

LETICIA GABRIELA CABRERA PETRICIOLI

LA PROTECCION JURIDICA DE LOS INTERESES DIFUSOS

(Su problemática en derecho comparado así como
en derecho mexicano)

N-0018343

TESIS QUE PRESENTA PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

1 9 8 1



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA PROTECCION JURIDICA DE LOS INTERESES DIFUSOS
(SU PROBLEMÁTICA EN DERECHO COMPARADO
ASI COMO EN DERECHO MEXICANO)

Con especial reconocimiento a
mi padre el Dr.Lucio Cabrera
Acevedo, por su gran ejemplo
y ayuda intelectual.

A mi mamá.

A mis hermanos: Patricia, Adriana
y Raúl.

A Juan José

Al Dr. Jorge Witker V. por su
valiosa colaboración en la --
realización del presente tra-
bajo.

A todos los miembros de la ---
División de Ciencias Jurídicas
de la E.N.E.P. Acatlán.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	7
CAPITULO I	14
a) ALGUNOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES	14
b) EL VINCULO ESTADO, SOCIEDAD Y DERECHO .	20
c) SOBRE LA RESISTENCIA JURIDICA AL CAM- BIO SOCIAL	25
CAPITULO II	35
a) DISTINCION TRADICIONAL ENTRE DERECHO PUBLICO Y PRIVADO	35
b) INCAPACIDAD DE QUE ESTAS RAMAS SEAN INTERDEPENDIENTES A LA REA- LIDAD ACTUAL	42
c) EL DERECHO SOCIAL, PROCESAL Y ADMI- NISTRATIVO	44
d) PROBLEMATICA DEL DERECHO SOCIAL Y SU ESTRECHA RELACION CON EL ADMINISTRA- TIVO	53
CAPITULO III	58
a) CONCEPTO DE INTERESES DIFUSOS	58
b) ASPECTOS ESPECIFICOS SOBRE LA NA- TURALEZA DEL INTERES DIFUSO	61
c) PROBLEMATICA QUE PRESENTAN LOS INTE- RESES DIFUSOS	65
d) FORMAS DE PROTECCION DE LOS INTERE- SES DIFUSOS	68

	Pág.
CAPITULO IV	81
a) SITUACION JURIDICA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN MEXICO	81
b) ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PROTECCION JURISDICCIONAL DEL PARTICULAR ..	83
c) EJEMPLIFICACION DE INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS PLASMADOS EN LA CONSTITUCION MEXICANA	85
CAPITULO V	113
a) SITUACION JURIDICA DE LOS INTERESES DIFUSOS A NIVEL COMPARATIVO	113
b) ALGUNOS INTERESES DIFUSOS EN EL COMMON LAW:LAS CLASS ACTIONS	114
c) BREVE ANALISIS SOBRE EL OMBUDSMAN SUECO	126
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFIA	147

I N T R O D U C C I O N

En el último decenio, 1970-80, surgió la expresión " intereses difusos " o bien, " intereses colectivos y difusos " . -- Cabe considerar que esta expresión fué engendrada en el seno jurídico italiano, destacando en dicho ámbito el jurista Mauro Cappelletti, mismo que -- sobresale con sus apuntes " Sobre la tutela jurisdiccional de los intereses colectivos o difusos " ¹ .

A partir de entonces se ha ido extendiendo esta expresión paulatinamente, y de hecho ya se utiliza en otros idiomas, por ejemplo en alemán, español y aún en inglés. En nuestro medio, una conferencia de dicho jurista fué -- traducida del francés como " La protección de intereses colectivos y de grupo en el proceso civil " ² .

En general, y a reserva de su estudio posterior, cabe afirmar que el problema no es completamente nuevo ni en México, ni en los demás países del mundo. Así vemos como otro

jurista italiano, Panebianco, refiere que "en 1763 la expresión fué usada por primera vez por Wolff, según el cual pertenece a la escuela -- iusnaturalista, y, en materia internacional -- tuvo dos sentidos:

- a).- Como intereses típicos y propios de los -- estados como únicos sujetos de la vida -- internacional y con cuya participación -- sus actos atribuyen de manera difusa a -- toda la colectividad;
- b).- Como intereses de los individuos y de los grupos económico-sociales que viven en -- cada estado y que son representados por -- este último hacia el exterior en su con-- frontación con los otros estados."³

Según este último autor-italiano," la doctrina del derecho Constitucio--nal " institucionalista " , usa la misma ter--minología en los dos sentidos indicados ⁴ ". -- Por lo tanto, tal parece que dicha expresión -- de intereses difusos y colectivos es bastante -- antigua y aún clásica, mas ha revivido en Ita--lia en los últimos años, en alguna medida im--portante por la experiencia jurídica norteamer--ricana de el Derecho procesal civil; en las ---llamadas " acciones de grupo o colectivas " -- (class actions) .

De lo anterior se advier

te que el problema de los llamados intereses difusos y colectivos se dá en todas las ramas tradicionales del derecho: público y privado; penal, internacional o interno, mercantil, etc. -- Sin embargo, es conveniente hacer una breve referencia de tal concepto, en la forma en que se está desarrollando en el medio jurídico de Europa Occidental. Refiriéndonos al concepto de " intereses difusos " , podemos decir, que la terminología es sumamente imprecisa, en ocasiones se utiliza intereses difusos como sinónimo de colectivos; en otras, se distingue a los intereses colectivos como: " Aquellos que tienen lugar donde existe un grupo de personas con intereses comunes y comunitariamente perseguidos; en tanto que los intereses difusos los caracterizan como aquellos que pueden tener lugar en cualquier momento asociativo " ⁵ .

Barbosa Moreira señala -- que: " Los intereses difusos se caracterizan fundamentalmente por su meta individualizada a primera vista; mas, se trata de intereses comunes a una colectividad de personas que reposan sobre una relación-base, es decir, sobre un vínculo jurídico, mismo que puede ser extremadamente genérico, reduciéndose en muchos casos a la pura y simple pertenencia a una misma comunidad política que tiene un interés común al cual desea tutelar " ⁶ .

Por otra parte observa --

Viillone: " Todos los intereses metaindividua--
les configuran intereses difusos, o bien, cuando
se configura un interés suprasubjetivo, se consti--
tuye un interés difuso, por ejemplo, cuando -
se trata de intereses para la defensa del ambien--
te de las ciudades, para la defensa del consu--
midor, para una información completa y correc--
ta, para la integración pacífica de los diver--
sos componentes raciales y sociales, etc. " / .

Anora bien, para terminar
con esta breve introducción, deseamos plantear--
tres hipótesis, a nuestro juicio relevantes en
lo que respecta a la protección jurídica de los
intereses difusos y objeto principal del pre--
sente trabajo.

La primera hipótesis a -
plantear es la siguiente: ¿ México, en su sis--
tema jurídico, reconoce y garantiza la existen--
cia de los intereses difusos surgidos de la evo--
lución económico-social de la sociedad mexica--
na ? La segunda: ¿ Los intereses difusos en
la sociedad contemporánea internacional, se en--
cuentran plenamente garantizados a la luz de la
legislación comparada ? Y por tercera hipóte--
sis tenemos, ¿ Qué distancia se puede dete--
tar entre el derecho comparado sobre intereses--
difusos y la legislación positiva mexicana al -
efecto ?

A fin de tratar de proporcionar un panorama general con el cual podamos -- resolver las hipótesis antes planteadas: En el primer capítulo del presente trabajo señalaremos el marco general que guarda la sociedad contemporánea, así como la inadecuación jurídica a esta realidad social;

En el capítulo segundo, plantearemos la imposibilidad de continuar la línea marcada por la clásica sistematización romana del Derecho público y privado, así como la situación que guardan otras ramas del derecho;

En el capítulo tercero se hablará específicamente de los intereses difusos: su naturaleza, la problemática que presentan, las formas de protección que al efecto ha proporcionado la doctrina;

Tanto el capítulo cuarto como el quinto, tienen -- por objeto plantear la situación jurídica que --- guardan los intereses difusos a nivel internacional como a nivel interno, así como algunos ejemplos de instituciones que los protegen o reconocen y de preceptos legales que los contienen, a fin de proporcionar una visión comparada de la situación que estos guardan.

En resumen, trataremos de -- presentar un marco general en donde se resalte la necesidad de: Que la sociedad en constante mutación debe y tiene, que adecuarse en todos as---pectos a los cambios que experimenta, dejando a -

un lado sistematizaciones y esquemas rígidos, - para dar paso a sistemas acordes a las necesidades actuales, y quizá no solamente para dar - paso a dichas necesidades, sino para dar cabida a situaciones futuras pero actualmente previsibles e innegables.

