionalmente desde la Quinta Época, que se sigue defendiendo por algunos de los señores Ministros.

Asimismo, dio lectura a la primera parte de lo que leyó la señora Ministra Luna Ramos indicando: “Uno de los aspectos del actual funcionamiento del juicio de amparo que restringe en gran medida su finalidad proteccionista, es la

limitada legitimación para promoverlo a través del interés jurídico identificado como derecho subjetivo, como hemos sostenido en otra ocasión. 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 estos 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 Vallarta dentro de la dictadura de Díaz y después la hayan mantenido las Cortes que actuaron en los años de la homogeneidad priísta, pues de esa forma era posible que la Corte subordinara su actuación frente al Poder político a partir de la idea de que la cuestión discutida era puramente técnica y por lo mismo totalmente ajena a las propias cuestiones políticas. Fortalece la tesis anterior el hecho de que, contra lo que comúnmente se piensa, el interés jurídico con su acepción estricta como derecho subjetivo, no es consustancial al juicio de amparo, por el contrario, en el Siglo XIX, antes de la llegada de Vallarta, la Corte tenía una concepción amplia de la legitimación en el juicio de amparo. Así se desprende de la revisión de la Primera Época del

Semanario Judicial de la Federación, en la cual se da cuenta de varios casos en que la Suprema Corte aceptó la procedencia del amparo, para la protección de intereses urbanísticos, estéticos e incluso de simple comodidad; el individuo promovía el amparo no únicamente en defensa de sus intereses, sino también en los de un sector amorfo de la comunidad. Así por ejemplo, en mil ochocientos setenta y dos, se resolvió una demanda de amparo promovida en representación de una menor contra actos del Ayuntamiento de Ciudad Guzmán, Jalisco; la controversia se había planteado en contra de la orden de demoler un pórtico-portal, en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La Corte otorgó el amparo a pesar de que, como indica don*****, la autoridad no pretendía destruir su casa, sino el ambiente natural y arquitectónico en el que se localizaba la propiedad. Con esa resolución, la Corte protegió no sólo a la quejosa, sino a los vecinos y al ambiente de la comunidad. Es fácil apreciar que el criterio plasmado en el asunto arriba mencionado, era sumamente adelantado para su tiempo, época en la que estaban en etapa de construcción los derechos fundamentales en su sentido clásico de derechos de libertad, pero en la que no nacían aún los derechos sociales o prestacionales, ya no digamos los derechos humanos de la tercera generación. Incluso, para nuestro tiempo, la resolución de la Corte sería considerada moderna y adecuada; lamentablemente, estos criterios vanguardistas se fueron perdiendo, desde que Vallarta llega a la Presidencia de la Suprema Corte, no hay noticia de

precedentes en los cuales se acepte la legitimación en términos amplios, por el contrario, es a partir de entonces en que se empieza a elaborar toda una construcción para exigir la afectación de un derecho subjetivo como requisito para la procedencia del juicio de amparo. Como sostiene ^{*****}, el individualismo y el fortalecimiento de la administración pública fueron dos de las características de la época porfirista”.

Señaló que posteriormente analizó los precedentes del Siglo XX y que su crítica se da a la construcción del interés jurídico como derecho subjetivo, reiterando que el interés jurídico no debería de ser entendido así y no fue entendido así en sus inicios, considerando que su postura podría ser cuestionable pero no contradictoria.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que leyó ambos libros de manera completa y ofreció disculpas a los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea pues su intención no fue la de evidenciar situación alguna, sino señalar que su postura sobre los derechos sociales e intereses difusos, ha sido como ellos la definen y dio lectura a dichas porciones de los libros que escribieron para sostener sus argumentos en relación con su postura respecto al derecho social y al interés difuso, que en dichas publicaciones se sostuvo que se trata de un interés diferente.