NOTAS INTRODUCCION

- 1).- Castro, Juventino V. Ensayos Constitucionales. Textos Universitarios, S.A. México 1977. p.169
- 2).- Cappelletti, Mauro. La protección de intereses colectivos y de grupo en el proceso civil. Artículo de la Revista de la Facultad de Derecho de México. Trad. Luis Dorantes Tamayo. Tomo XXVII, enero-junio, 1977. Núms. 105-106 p.73
- 3).- Cappelletti, Mauro. Op. cit. p.146
- 4).- Crisaffulli, Lecciones de Derecho Constitucional, Padua, Italia, 1970. p.146
- 5).- De Vita. La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi nella prospettiva del sistema francese, in la tutela. p.350-351
- 6).- Ver, Ada Pellegrini Grinover, A tutela jurisdizional dos intereses difusos. Revista Uruguay de Derecho Procesal. Nums. 3-4, 1977. Montevideo, Uruguay. p.13
- 7).- Villone. La collocazione istituzionale dell' interesse diffuso in la tutela. p. 16-78

C A P I T U L O I

ALGUNOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES. EL VINCULO ES_
TADO, SOCIEDAD Y DERECHO. SOBRE LA RESISTENCIA
JURIDICA AL CAMBIO SOCIAL.

A fin de hacer en cierta medida mas viable la comprensión de algunas ideas -- expuestas en los capítulos posteriores, daremos en forma muy breve, las definiciones de algunos conceptos considerados a nuestro criterio necesarios para el mencionado fin.

1. " La acción social se orienta por las acciones de otros, las cuales pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras.... Los ' otros ' pueden ser individualizados y conocidos o una pluralidad de individuos determinados y completamente desconocidos..... La conducta solo es social si esta orientada por las expectativas de otros " .

2. " En la relación social ,

se puede observar siempre una conducta plural, o sea, la conducta de varios actores quienes ponen una intención al actuar, y no solo esto, sino que orientan su conducta por la idea de la reciprocidad, es decir, porque consideran que su conducta, en cuanto a su intencionalidad, se encuentra mutuamente referida..... Para que se de la relación social es necesaria la biteralidad² .

Max Weber nos dice que: --

" Por relación social debe entenderse una conducta plural -de varios- que, por el sentido que encierra, se presenta como recíprocamente referida, orientándose por esa reciprocidad. La -- relación social consiste, pues, plena y exclusivamente, en la probabilidad de que se actuará socialmente y en una forma (con sentido) indicable Consiste en una determinada situación social de distancia, en la cual se encuentran los actores en su acción social con sentido mutuamente referido, en una posición estática inestable³ " .

Al respecto Leopoldo Von - Wise nos dice que la relación social debe estudiarse en forma conjunta con el proceso social, -- " Porque existe entre ellos una implicación recíproca. Vienen a ser el aspecto estático y el dinámico de los mismos hechos. La relación social está constituida por una posición inestable de unión o separación entre los seres humanos, -- producida por un proceso social. En tanto que

' proceso social ' es el fenómeno o serie de -
fenómenos dinámicos que dan origen a determina--
da relación social; y consiste en ciertas modi-
ficaciones a la distancia entre los hombres. --
Los procesos sociales constituyen por lo tanto -
el aspecto dinámico de determinados hechos; y -
engendran una cierta situación de distancia o mo-
difican la ya existente ⁴ " .

3. Solidaridad Social. Es
ta se dá en un grupo social " Cuando sus inte--
grantes se encuentran unidos, en virtud de que -
comparten: los mismos patrones culturales; ---
cuando sus conductas están acordes ⁵ " .

4. Organización Social. -
Debe entenderse por organización social, " Como
la articulación o unión de los grupos o subgru--
pos que integran la sociedad ya sean estos de e-
dad, de sexo, de parentesco, de residencia, de -
propiedad, de autoridad, de status, etc. Los -
individuos que forman una sociedad no se encuen-
tran simplemente agregados los unos a los otros-
formando una mera pluralidad, sino que para po--
der subsistir tiene que conseguir determinados -
satisfactores por medio de la organización. Las
relaciones interhumanas, han de tener patrones -
permanentes, que regulen la actuación y las re--
laciones de los individuos ⁶ " .

5. Cooperación Social. ---
" Consiste en la actividad común de dos o mas --
personas con la finalidad de realizar intereses-
comunes semejantes o complementarios. Se coo--

pera para realizar intereses comunes cuando se trata de conseguir un mismo fin ⁷ " .

6. Poder Social. " Se puede entender por poder social aquel que permite socializar una conducta individual, aun cuando los sometidos a él no reconozcan su validez intrínseca a la conducta que se pretende socializar mediante el poder social ⁸ " .

7. Grupo Social. " Se entiende por grupo social el conjunto de personas cuyas relaciones se basan en una serie de roles o papeles, que se encuentran interrelacionados; que participan en un conjunto de valores y creencias, y que además, son conscientes de sus valores semejantes y de sus relaciones recíprocas ⁹ " .

8. Comunidad. " Las relaciones sociales que se dan en las relaciones comunitarias, no suponen previamente la igualdad formal y la libertad de las personas que en ellas viven, existen en gran parte por razón de determinadas desigualdades naturales: entre los sexos, entre las edades, entre las distintas fuerzas físicas y morales, tal como se dan en las condiciones reales de vida. Estas relaciones sociales, tienen, en su origen normal en el sentimiento y conciencia de esa dependencia mutua que determinan las condiciones de vida comunes ¹⁰ " .

9. Asociación. " Es la sociedad que se constituye por la libre voluntad

de sus miembros, por lo común se origina por medios de procedimientos contractuales, y en ella el individuo conserva su personalidad Son aquellas en que cada persona se sabe obligada respecto a la otra para determinados servicios concretos, teniendo conciencia asimismo de sus títulos o derechos a determinados servicios concretos. La relación en sí misma la concibe, por consiguiente, cada una de las personas que participan en ella como un medio para llevar a efecto tales servicios mutuos ¹¹ " .

10. Calidad de la vida. -- Este es un concepto esencial dentro del marco de los intereses difusos, mas aún no ha sido precisado, por lo que cae en ser enciclopédico. Sin embargo las corrientes contemporáneas involucran -- en este concepto, la protección en general de los recursos naturales . Respecto a los recursos naturales, la Comisión Revisora para la Protección de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de Suecia, ha considerado " Que por ahora no puede formular un concepto de recursos naturales por estimar que esto depende del grado de desarrollo tecnológico y de circunstancias temporales muy variables ¹² " .

11. Ambiente. La Comisión de la Comunidad Europea lo ha definido como: " - El conjunto de elementos que, en la complejidad de sus relaciones, constituyen el cuadro, el medio y las condiciones de la vida del hombre y de la sociedad, tal como son o tal como son resenti-

das ¹³ " .

12. Ecosistemas. " Término usado en sentido amplio, con el cual se pretende manejar cualitativamente todos los recursos naturales renovables y no renovables, en forma -- centralizada, abarcando todos los sectores económicos y áreas geográficas ¹⁴ " . " Esta palabra se refiere a un concepto propio de la Ecología, - y fué creada por Tansley en 1935 para expresar lo que los especialistas describen como ' una comunidad que adquiere una cierta organización en el plano nutricional o trófico y en el energético -- por el intercambio de organismos y la distribu--- ción de energía y materia ' ¹⁵ " .

13. Desarrollo (País) . - Según el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, la palabra ' desarrollo ' - indica:

" a). Un cambio en la organización, funciones y estructura económico-social de un país determinado;

b). Introducción de nuevos elementos científicos y técnicos en la sociedad de ese país;

c). Aumento en el número de empresas industriales;

d). Aumento en las actividades no agrícolas;

e). Migración rural-urbana y cambio en la localización de las industrias.

Esta definición tiene un - inminente sentido económico, sin embargo podría - hablarse también de un desarrollo cultural, político, tecnológico, etc. Es decir, se puede con--

siderar como la introducción en una determinada sociedad de nuevos elementos científicos e industriales ¹⁶ " .

Ahora bien, pasaremos a referirnos al vínculo Estado-Sociedad-Derecho, para lo cual comenzaremos haciendo alusión a la definición que de el Estado nos da Maurice Duverger: " El Estado, de hecho, constituye el marco fundamental en cuyo interior se ejerce el poder, en relación al mismo se organizan la mayor parte de los demás grupos ¹⁷ " . Para Nova Monreal, " Estado es un ente público supremo que asume e impone la organización, la conducción y la protección de una comunidad nacional independiente sobre un territorio dado ¹⁸ " .

Dicho autor sostiene que " Existe una notoria divergencia de concepciones en lo relativo a la misión que corresponde al Estado y sobre las tareas que le corresponde cumplir en relación con la sociedad y los individuos que la constituyen Esta divergencia se origina en concepciones ideológicas diferentes que se adoptan para fijar la naturaleza y funciones del Estado y el papel que corresponde a los individuos en relación con este ... En último término, ello se asienta en las ideas diferentes en lo relativo a la organización política y a la estructuración económica concreta

que ha de tener un país. Es así como las diferentes posiciones con las cuales se define la misión del Estado, solo pueden ser captadas si se estudian las tres posiciones de regímenes político-económicos, es decir, las dos posiciones -- extremas: el neocapitalismo con la ideología liberal-individualista que lo sustenta, y por otra parte el socialismo con la doctrina principalmente marxista que le sirve de apoyo.

En esta forma concibe al capitalismo como un modo de organización socio-económica que admite la propiedad privada de los medios de producción, reconoce una necesidad de que existan seres humanos que vendan su trabajo a los poseedores de esos medios y encuentra en la existencia de un libre mercado la regla infalible encargada de determinar las clases, forma y precio de los productos y servicios, insumos y mercancías, así como la manera de distribución de la riqueza. El capitalismo predica la plena libertad de industria y comercio y admite una libre iniciativa empresarial, dentro de un sentido competitivo de las actividades económicas Declara, asimismo, que no es la igualdad de los medios económicos la meta de su sistema, sino una igualdad de oportunidades para todos, que permita el triunfo de los mas capaces Para el capitalismo la única función del Estado es el resguardo del orden, entendido éste como la protección de la libertad y derechos de cada individuo y el resguardo de la in--

dependencia nacional..... En el fondo, toda esta organización estatal está dirigida al amparo de la propiedad privada, tal como ella está - impuesta de hecho, y de los derechos adquiridos - de cada uno, pues el objetivo social determinante es la seguridad individual y la perduración - del sistema. Dentro de esta concepción el Es-- tado no debe intervenir ni tomar ingerencia en - las actividades económicas, las cuales han de -- quedar entregadas a la libre iniciativa privada y reguladas por las leyes del mercado en forma - natural, eficaz e infalible. La única posibilidad del Estado en el campo económico lo concede - el llamado ' principio de la subsidiariedad ' - conforme al cual el Estado debe asumir aquellas actividades que el empresario privado no desee - tomar a su cargo, en tanto sean necesarias para - el interés general ¹⁹ " .

En lo que se refiere al - socialismo, Novoa Monreal sostiene que " No -- admite la propiedad privada sobre los medios de - producción, como manera de abolir la explotación del hombre por el hombre, de procurar la extin-- ción del régimen de salariado y de alcanzar la - desaparición de las clases sociales..... Toda - actividad económica queda subordinada a la sa--- tisfacción de las necesidades humanas, expresa-- das conforme a la voluntad de la clase trabajado - ra y de sus organizaciones. La meta final es - que todo ser humano cuente con lo necesario para

su mas pleno desarrollo como tal, en lo material, en lo intelectual y en lo cultural. Por tales razones, las actividades económicas han de desarrollarse subordinadas al gobierno de los trabajadores, conforme a la planificación que alcance a todas ellas y que tienda al logro de aquellos objetivos. En este sistema ' toca al Estado -- en su calidad de órgano superior al servicio de la clase trabajadora, organizar, planificar y -- regir las actividades económicas en interés de ella. El papel del Estado alcanza a todo aquello que sea necesario para imponer la subordinación de los individuos a la sociedad, para llegar a la plena igualdad de todos los hombres y para el perfeccionamiento y consumación del socialismo ' 20".

En el punto intermedio, -- es decir, entre el capitalismo y el socialismo, -- Novoa Monreal sostiene que " Existe una gama -- amplísima y muy matizada de posiciones eclécticas destinadas a presentar soluciones intermedias por la vía de morigerar las tesis de un extremo Hasta hoy, algunas pretenden constituirse con elementos enteramente nuevos. Caben aquí todas -- aquellas tendencias que se denominan: social-democracia, democracia-cristiana, social-cristianismo, democracia-social, etc. todas las cuales pueden caber en el género común de 'reforma mismo ' . La idea común de estas posiciones, es que ni el capitalismo ni el socialismo puros son-

apropiados para una mejor convivencia humana, - razón por la cual deben introducirse rectificaciones a los postulados del primero El argumento reformista que se esgrime con mayor efectividad y preponderancia consiste en la defensa de la dignidad humana que se supone des protegida por las tendencias extremas. También le conceden gran valor a la necesidad de una mayor justicia social.

Para alcanzar sus finalidades, el reformismo admite la conservación -- de las estructuras socio-económicas básicas del capitalismo, pero sujetas a restricciones que impidan exesos y abusos. Es por ello que para estas doctrinas, el Estado en tanto tutor del bien común, acepta vigile las actividades económicas privadas accede a que el Estado restrinja en alguna medida la libertad de -- industria y comercio, la libre iniciativa empresarial o la libre concurrencia si ello conviene al bien común; a que el Estado adopte -- las medidas adecuadas para reducir las grandes diferencias económicas y para obtener una mejor distribución de la riqueza, ya que el Estado -- ayuda a los económicamente desfavorecidos que -- pueden extenderse a sus necesidades de vivienda, salud, educación, y otras Desde un -- punto de vista jurídico, el reformismo utiliza categorías que suponen una renovación del capitalismo, tales como el derecho de propiedad -- con función social, cierta libertad de contra--

tar y autonomía de la voluntad basadas en el requerimiento del bien común ²¹ " .

Pasaremos ahora a tratar -- brevemente el tema de la Sociedad, misma que se puede definir de la siguiente manera: " Como un sistema de relaciones recíprocas entre los hombres ²² " .

La sociedad entendida así, -- supone también el surgimiento de elementos culturales, entre los que encontramos al Derecho, elemento engendrado de la necesidad de normatividad social que se da en todo grupo o sociedad, -- de ahí que por lo general se sostenga que donde -- hay Sociedad, hay Derecho. Ahora bien, en toda Sociedad, a fin de poder mantener esa serie de -- relaciones recíprocas entre los individuos que la conforman, surgen una serie de elementos tales -- como el fenómeno de la convivencia, como la necesidad de mantener la armonía en el grupo, etc.- Es en esta forma como surgen las normas sociales, mismas que por lo general se convierten a futuro -- en normas jurídicas. Es por tanto evidente y -- relevante el papel que en el surgimiento de las -- normas jurídicas juega la fuerza normativa de los hechos. Y por otra parte, el Derecho, caracterizado por su poder coactivo, constituye un elemento cultural cuyo fin primordial es proporcio--

nar certeza y seguridad al individuo: " El -- hombre necesita en primer término, saber cuál -- es el dominio de lo suyo y el de los demás, has ta dónde llega su derecho y en donde empieza el de los demás; por otra parte, experimenta la necesidad de que sus derechos una vez estable-- cidos se encuentren satisfactoriamente protegidos por el aparato del Estado ²³ " .

El Derecho " Es un tér-- mino medio entre la anarquía y el despotismo, es decir, trata de equilibrar estas dos formas ex-- tremas de vida social; limita el poder de los -- particulares a fin de evitar el despotismo y por otra parte, enfrena el poder del gobierno a fin de evitar la anarquía. Dicha limitación legal-- al poder de los particulares se denomina " Dere-- cho Privado " ; en tanto que la limitación al poder de las autoridades constituye el " Dere-- cho Público " .

" El Derecho por su propia naturaleza es restrictivo y conservador; el po-- der representa el elemento dinámico del orden -- social. El Derecho tiene cierta tendencia ha cia el estancamiento; el Derecho intenta man-- tener un equilibrio social, concediendo y ase-- gurando ciertos derechos a los individuos y --- grupos; mas generalmente se niega a un aumento

o disminución de esos derechos. Por ello, para conservarse, el derecho debe dejar vía para efectuar reajustes necesarios ²⁴ ". Al respecto nos dice Jhering: " Todo derecho que ha existido en el mundo, debió ser adquirido por la lucha, los principios de derecho que están hoy en vigor, han tenido que ser impuestos por la lucha contra quienes no los aceptaban, por ello, - todo derecho, tanto el derecho de un pueblo como el de un individuo, suponen que sus titulares, - el pueblo y el individuo estén constantemente -- dispuestos a defenderlos ²⁵ ". " La capacidad de un sistema jurídico, depende del grado en que logre mitigar o combatir la tendencia a la rigidez y estancamiento inherente a la naturaleza -- del derecho ²⁶ " .

Por último, aunque consideramos notorio a la vista de cualquiera, haremos referencia a la inadecuación del Derecho a la realidad vigente en la sociedad contemporánea.

Al terminar la Primera Guerra Mundial, se puede decir que en la mayor parte de los países del mundo, sobrevino una serie de transformaciones: inventos, descubrimientos, avances tecnológicos, etc. , siendo a partir de este momento cuando el Estado comienza a intervenir en la economía del país, cuando comienzan a darse legislaciones modernas, es decir, cuando --

ciertos grupos empiezan a rebelarse a fin de hacer valer sus derechos -es el caso de la legislación agraria y laboral-. Toda esta serie de acontecimientos van engendrando una disociación entre la realidad social y el derecho vigente.

Así, considerando al Derecho como " Sistema normativo que impera en una sociedad determinada y de conjunto de conocimientos teóricos relativos a los fenómenos jurídicos, se advierte que sus preceptos están notoriamente retrasados respecto de las exigencias de una sociedad moderna haciendo de la legislación positiva algo ineficiente e inactual. Los preceptos, esquemas y principios jurídicos en boga, se van convirtiendo gradualmente en un pesado -- lastre que frena el progreso social, y que en -- muchas ocasiones se convierte en un verdadero -- obstáculo para este ²⁷ " .