A las trece horas con veinticinco minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que compartía la propuesta del proyecto de declarar fundado el agravio formulado contra las consideraciones de la sentencia, porque desde su punto de vista, el quejoso sí tiene interés jurídico y debe hacerse una interpretación progresiva en los temas que se abordan, recordando la evolución de los criterios de interpretación considerando que se demuestra el interés jurídico porque la naturaleza autoaplicativa de algunas normas puede implicar, por su sola entrada en vigor y por su derogación inclusive, afectaciones a la esfera jurídica de un particular que puede sufrir una afectación personal y directa y en función de la naturaleza de las normas, que se conectan con un derecho fundamental a la salud, cuyo contenido es protectivo de ese derecho que genera una exigencia del particular frente al Estado que le da también interés jurídico para en este tipo de casos, acudir al juicio de amparo.

Sometida a votación la propuesta del proyecto, contenida en su considerando cuarto, consistente en considerar fundado el agravio relativo a que los actos reclamados sí afectan el interés jurídico del quejoso, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, con salvedades,

Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

A petición del señor Ministro Presidente Silva Meza, el señor Ministro Cossío Díaz precisó que en la parte final del considerando cuarto del proyecto se propone sobreseer en el juicio dado que aun cuando los actos reclamados afecten el interés jurídico del quejoso, como lo ha reconocido este Alto Tribunal en diversos precedentes, en el caso concreto, no resulta posible que los efectos de la sentencia concesoria que llegara a dictarse se puedan concretar.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó en contra del proyecto ya que no comparte el tratamiento de la causal de sobreseimiento que se aplica en perjuicio del quejoso, porque el artículo 103 constitucional establece el mandato de resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales, precisando que dicha violación constitucional reconoce el principio de supremacía constitucional al establecer que los tribunales de la Federación son los que deben pronunciarse sobre las violaciones a las garantías individuales que reclamen los quejosos a través del juicio de amparo, lo que se establece como uno de los objetivos principales del Poder Judicial de la Federación.

Señaló que el texto constitucional y la Ley de Amparo fijan las condiciones sobre las que debe desarrollarse la función jurisdiccional, por lo que el catálogo de casos en los que el legislador establece la improcedencia del amparo, debe entenderse como un listado taxativo y su interpretación debe regirse siempre por el principio pro acción, de manera que ante la falta de una causal de improcedencia expresa a la luz de lo planteado en una demanda de garantías, el juzgador deberá optar por admitir la demanda y resolver los planteamientos expuestos por el quejoso, pues esto se traduce en un mecanismo efectivo para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en términos de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, así como por el 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Indicó que el texto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución establece que no se puede dar efectos generales a las resoluciones por las cuales se concede el amparo y protección de la justicia federal a una persona; sin que prohíba que el juzgador se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto determinado, por lo que es necesario que el Tribunal primero se pronuncie sobre la existencia de las violaciones a los derechos fundamentales reclamados por el quejoso para, posteriormente, decidir sobre los efectos que debe tener dicho pronunciamiento.

Asimismo precisó que la regla establecida en la fracción II del artículo 107 constitucional y reiterada en el artículo 76 de la Ley de Amparo, constriñe al juzgador en cuanto a los alcances que pueda dar a su resolución, pero no impide que se pronuncie sobre la misma; por lo que consideró que este Alto Tribunal debía establecer, en primer lugar, que existe una violación a los derechos fundamentales para pronunciarse sobre los efectos que debe tener la resolución en donde se reconoce la existencia de dicha violación.

Señaló que tampoco se desprende de dichos preceptos mandato alguno en el sentido de considerar que una demanda de garantías en la cual el Tribunal estime que la sentencia puede tener efectos generales, debe necesariamente ser considerada improcedente, recordando que el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional no es una causal de improcedencia del juicio de amparo, pues ésta se regula en el artículo 73 de la Ley de Amparo, tomando en cuenta que ninguna de sus fracciones prevé que el amparo es improcedente cuando se surte la hipótesis contemplada en el artículo 76 de dicho ordenamiento o de la fracción II del 107 constitucional, incluso en el caso de la fracción XVIII del 73 en comento, la improcedencia debe ser el resultado de una disposición contenida en ley, por lo que consideró que las referidas causales de improcedencia deben estar expresamente contempladas en la ley, y la interpretación sobre su