" Mientras la vida moderna tiene en nuestros países un curso extremadamente móvil, determinado por el progreso científico y tecnológico, por el crecimiento económico e industrial, por el influjo de nuevas concepciones sociales y políticas y por modificaciones culturales, el derecho tiende a conservar formas que, en su mayor parte, se originan en los siglos --- XVIII y XIX, cuando no en el derecho de la Antigua Roma, con lo que se manifiesta enteramente incapaz de adecuarse eficientemente a las aspiraciones normativas de la sociedad actual. Esto, cobra mayor importancia dentro de los pa-

ises latinoamericanos, en los cuales se com---
prueba de modo particularmente agudo la sub---
sistencia de enormes diferencias en la distri-
bución de la riqueza y la existencia de una e-
norme masa, ampliamente mayoritaria, colocada-
en posición de franco menoscabo, víctima de la
desnutrición, carente de vivienda, falta de e-
ducación y de atención médica. Mas ¿ Hasta-
qué punto corresponde al derecho vigente una -
cuota de responsabilidad en tan deplorable es-
tado de cosas ? ¿ Puede continuarse estudian-
do el derecho como algo estático, reducido a -
un ordenamiento normativo rezagado, que con su
considerable obsolescencia legitima tal situa-
ción ? ¿ No ha llegado el momento de que los
juristas pongan término a sus divagaciones teó-
ricas dentro del ámbito cerrado de su disci-
plina, cuidadosamente aislada por ellos mismos
de otras ciencias sociales, sin que les impor-
te la eficacia o el resultado de aquellas res-
pecto de las realidades sociales ? ²⁸ " .

Los juristas no han re-
parado, en su adormecimiento, que es preciso -
abandonar las posiciones rígidamente jurídicas.
Solamente si obtienen una apropiada informa-
ción sobre la realidad social y se disponen a-
estar acordes a ella aunando a esto sus cono-
cimientos, en beneficio efectivo de una mejor-
organización social, se podrá hacer del dere-
cho algo actual y óptimo para el deshaogo de -
los conflictos sociales.

En suma, el Derecho se presenta y vale como un instrumento de organización social, que debe ser puesto al servicio de la sociedad para facilitar y permitir una forma de estructura y de relaciones sociales que asegure a todo individuo su pleno desarrollo. El papel -- relevante que en esta problemática juega el jurista consiste en elaborar nuevas instituciones jurídicas acordes a las ideas de solidaridad social, de primacía del interés colectivo sobre el particular y quizá aun de la idea del Estado Social de Derecho.

N O T A S C A P I T U L O I

- 1).- Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Ed. --
Porrúa, S.A., México, 1977. p.48
- 2).- Idem, p.49
- 3).- Weber, Marx. Economía y Sociedad. Tomo I.
Fondo de Cultura Económica. México, 1978. -
p. 24
- 4).- Von Wise, Leopoldo. Sociología General. --
Ed. Cajica. Tomo 1. p.193
- 5).- Azuara Pérez, Leandro. Op. cit. p.53
- 6).- Idem, p.55
- 7).- Idem, p.58
- 8).- Idem, p.59
- 9).- Idem, p.63
- 10).-Tonnies, Ferdinand. Principios de Socio--
logía. Fondo de Cultura Económica. Méxi-
co, 1977. p.37
- 11).-Idem, p.84

- 12).- Comisión revisora para la protección de --
recursos naturales y del medio ambiente --
de Suecia. Universidad e Instituto de --
Tecnología de Lund, Suecia. Instituto Sue--
co, Estocolmo, marzo de 1979. No. 213

- 13).- La politique de l' environnement des commu--
nautes européennes. Documentation europée--
ne. Periodique, 1977/6 p.3

- 14).- Jaro, Mayda. Profesor de la Universidad -
de Puerto Rico, lo señala en su artículo -
" The legal-institutional framework for --
environmental resources management (eco--
management) " . Legal Protection, p.11

- 15).- Ascot, Pascal. Introducción a la Ecolo--
gía. Ed. Nueva Imágen, México, 1978. --
p. 27

- 16).- " Population, Resources and the Enviro---
nment " , p. 77. De la obra " The po---
pulation debate " . Dimensions and Pers--
pectives. Papers of the World Population
Conference. Departament of Economic and--
Social Affairs. Population Studies, Num.
57, Vol.I, B

- 17).- Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones - Ariel. Caracas-Barcelona. España, 1962. p. 59
- 18).- Novoa Monreal, Eduardo. Ponencia presentada para el Congreso de Derecho Internacional Económico. México, 1981. p. 2
- 19).- Idem, p.7,8
- 20).- Idem, p.9
- 21).- Idem, p.11
- 22).- Azuara Pérez, Leandro. Op. cit. p.281
- 23).- Idem, p.282
- 24).- Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho. - Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p. 29
- 25).- Idem, p.30 Nota 6
- 26).- Idem, p. 30
- 27).- Novoa Monreal, Eduardo. El Derecho como - Obstáculo al cambio Social. Edit. Siglo - veintiuno. 5a. edición. México, 1981. -- p.13

28).- Idem, p.15

C A P I T U L O I I

DISTINCION TRADICIONAL ENTRE DERECHO PUBLICO Y PRIVADO. INCAPACIDAD DE QUE ESTAS RAMAS SEAN INTERDEPENDIENTES A LA REALIDAD ACTUAL. EL DERECHO SOCIAL, PROCESAL Y ADMINISTRATIVO. PROBLEMATICA DEL DERECHO SOCIAL Y SU ESTRECHA RELACION CON EL ADMINISTRATIVO.

En un marco histórico sobre la summa divisio del derecho objetivo en público y privado, se ha afirmado que tiene su origen en Grecia, debido a que el derecho de la Ciudad se ocupaba de la organización de la sociedad, de las leyes políticas y orgánicas, constituyendo en esta forma al derecho público; en tanto que diversas normas escritas o consuetudinarias regulaban las relaciones privadas de los ciudadanos entre sí, la propiedad y el comercio, constituyendo al derecho privado.

Sin embargo la clásica sistematización del derecho, la encontramos en los juris

tas romanos, plasmada y preservada principalmente a través del Digesto y de la Instituta¹. En esta forma, los juristas romanos señalaban que el derecho público es el que atañe a la conservación de la cosa romana, es decir, que regula relaciones en beneficio de la comunidad; en tanto que el derecho privado regula relaciones en las cuales la utilidad es para el particular.

Mas esta clásica sistematización, ha sido objeto de múltiples menoscabos y objeciones enfocadas desde diversas perspectivas, así tenemos que autores como Kelsen, señalan que " es sencillamente imposible determinar con cierta firmeza lo que quiere decirse en concreto cuando se distingue entre el derecho público y el privado " ² " ... desde el momento en que una norma de derecho protege un interés individual, esta protección --- constituye un interés colectivo " ³ . Por otra parte, Gurvitch señala que " es imposible establecer un criterio material de diferenciación entre el derecho público y el privado, por la situación de que no se ha llegado a una acepción general debido a todas las diferentes definiciones existentes al -

respecto." Por último, señalaremos el criterio de Duguit, según el cual dicha sistematización solo tiene un sentido práctico ⁴ .

Mas encontramos, que en el derecho anglosajón no se ha aceptado la sistematización del derecho en público y privado; en cambio en las legislaciones que siguen la línea romana si es aceptada, y asimismo la adoptan sin anotar en los defectos o imprecisiones que esta pudiese tener, ya que para poder seguir esta teoría en forma estricta, se necesitaría que todo aquello que conforma al derecho público como todo lo que conforma al derecho privado, fuese distinto en todos aspectos, es decir, que cada uno cuente con elementos específicos que lo caracterizen y diferencien del otro concepto. Mas a la fecha no se ha logrado una unánime definición de estos conceptos, por tanto, como dice el maestro Gustavo R. Velasco, ¿ Como es posible seguir admitiendo una división -- cuyas partes no se ha podido definir correctamente ? 5.

En lo que respecta a las aseveraciones sobre lo que es público y lo que es pri-

vado, encontramos que existen varias teorías al respecto; así tenemos entre las principales de ellas, la de Domicio Ulpiano, recopilada por Justiniano a través del Digesto. Esta tesis consiste en que el " ius publicum ", se encuentra conformado por normas emanadas de la expresa voluntad estatal, refiriéndose a intereses directos del Estado, o bien, a intereses de particulares en los cuales se haya un interés público; en cambio, el " ius privatum " se encuentra conformado por normas emanadas del --populus, que norman y garantizan un interés pri--vado. Por otra parte, tenemos la tesis de Freund, autor citado por Gustavo K. Velasco en su artículo " Sobre la División del Derecho en Público y Privado " , el cual sostiene que: " la diferencia entre el derecho privado y el público está en que en éste la potestad administrativa opera bajo la sanción de penas, en tanto que en el derecho privado, la cooperación de la administración constituye generalmente tan solo un requisito de validez; si bien como incentivo para cumplir con el requisito administrativo el temor de una pérdida civil puede ser mas efectivo que el temor a una pena " ⁶ .

Por último, quisieramos hacer mención a la teoría del jurista alemán Wagner, mismo que argumenta que debe haber un derecho común con reglas comunes tanto para el derecho público como para el privado; donde el derecho sea aplicado en forma general sin considerar elementos externos como sería la participación de empresas, de partidos políticos, etc., es decir, un derecho que constituya un todo y que por tanto sea aplicado como un todo en forma generalizada. Esta teoría termina por una parte con la dicotomía existente en lo jurídico, mas también acaba con la finalidad práctica que originó y ha servido de fundamento para la existencia de la clásica sistematización del derecho en público y privado. Anora bien, es nuestro deseo, dejar a criterio del lector, cuál de las teorías anteriormente enunciadas, o bien, de las otras muchas existentes al respecto, es la que posee mayor veracidad, ya que no es propósito del presente trabajo, el profundizar en tema tan objetado, y que en tal caso pudiera desviar los objetivos del mismo.

Esta sistematización de la -- que hemos hecho mención, pudo adecuarse a la situación social existente durante largo tiempo, sin embargo llega un momento en que la sociedad experimenta transformaciones de suma relevancia, tanto en aspectos económicos, como políticos, ideológicos, etc. Así vemos como antes de la Revolución Industrial, el Derecho era una variable independiente de la sociedad, y en donde los juristas ocupaban un lugar primordial; mas con dicho movimiento, acaba el auge de los juristas, siendo los metafísicos quienes comienzan a dominar, y surgiendo también los metodólogos, convirtiéndose así el derecho en una variable dependiente de la sociedad y que por lo mismo se tiene que adecuar a ella. También surgen -- diversas concepciones de la sociedad, por ejemplo -- la " funcionalista " , según la cual la sociedad es un órgano funcional, en donde cada quién trabaja en el oficio para lo cual sea apto; por otra parte surge la concepción " conflictual ", apoyada por -- C. Marx, y en la actualidad por el jurista Renato -- Treves, misma que sostiene que no es el Estado, sino la sociedad el sujeto del objeto.

Posteriormente, como expresión

de las transformaciones que sufrió la sociedad con motivo de la 1a. Guerra, surge la Sociología del Derecho, misma que tuvo su antecedente en el Socialismo Jurídico ⁷. Esta corriente del Socialismo Jurídico, tuvo expresiones como Dorado Montero y Altamira en España, Levi en Francia, Salvatori en Italia y la Escuela Faviana en Inglaterra. Se revela por una parte en contra de la concepción del derecho como instrumento de dominación de la sociedad al servicio de la burguesía, al efecto encontramos los "Comentarios al Proyecto del Código Civil Alemán" que hace Mengue, mismo que lo califica como "un proyecto de la burguesía" ⁸; por otra parte se revela en contra del formalismo jurídico, mismo que tuvo su mayor expresión en Francia, y contra el cual se revela Genny con su "Método sobre la Interpretación de la Ley". En esta línea antiformalista se puede ubicar a Hariou, Durkheim y Duguit, quienes ya hacían referencia a un "solidarismo social" ⁹. Esta oposición hacia el formalismo jurídico, termina en 1959, en el Congreso de Toulouse, donde se legitima a la Sociología Jurídica en Francia.

Poco después en Alemania, Er-

lich escribe " Los Fundamentos de la Sociología del Derecho " , en cuyo prefacio sostiene: " el centro del derecho está en la sociedad misma y no en la ley ni en la jurisprudencia; el derecho es una ciencia empírica que debe estudiar los hechos y no las formas; el jurista debe buscar el derecho en los hechos sociales " ¹⁰ .

En América, la Sociología del Derecho tiene su aparición en la Asociación Ford, en los Estados Unidos de América, hacia los años 50's.

En resumen, la Sociología del Derecho es una manifestación de los cambios ideológico-sociales, que se ocupa de las conductas y opiniones de los individuos, para elaborar las normas tomando de base un método experimental; como objetivización de ello, tenemos la Ley de Familias en Francia, misma que fue elaborada por sociólogos; la Ley del Tráfico en Italia.

La referencia que anterior-

mente hemos hecho sobre la Sociología Jurídica, ha tenido por simple objeto, el enfatizar el carácter mutante de la sociedad, las constantes transformaciones que experimenta, ya sea en su estructura, ya en su ideología; así como el hecho de que siempre han habido y seguirán habiendo conflictos, mismos que pueden ser solucionados, mas no con soluciones que pretendan ser definitivas, ya que un conflicto sobreviene a otro: la dialéctica es progresiva. Así resulta innegable que el derecho debe adecuarse a las necesidades que las mismas transformaciones van generando, siendo en esta forma una vía de desahogo de los conflictos sociales, -y no por el contrario, como dice el maestro Novoa Monreal, "... un obstáculo para el cambio social " 11 - para lo cual, tiene y de hecho ha tenido, que hacer a un lado rígidas sistematizaciones, como lo es la de la summa divisio del derecho en público y privado, ya que han ido surgiendo situaciones que no se han podido adecuar perfectamente al estricto marco del derecho público o del derecho privado, prueba de ello es la legitimización del derecho social, al que haremos referencia mas adelante. Mas a nuestro criterio, la importancia radica no en poder en-

cuadrar un determinado hecho o situación en una --
cierta rama, sino en darle legitimidad, es decir, -
en que sea reconocido, y por tanto, otorgarle el -
mejor deshaogo posible.

Hemos considerado convenient-
te en esta segunda parte del presente capítulo, ha-
cer referencia al derecho social, al procesal y al
administrativo, toda vez que puede ayudar a intro-
ducirnos en mejor forma hacia la problemática y si-
tuación jurídica de los intereses difusos.

Así vemos, que la Constitu--
ción Mexicana de 1917, establece por primera vez -
los derechos sociales; en los artículos 27 en lo -
referente a la materia agraria, y en el 123 en lo -
que respecta a la materia laboral. Se puede de--
cir, que se trató de una evolución en la que los -
intereses difusos de los pueblos, comunidades o --
núcleos de población, fueron afectados en sus te--

rrenos que poseían desde la época precolonial, mediante leyes y actos de autoridad que pertenecen - al llamado derecho administrativo. Y por otra -- parte, se debió a que al llegar un momento nistó-- rico en el que la sociedad experimentaba cambios ideológicos debidos a la enorme explotación del trabajador engendrada por el desarrollo de la producción e industria, se pone en tela de juicio la estricta clasificación del derecho en público y privado, teniendo que dar lugar al surgimiento del derecho social; concepto con el que hasta la fecha - se ha amparado al derecho del trabajo y al derecho agrario; y por el cual debe entenderse " aquellos cuya estructura no consiste en una defensa de una propia esfera individual -derechos exclusión o de_ rechos frente a- , sino en la exigencia de una acción pública de satisfacción de las necesidades colectivas " .¹²

Así tenemos que en el momento en que se acepta " formalmente ", o bien, al -- quedar objetivizado en la Ley Fundamental, la existencia de un derecho social, se tiene que cambiar-

a la vez una serie de ideologías y conceptos. Se cambia el concepto de igualdad por el de igualación, el de la justicia conmutativa por el de la distributiva; aunado a la tesis que sostiene que dado que no todos los hombres se encuentran en la misma situación de igualdad, no se les debe por tanto, impartir una igualdad jurídica ya que ésta no sería justa; sino que por el contrario, caería en una desigualdad. Por tanto se llega a la conclusión de que hay que tratar a cada quién según su situación.

Así vemos que el derecho social surge en el momento en el que las circunstancias demuestran la existencia de ciertos derechos -mismos que por lo menos en el caso específico de México, no se objetivizan sino hasta la Constitución de 1917, pero que de hecho existían desde la época de los aztecas cuyas normas e instituciones tenían un contenido por esencia social; los cuales no cabían dentro del ámbito del derecho público ni del privado; siendo su ámbito aquel punto en el cual la clásica sistematización romana no puede explicar o dar cabida en su totalidad a ciertos derechos.

Sin embargo, al surgir el llamado derecho social, se empieza en un principio a -- tratar de establecer una clasificación que definiese los derechos que éste amparaba, motivo por lo -- que anteriormente se hizo alusión a ellos; pero debido al desmedido desarrollo que en las últimas décadas ha experimentado la sociedad, se ha obstaculizado el caer en una estricta delimitación de sus ámbitos; ya que antes de que dicha situación llegase, han surgido a la vez muchos otros derechos, -- mismos que tampoco caben dentro del ámbito formal -- derecho público-privado, sino que están siendo encauzados en el derecho social debido a que sus normas responden a la nueva concepción de justicia.

Así la Constitución Mexicana de 1917 adquiere relevancia internacional por ser -- la primera que plasma los derechos sociales; mas -- no hay que olvidar que los derechos de los pueblos fueron reconocidos desde el 6 de Enero de 1915, -- mas plasmados hasta 1917; y con ello, el carácter de interés difuso que poseían, se transformó en un verdadero derecho social compuesto de aspectos tanto sustantivos como procesales; por ello se puede

hablar de un derecho agrario procesal, es decir, -- de un procedimiento agrario en donde los núcleos - de población tienen derecho a ejercitar acciones - agrarias; estando legitimado para el efecto el Co- mité de Vigilancia, o el Comisariado Ejidal. Al - respecto encontramos una disposición de suma rele- vancia en lo que toca a la legitimación para ac- -- tuar de parte de un particular, ya que cualquier - ejidatario o comunero también puede pedir el jui- -- cio de amparo después de pasados 15 días de omi- -- sión de parte del Comité de Vigilancia o del Co- -- misariado Ejidal ¹³ .

Como ya se había menciona- -- do anteriormente, otro derecho colectivo que llegó a concretar un interés difuso en un verdadero inte- rés social, es el del derecho del Trabajo: en lu- gar de que la libertad laboral que perjudicaba e- -- videntemente a la parte obrera fuera limitada me- -- diante actos administrativos (de vigilancia y san- ciones de autoridad) , el trabajador se convirtió - en sujeto de derechos como tal, independientemente

de sus derechos que como ciudadano le correspondían. El sindicato a la vez, se convirtió en sujeto de derechos en los contratos de trabajo colectivos a través de su Comité. Encontramos que han surgido innumerables discusiones sobre el derecho de los trabajadores para ejercitar acciones laborales colectivas, paralelamente o por encima del Comité Sindical. Sin embargo, la creación del derecho laboral implicó no solo aspectos de derecho sustantivo, sino también procesal, habiendo un derecho procesal del trabajo.