aplicación debe realizarse siempre a la luz del principio pro acción para resguardar el principio de supremacía constitucional y de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Precisó que el texto de la fracción II del artículo 107 constitucional no fija una causal de improcedencia sino que establece un condicionamiento al juzgador en relación con los alcances de su resolución; por ende, los referidos preceptos no pueden dar lugar a una causal de improcedencia, por lo que este Alto Tribunal debe pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos reclamados y, posteriormente, sobre los efectos de la resolución dictada en el juicio de garantías que debe tener en cada caso que se estime efectivamente que los actos reclamados violan los derechos fundamentales del quejoso, recordando que la citada fracción establece un condicionamiento a la sentencia que se dicte en un amparo, en tanto que el artículo 76 de la Ley de Amparo se limita a reproducir dicho condicionamiento y que ambos se refieren a las características que deben tener las resoluciones dictadas en los amparos; sin embargo, esto no implica necesariamente que el amparo deba ser declarado improcedente, pues sería como declarar que las afectaciones a los derechos fundamentales del quejoso no son justiciables con la consecuente violación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva establecida en el artículo 17

de la Constitución y en el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

En ese orden, consideró que decretar el sobreseimiento del amparo por estimar que el otorgamiento del amparo resulta imposible dada la provisión establecida en la fracción II del artículo 107 constitucional, se traduce en una violación al deber del Tribunal Constitucional, en el sentido de tutelar el principio de supremacía constitucional y de identificar los actos de autoridad que se oponen a los derechos fundamentales establecidos en el texto constitucional.

Asimismo, indicó que se traducen en una violación al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva establecido en el artículo 17 constitucional y en el diverso 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, así como al artículo 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que manifestó no compartir el proyecto en el sentido de sobreseer con esta causal de improcedencia.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que el planteamiento de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no es ilógico, porque si ya se está reconociendo que hubo interés jurídico, ello implica que existe un derecho que posiblemente está siendo violado y esa afectación debía evaluarse para determinar si se viola o no en cuanto a su concepto de garantía individual.

Asimismo, no compartió la idea de que conforme a la fracción II del artículo 103 constitucional se pueda sobreseer en este juicio de amparo.

Estimó no advertir congruencia en sostener que existe interés jurídico y después que no se puede conceder el amparo señalando los efectos de la sentencia en términos del citado artículo 76. Además, si se ha sostenido que si la acción no permite hacer valer el derecho, entonces, de todos modos también se impide que prospere la acción, lo que impide realizar la defensa del derecho, por lo que cualquier impedimento a la procedencia del amparo es en contra de estos derechos.

Por ende, estimó que sería lo mismo si el interés jurídico, la extemporaneidad o cualquier otra causa de improcedencia impidiera hacerlo valer y el solo hecho de defender un derecho, debe hacer por si mismo procedente el juicio de amparo, independientemente de lo que la Ley de Amparo señale, porque debe darse al juicio de amparo un sentido proteccionista y progresista.

En ese tenor, consideró que conforme a los criterios de la mayoría respecto a que no debe sobreseerse por esta causa, únicamente deberían limitarse los efectos del amparo conforme a lo previsto en el artículo 76 de la ley de la materia.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó relevante lo señalado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas que fue complementado por el señor Ministro Aguilar Morales.

Propuso que la votación que se tomó fuera definitiva para que se le permitiera retirar el proyecto y hacerse cargo de los argumentos vertidos en la sesión.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que dicha propuesta implicaría dividir la continencia de la causa, considerando que ello implicaría sostener que el estorbo relativo a los efectos generales también debe eliminarse, estimando que se debe votar el proyecto en su integridad, estando con la postura del señor Ministro Aguilar Morales.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que el proyecto tendría que retirarse si el efecto fuera para conceder el amparo, siendo conveniente votar en este momento la segunda causal ya que si ésta quedara en los términos del proyecto, no habría necesidad de su retiro.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea compartió la postura del señor Ministro Aguirre Anguiano y de la señora Ministra Luna Ramos, estimando necesario discutir la segunda parte del proyecto y sólo en el caso de que se levante el sobreseimiento sería necesario desecharlo,

adelantando que en esta sesión no daría tiempo para discutir el tema.

Estimó que si bien existen causales de improcedencia, lo cierto es que el artículo 73 de la Ley de Amparo las coloca en la salida, es decir, cuando no se pueda restituir al quejoso por consumación de actos, cesación de efectos o cuando subsista el acto pero no la materia.