En los dos casos anteriores, se advierte cómo los intereses difusos se llegaron a transformar en intereses colectivos y en derechos colectivos o sociales. Hubo necesidad de una transformación histórico-social y de técnica jurídica; mas lo que ahora se intenta plantear, es que el derecho social no puede quedar reducido a estos dos campos: el agrario y el laboral, por eso ya se habla de un derecho a la seguridad social; de un derecho a la vivienda, etc., comenzando así el problema de nuevos campos en que intereses difusos recono-

cidos por la Constitución y por la Ley, debe transformarse en intereses colectivos y en nuevos derechos sociales.

Dichos intereses difusos actualmente se encuentran reconocidos ya sea por nuestra Constitución, o en ocasiones por leyes de naturaleza administrativa, encuadrándose por tanto en el campo del Derecho Administrativo. Ejemplo de ello es el Derecho a la Seguridad Social, mismo que empieza a tener mayor desarrollo, y pudiendo al respecto citar las Leyes del ISSTE, del Seguro Social, del Código Sanitario y otras en materia de Salubridad, Hospitales, jubilaciones, etc., mismas que pueden considerarse como leyes de naturaleza administrativa y que forman parte del derecho público administrativo. Es decir, vemos que el Derecho a la Seguridad Social todavía no se consolida como un verdadero derecho social, porque las acciones que puede llegar a tener un pensionado o un enfermo son de carácter administrativo, ya sea ante el Tribunal Fiscal, ya ante un Juzgado de Distrito Administrativo en materia de amparo, etc.: no hay aún auto---

nomía o mejor dicho, definición en él.

Por tanto, cabe afirmar que hay por ahora un gran número de intereses difusos establecidos por la Constitución y por leyes ordinarias de carácter administrativo en forma latente o incipiente, pudiendo llegar a constituir intereses colectivos o nuevas ramas del derecho social - con mas o menos autonomía, y sobre los aspectos y campos que actualmente se encuentra cubriendo el - llamado derecho administrativo. Es decir, se debería dar lugar a una transformación del actual derecho social, para así dar deshaogo al Derecho Administrativo, un derecho hipertrofiado y congestionado que se ha convertido en un verdadero conflicto para los juristas en el sentido de la problemática que presenta para codificarle, ya sea como un Código sustantivo, o como un código procesal. El jurista alemán Franz Mayer dice: " Quien quiera examinar en detalle la actividad y el comportamiento de la administración, experimentará siempre antes que cualquier otra reflexión, la abrumadora sensación de no estar pisando terreno particularmente firme se ha olvidado casi completa-

mente que el núcleo central del derecho administrativo general está constituido por la actividad de la administración, en tanto que modo de proceder de la autoridad administrativa, y no de una particular institución jurídica por interesante y significativa que sea " 14 .

En México se está proponiendo su codificación, por lo menos como un código procesal-administrativo en materia federal. A la fecha solo existe un código estatal administrativo en el estado de Chihuahua, con carácter de código sustantivo. Sin embargo no es de desearse una codificación en una materia tan cambiante y que se encuentra abarcando los mas variados temas, por lo que una codificación de tal derecho a nuestro juicio llevaría un gran riesgo, ya que al terminar su objetivización, esta podría ya ser obsoleta dados los cambios tan rápidos que a últimas fechas experimenta la sociedad.

Lo que ocurre es que este derecho administrativo se está ocupando de toda clase de materias que a nuestra opinión abarcan los lla---

maos derechos o intereses difusos; es por tanto - que lo mismo se refieren al consumidor, al comercio, a conurbaciones, a planificación familiar, etc. , -- todas estas materias sumamente diversas y que por exceso de actividad estatal se han encuadrado en el enorme marco del derecho administrativo.

Ahora bien, la tarea actual y del futuro, consistiría en desglosar este material - que como anteriormente se ha señalado, se ha atribuido al derecho administrativo y que ha ido creando una gran cantidad y variedad de intereses difusos. Con el tiempo esto tendría por resultado muy posiblemente, la creación de nuevas ramas del derecho social, en la misma forma en que a fines del siglo XIX y principios del actual, surgió el derecho del trabajo y el derecho agrario.

mas para que pudiera darse - esta transformación del derecho social, se necesitaría superar varios obstáculos, tales como los siguientes:

a) Sería necesario aclarar qué clase de intereses difusos se han creado desde el punto de vista de su

naturaleza material. Por ejemplo en materia de vivienda, en materia educativa, en materia de telecomunicación, etc.;

b) Sería necesario examinar si además del elemento anterior, es posible identificar la técnica jurídica de tal manera que no solamente exista una unidad material sino también de carácter lógico-jurídico - en la nueva rama del derecho social que se pudiese crear al efecto, uniendo así lo concreto con lo abstracto;

c) Sería necesario que la nueva rama además pudiese tener un aspecto de unidad procesal y práctica, para que no solamente constituyese un conjunto de normas programáticas sino también de normas coercibles;

d) La coercibilidad y posibilidad de hacer autónoma una nueva rama del derecho social lo darían los tres tipos de garantía que básicamente hasta ahora existen en el Derecho Comparado (garantías de --- coercibilidad) o sea; la política, la político-administrativa y la judicial. Es decir, que se requeriría de ir definiendo qué tipo de órgano, y por tanto, el funcionamiento del mismo, que permi-

tiese proteger algunos intereses difusos a fin de -
darle cierta autonomía.

e) Reunidos los anteriores requisitos, los intere--
ses difusos se convertirían en intereses colectivos,
de una cierta agrupación, de un cierto sector social,
de los habitantes de un área geográfica o urbana, --
etc. Al transformarse de intereses difusos en co--
lectivos, estos adquirirían un carácter jurídico --
concreto y con ello podría darse lugar a que exis--
tiesen sujetos de derecho (activos o pasivos) --
con legitimación para actuar procesalmente.

f) La legitimación para actuar requeriría una tēc--
nica depurada en materia judicial, por la tradición
del proceso civil, pero no así, en las garantías po--
líticas ni político-administrativo. Es por tanto
que este problema, quizá el más complicado solo se -
presentaría cuando se tratase de garantías judicia--
les y de actuar en un verdadero proceso.

NOTAS CAPITULO II

- 1).- Velasco, Gustavo R. Artículo " Sobre la división del derecho en público y privado " . Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXIX, mayo-agosto, 1979, Núm. 113. UNAM. p.464
- 2).- García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. México, 1977. 2/a.- edición. Editorial Porrúa, S.A. p.131
- 3).-Velasco, Gustavo R. Op. cit. p.466
- 4).- García Máynez, Eduardo. Op. cit. p.132
- 5).- Velasco, Gustavo R. Op. cit. p.470
- 6).- Idem, p.495, Nota 110
- 7).- Treves, Renato. Conferencia efectuada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, junio de 1981.
- 8).- Idem.
- 9).- Idem.
- 10).-Idem.

- 11).- Novoa Monreal, Eduardo. Libro citado. Título de la obra.
- 12).- Sánchez Morón, Miguel. La participación del ciudadano en la Administración Pública. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980. p.94, Nota 4
- 13).- Ley de Amparo
- 14).- Mayer, Franz. La ley sobre procedimiento administrativo en la República Federal Alemana. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año XI, Núm.33, septiembre-diciembre, 1978. Trad. de Fausto E. Rodríguez, del italiano aparecido en el texto de la Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, Num.3, Roma Italia. p.400

C A P I T U L O I I I

LOS INTERESES DIFUSOS. CONCEPTO. ASPECTOS --
ESPECIFICOS SOBRE LA NATURALEZA DEL INTERES DI--
FUSO. PROBLEMATICA QUE PRESENTAN LOS INTERESES
DIFUSOS. FORMAS DE PROTECCION DE LOS INTERESES
DIFUSOS.

En el último cuarto del si--
glo XX, tiene lugar la plenitud democrática, ---
misma que puede representar a la vez dos esque--
mas clásicos del liberalismo. Una vez termina--
das las formas de régimen autoritario o aspecto--
político de economía capitalista, en general ca--
racterizado por el " Welfare State " ; el Esta--
do adopta la postura de guardián externo de la--
sociedad, como regulador de las disciplinas en -

las relaciones interindividuales, tornándose parte activa en el proceso económico y social, como tomando la tarea de organizar y reestructurar a la sociedad civil mediante la redistribución de la plusvalía, y por otra parte, dando cabida a la participación del pueblo." Esta nueva corriente denominada "neoliberalismo" se propone asimismo la tutela de valores sociales, y no solamente del individuo abstractamente considerado. Resulta con esto, que el Estado ya no sea considerado como el representante del sistema jurídico clásico-burgués: es decir, como tutelador de los clásicos derechos subjetivos, sino que ahora surgen a nivel de masa, intereses difusos, es decir, necesidades colectivas referentes a la "calidad de la vida" ¹ .

Esta necesidad de proteger una serie de intereses supraindividuales que no encuentran expresión a través de los elementos que proporciona la teoría clásica publicista, dá lugar al surgimiento de la figura del "interés difuso", concepto aún no aclarado, mas a pesar de ello, expondremos algunas concepciones aportadas por eminentes juristas, a fin de esclarecer lo que se entiende por "interés difuso".

M. Nigro define a los intereses difusos como "intereses que pertenecen --

por igual a una pluralidad de sujetos mas o menos amplia y mas o menos determinada o determinable que puede ser o no unificada o unificable mas o menos estrictamente en una colectividad " 2 .

Para el jurista Miguel Sánchez Morón, " el interés difuso es aquel jurídicamente reconocido en forma explícita o implícita, de una pluralidad de sujetos ya sea determinada o determinable, que incluso pudiera llegar a ser todos aquellos que integran una comunidad . El interés difuso, nos dice el mencionado autor, no es un simple interés individual, reconocedor de una esfera personal y propia, exclusiva, de dominio. Tampoco es el interés propio de una comunidad organizada, constituida por la suma de los intereses (o de algunos de ellos) de los individuos concretos que la componen, y, asimismo exclusivo y excluyente . El interés difuso es el de todos y el de cada uno, o mejor dicho, es el interés que cada individuo posee por el hecho de pertenecer a la pluralidad de sujetos a que se refiere la norma en cuestión " 3 .

Así, el interés difuso tiene por consecuencia jurídica, el reconocimiento de ciertas situaciones subjetivas de sujetos individuales; -tal es su diferencia con el interés público- adquiere eficacia ejercitando su acción o bien, mediante la participación. O sea que se pueden dar casos en que exista un in

terés común a varios sujetos donde la tutela al efecto, pueda ser pedida por uno solo de ellos, sin requerirse de un grupo con personalidad acreditada; por tanto dicho sujeto se autolegitima como representante del grupo, pero también individualmente. Entonces vemos, que el interés difuso no es un interés individual o personal; tampoco es un interés social ya que no es ejercido por un sujeto colectivo legitimado para la defensa de un cierto grupo o sector; tampoco es un interés público o general, ya que la acción no es ejercida con la finalidad de obtener prestaciones públicas.

Con los conceptos anteriormente expuestos, podemos llegar a la conclusión de que sobre todo en Europa Occidental los "intereses difusos" están tomando un lugar relevante, así; en estos últimos años 70's-80, han habido numerosos congresos y debates referentes a temas que se consideran aún como "intereses difusos", como lo son los de la protección al consumidor, o los que tratan cuestiones relativas a la protección jurídica del medio ambiente; mas en general, todos ellos han presentado una laguna consistente en la ausencia de la definición del interés en cuestión, a fin de conocer a fondo la esencia de este, sino que por el contrario, pasan a abordar directamente la forma de protección o las proposiciones de planes y reformas al respecto.⁴ Es por esto, que a manera superficial trataremos de dar una-

visión de lo que se pueda considerar como la esencia -por decirlo así-, de los intereses difusos; a este efecto tomaremos como ejemplo y a fin de esclarecer aún más las ideas, "el interés del consumidor, mismo que es considerado por la doctrina como un interés difuso ⁵ " .

El interés del consumidor parece ser a la vez tanto individual como colectivo: individual porque es la síntesis de intereses específicos que se manifiestan en una situación concreta, cuya percepción es exclusivamente individual; pero por otra parte, ese interés es colectivo en el sentido de que pertenece a todos y es para todos aquellos miembros de un cierto grupo o colectividad, por lo que debe ser reconocido y definido a favor tanto de un solo individuo en el caso de que un solo sujeto haya ejercitado la acción para la defensa de este, como a favor de todo el grupo al que pueda afectar el interés que se trata de proteger, por lo que desde este punto de vista tiene también un carácter " colectivo " (lato sensu) ⁶ " .

Dicho carácter colectivo -- antes mencionado, no se debe confundir con el interés colectivo ejercitado por asociaciones a fin de obtener beneficios individuales organizados o no, que tienen un denominador común, pero que los distingue de otros intereses de la sociedad, ejemplo de esto serían las acciones ejercitadas para o en beneficio de los vinicultores de

un país.

En resumen, vemos que surgen derechos o intereses que esencialmente -- son individuales pero que de hecho pertenecen a " todos " , y que tampoco pueden ser encuadrados en la categoría de derechos corporativos, ni en la de derechos sociales; ya que -- incluso en los llamados " derechos de la persona o humanos " , surgidos con el individualismo-liberal, no pueden ser encuadrados, ya que estos derechos se refieren a la integridad psíquica-física de la persona, y al honor; resultando evidente que en muchos casos como lo es el del consumidor, se trata de intereses -- con carácter esencialmente económico. Esto, sostiene el jurista Gustavo Ghidini, se debe a que los " derechos de la persona " , son intereses que se encuentran jurídicamente estructurados, que son conocidos y defendidos en un -- plano exclusivamente individual: interés individual, perjuicio individual, remedio individual " .

Los intereses difusos no pueden ser encuadrados en un esquema así. En gran número de ocasiones, el interés en pugna no puede ser valorado objetivamente, es decir, presenta problemas en cuanto a su cuantificación o cualificación, sobre todo en tratándose de los llamados " bienes libres " (aire, agua, sol, etc.) ; en cambio, un derecho

individual en el sentido tradicional como sería una lesión, una herida física, o aún una lesión moral específica como lo es la difamación, no presentan problemas al respecto, mas en diversas ocasiones el resultado en ambos casos es el mismo, siendo estos intereses individuales en cuanto su efecto final, pero colectivos en cuanto a que el daño o riesgo lo corre todo individuo perteneciente a un cierto grupo o sector. O sea, que el interés individual de estos intereses debe estar en correlación con el aspecto colectivo o general ulterior, y, en esta forma resulta evidente que no pueden dichos intereses ser considerados como individuales dado que pertenecen por igual a toda la colectividad, pero tampoco puramente colectivos.

La naturaleza de los intereses difusos no se resume en esto, encontrando al efecto otro punto que los caracteriza y que consiste en que dichos intereses pertenecientes a todo miembro de un cierto grupo, se contraponen en diversas ocasiones con los intereses generales de los medios de producción, es decir, los llamados intereses difusos se encuentran a menudo en contradicción unos con otros, por ejemplo en el caso del control de la contaminación en fábricas que despiden gases dañinos para la salud; control que se contrapone con la tendencia existente a maximizar los beneficios de las em-

presas. Mas este aspecto de los intereses difusos, sumamente vinculado con la política estatal que impere en el país, no será expuesto en el presente trabajo, justamente por su carácter ideológico-político.

Ahora bien, pasando a la problemática de los intereses difusos, encontramos que de acuerdo con Cappelletti, la protección de los intereses colectivos y difusos en la sociedad occidental contemporánea -desarrollada o en desarrollo-, tiene dos problemas previos a resolver: uno psicológico y otro político.

El psicológico consiste en la resistencia de los individuos a innovar y encontrar soluciones a nuevos problemas, lo cual requiere de mucha imaginación y capacidad. Es más, nosotros agregaríamos que no solo se trata de un problema psicológico sino intelectual y racional, ya que es sumamente difícil llegar a soluciones jurídicas, sustantivas y procesales respecto de los graves problemas del mundo actual y de México a fines del siglo XX. Es decir, se requiere de un gran esfuerzo metodológico y académico que a la fecha deja mucho que desear.

Sobre el problema político puede decirse que es tanto o más grave que el -

psicológico o intelectual. En efecto, se trata de resolver problemas tan graves como el de la contaminación ambiental, la destrucción del orden rural-urbano o de asentamientos humanos que impera en todo el mundo y en especial en América Latina, la de protección al consumidor, la del derecho a la información, etc. Es evidente que muchos de estos problemas relacionados con intereses colectivos y difusos, presentan problemas políticos muy graves y que por ello solo pueden resolverse mediante grandes decisiones políticas que, de acuerdo con la teoría o política que -- impera después de las llamadas " revoluciones burguesas " (de Estados Unidos, Inglaterra y Francia) e incluso de las revoluciones que podríamos llamar socialista-marxistas, solo puede decidir el pueblo soberano. Sin embargo, este problema político de una manera instrumental no puede abordarse en los límites de una doctrina jurídica que tiene un punto de vista microsocial, micropolítico, y no macroestructural. Si se quiere, es un enfoque reformista y no revolucionario, ya que se trata de mejorar a las sociedades capitalistas de occidente, y en el caso específico de México, se trata de mejorar y aminorar sus actuales problemas dentro de los -- grandes lineamientos de la Constitución de 1917.

Cabe hacer mención dentro del tema de los intereses difusos, el papel que desempeñan los llamados " grupos intermedios "

así como el del individuo considerado como persona física.

Así tenemos que en épocas recientes, han surgido nuevos " grupos intermediarios " es decir, nuevos grupos, nuevas categorías, nuevas clases de individuos concientes de sus necesidades y de su flaqueza individual, en contra de la tiranía de nuestra época; de los intereses de los grandes grupos económicos, de la indiferencia de los contaminadores, de la incompetencia o corrupción de la burocracia, etc. Teniendo así, que se multiplican las asociaciones para la defensa de los derechos civiles, las asociaciones de consumidores, de la defensa de la ecología, de amigos de barrios ⁸ .