Señaló que es un caso inédito en el que tendría que realizarse un esfuerzo para lograr compatible un criterio en cuanto a que hay interés jurídico pero se sobresee porque no pueden darse los efectos, indicando que la contradicción planteada por los señores Ministros Aguilar Morales y Luna Ramos tiene elementos para ponderar, porque si se sostuvo que no importa que se vaya a sobreseer por otra causa y que debía estudiarse el interés jurídico, sería lógico considerar que no importa que después de que se pueda restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, se discuta si hubo interés jurídico, lo que sería en un momento más consecuente, porque de lo contrario, al haberse actualizado la segunda parte del proyecto, podría considerarse ociosa, por lo que indicó que no se pronunciaría aún respecto de esa segunda parte, considerando incluso que se podría analizar que si bien es cierto que sentencias declarativas, exhortativas e integradoras normalmente se dan en procesos con

declaratoria general, se podría analizar una sentencia declarativa de vulneración de derechos.

Consideró que se podría restituir al quejoso en el pleno el goce de la garantía individual violada ordenando a la autoridad que haga algo, con lo que se rompería el principio de relatividad, estimando que tiene validez una declaratoria de inconstitucionalidad simplemente en ese sentido, precisando que se trata de un tema muy complejo, por lo que se manifestó porque se discutiera el proyecto que se presentó pues se votó sobre la lógica integral de ir paso por paso.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que existió una votación que ya quedó registrada aun cuando esta definición inicial hace que la segunda parte del proyecto no tenga congruencia interna como documento, sugiriendo al señor Ministro Ponente Cossío Díaz retire su proyecto para que lo reestructure y lo presente de forma diferente.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó necesario votar el proyecto para retirarlo pues ello sería por no estar de acuerdo con la segunda parte del proyecto, por lo que en todo caso se podría continuar la votación del asunto en la próxima sesión, sin retirarlo cuando no se ha discutido ni votado el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que el Ponente tiene el derecho de retirar el asunto cuando se presenta una objeción importante, sin que ello implique que por proponer un asunto se deba votar en los términos presentados.

Toda vez que la votación anterior no fue definitiva solicitó respetuosamente la posibilidad de retirar el proyecto para hacerse cargo de lo expresado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y ratificado por el señor Ministro Aguilar Morales.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas compartió lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que se trata de dos causas de improcedencia recordando que la primera se relaciona con el interés jurídico y, la segunda, con que no se concretan los efectos de la sentencia.

Consideró que al estar presentado el proyecto y que la mayoría de los señores Ministros está de acuerdo en entrar al estudio de fondo, esto debía analizarse.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que si bien se puede retirar un asunto en cualquier momento por el señor Ministro Ponente, lo cierto es que el retiro debe realizarse en su totalidad, señalando estaría a favor de que se determinara que existe una votación definitiva respecto

del asunto retirado, con la finalidad de que se presente un nuevo proyecto partiendo de la base de que hay interés jurídico y que en la sesión que se aborde nuevamente, se vuelva a discutir el tema.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que si se retira el proyecto es porque no hay votación definitiva y se trata de una intención de voto que no es definitiva, siendo necesario definir ese aspecto, sin que pueda quedar en definitiva una votación respecto de una parte de un proyecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que el señor Ministro Cossío Díaz debe cumplir con una comisión que le fue autorizada por el Pleno, siendo conveniente suspender la discusión y continuarla en la sesión que retorne el señor Ministro Cossío Díaz, lo que se aceptó por el propio señor Ministro Ponente, ante lo cual el señor Ministro Pardo Rebolledo cuestionó si se continuaría con el análisis del proyecto que se presentó en esta sesión.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz señaló que dado que el asunto no se estaba retirando, podría tomarse votación definitiva para no retomar discusiones resueltas.

El señor Ministro Franco González Salas compartió la postura del señor Ministro Ortiz Mayagoitia pero indicó no compartir la votación definitiva si el proyecto cambiara su enfoque.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz indicó que presentaría el proyecto en los mismos términos y solicitó que la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas diera lectura en la sesión que se analizara a su documento nuevamente, para que se pueda tomar una votación definitiva.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la sesión pública que se celebrará el martes veintidós de marzo a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las doce horas con cuarenta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.