Por supuesto, " tales grupos intermediarios pueden transformarse en centros de poder en contra de la opresión tanto para los asociados como para terceros ⁹ " . Dichos grupos inclusive pueden influir de manera determinante sobre la escala de prioridades económicas y sociales del país ¹⁰ " , es por esto que resulta necesario reconocer, a estos grupos intermediarios, capacidad tanto de derecho material como de derecho procesal, preocupándose por colocar debidamente los límites a dichos grupos, como se hizo en el caso del Attorney General en los Estados Unidos de América referente a las class actions -mismo que veremos mas adelante-. Es decir, hay que establecer una articulada, flexible, pluralista combinación de fuerzas, pesos²

y contrapesos, de poderes y de controles ¹¹ .

Por otra parte, es evidente que dentro de las violaciones en masa, el individuo particularmente lesionado se encuentra en situación inadecuada para reclamar el perjuicio personalmente sufrido. Las razones son obvias: en primer lugar porque puede ignorar los derechos que puede ejercer por tratarse de un campo nuevo y particularmente desconocido; por otra parte, su pretensión individual puede ser limitada; las costas del proceso pueden ser desproporcionadas, y por tanto perjudiquen a su patrimonio personal. Tampoco se puede anotar el aspecto psicológico de aquel que se siente desprotegido, desarmado o en condiciones inferiores ante sus adversarios poderosos, como lo sería en el caso de los consumidores, en donde por dicha disparidad de situaciones, el particular por lo general desistía en la mayor parte de las veces, de ejercitar sus derechos ¹² .

Por tanto, resulta imperante la creación de nuevos tipos de tutela tanto para los llamados " grupos intermedios " , como para la persona física.

En tratándose de la protección de los intereses colectivos y difusos,

la doctrina italiana y en especial el jurista -- Mauro Cappelletti, advierten que la protección -- de los intereses difusos debe ser ante todo ju-- dicial, misma que procesalmente presenta cuatro problemas según dicho autor. Sin embargo debe-- advertirse que no solamente pueden protegerse -- los intereses difusos mediante órganos judicia-- les o Poder Judicial con sus respectivos tribu-- nales, sino también, por otras vías políticas, administrativas o mixtas. Es decir, que ade--- lantándonos un poco, se podría afirmar que los-- intereses colectivos y difusos pueden protegerse según la experiencia comparada por estos medios-- principalmente :

a).- En forma política mediante la extensión -- o creación del sistema de " referendum " , a -- fin de que la consulta sobre temas concretos --- permita que el pueblo desida al respecto; es -- decir, que tenga intervención en la decisión de dichos problemas. Ejemplo de este caso es el -- de la energía nuclear, ya que en dicha forma -- varios países están resolviendo la cuestión de -- si aceptan o no esta nueva energía primaria, pe-- sada y peligrosa. (En México se empieza a --- auscultar la opinión de los vecinos del lago de Pátzcuaro, Michoacán, sobre su opinión al res-- pecto, mas sin existir el referendum) .

b).- En forma político-administrativa, como es el caso del Ombudsman, institución sueca que se ha ido extendiendo a casi todo el mundo, pudien

do utilizarse en la defensa del consumidor, en el derecho a la información y en otros aspectos relacionados con los intereses difusos. Al -- respecto haremos mención en forma mas detalla-- da en el capítulo dedicado al estudio del Om--- budsman.

c).- En forma político-administrativa-técnica, en la cual se trata de crear -por ejemplo- , - órganos especializados en determinadas materias para proteger intereses colectivos y difusos. -- Al respecto, en los Estados Unidos se han creado órganos tales como " Food and Drog Adminis-- tration " , cuyo fin es proteger la calidad de alimentos y medicinas; la " Securityés and -- Exchange Commission " , para proteger al públi-- co que invierte en acciones de compañías; la " Federal Trade Commission " , que protege inte-- reses comerciales de vendedores y compradores; - la " Environmental Protection Agency " , para la protección del ambiente ; y muchas otras -- que tienen semejanza con las tradicionales Pro-- curadurías Generales de una nación que en lugar de proteger intereses públicos o intereses pri-- vados, protege intereses colectivos, sociales o de ciertas agrupaciones, y que son precisa--- mente intereses difusos.

d).- La creación en varios países de órganos -- administrativos altamente especializados y con -- funciones políticas en determinados campos so--- ciales, como lo son el de la protección a la -- mujer, el de protección a minorías raciales, a

la libertad de comercio, etc. Estos órganos -- pueden promover o intervenir en determinada forma ante los tribunales civiles o administrati--- vos; es el caso entre muchos otros del Attorney General de Inglaterra y su capacidad para -- intervenir en los problemas que plantean los --- fondos de caridad y algunos actos en perjuicio - público, en que pueden actuar directamente ante los tribunales mediante acciones civiles, pero en beneficio público 13 .

Estos órganos, derivan -- de leyes especiales y a veces de la jurisprudencia. En muchos países existen ya, por ejemplo, órganos especializados en la protección del am-- biente, del consumidor, de minorías, etc. , -- tanto en países desarrollados como en países en desarrollo como es el caso de Gana, la India y México. En nuestro país existe al efecto la -- Procuraduría Federal del Consumidor.

sin embargo, a este ti-- po de protección enunciada en los párrafos an--- teriores, se le han hecho críticas tales como -- que aún en el caso de que pueden aportar nota--- bles progresos sobre todo en el caso del refe-- rendum y del Ombudsman, existe el peligro de - que se cayese en una burocratización, o en el influyentismo; o bien, en otras situaciones se advierte que los órganos de la administración y- los políticos, son mas débiles que el poder judicial ante los grandes grupos de presión que a-

caban por envolverlos. Tal es el caso de la experiencia estadounidense respecto de sus " Administrative Agencies ". En otros casos, como en Alemania Federal, se considera que los intereses sociales difusos, como por ejemplo la salud pública (breitgestroutete allgemeininteresse), o como la seguridad del tráfico, del medio ambiente o la protección de consumidores; carecen de la suficiente fuerza política para que sean tomados en forma seria por parte de la Administración Pública, y por lo mismo, no son protegidos nunca correctamente por esta.¹⁴ Sin embargo a nuestra opinión, esta situación no se da en igual forma en todos los países, ya que la fuerza política es variable (en el caso de México algunos problemas urbanos y de contaminación están adquiriendo fuerza política indudable); por otra parte, los diversos medios de protección a los intereses difusos anteriormente referidos, en muchas ocasiones son incorrectos, en otras son débiles, o por lo menos, deben ser complementados por una forma tradicional en los países occidentales y en México, como es la protección judicial.

Dicha protección judicial, a través de juicios que puedan plantear las agrupaciones o entes colectivos afectados en sus intereses difusos, de acuerdo con Mauro Cappellotti, tiene ventajas indudables, sin embargo presenta cuatro serios problemas:

a).- El problema de la " legitimación procesal "

o interés legítimo para actuar en juicio. Debe distinguirse esta legitimación de la llamada legitimación "ad causam" que, según Chiovenda, es el elemento o requisito para obtener -- sentencia favorable. Sin embargo, la legitimación para poder actuar presupone un interés -- en el actor y consiste en que éste tenga una -- relación directa con el objeto deducido en juicio. 15

Se trata de algo diferente también a la "actio popularis" o acción popular, la cual en el derecho mexicano (por ejemplo en la Ley General para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971), -- es solamente la capacidad para presentar una -- denuncia ante órganos competentes del Estado; -- siendo estos últimos los únicos que tienen legitimación para actuar, como es el caso también de las denuncias penales en los delitos de oficio.

Ahora bien, si cualquier persona física o moral, absorbe legitimación y hace suyos los intereses difusos de una agrupación, ello podría acarrear serios problemas. -- La persona que pueda representar a un grupo, -- tiene que ser un representante adecuado, por -- lo que Cappelletti sugiere que esto solamente -- puede resolverlo el juez con su discrecionalidad. De otro modo, el problema es insoluble: solo un juez puede advertir si el que se osten-

ta representante de un grupo es un buen representante, adecuado, prudente y lógico, o por el contrario, un inadecuado representante de los intereses colectivos y difusos.¹⁶

De cualquier manera, subsiste el problema fundamental consistente en que la agrupación con intereses difusos afectados no está organizada mediante estatutos ni constituye una persona moral. Por esto es que de acuerdo con otros varios autores, la solución radica en considerar procesalmente que existe un nuevo sujeto: mismo que no es una persona física ni moral, sino " ideológica " . No busca una protección económica ni tampoco física, sino que tiene una relación ideológico-conceptual con el objeto que se deduce en juicio. Esta relación, es una conexión jurídica que deriva de la ley y que representa un interés comunitario, de grupo, etc.¹⁷ .

b).- El segundo problema es el de las garantías procesales, dentro de las cuales resalta la garantía de audiencia que debe existir en todo juicio. Todos los miembros de una agrupación, deben saber que son actores en el juicio de acuerdo con la doctrina tradicional, dado que resulta ilógico e inconstitucional, el intentar juicios sin contar con la voluntad de todos los actores miembros de un grupo. Además, como los intereses difusos de una agrupación pueden estar en contradicción con otros de distinto grupo, es

necesario que estos también en su totalidad conocieran de los pleitos ante los tribunales y se les respetase en garantía de audiencia. Es decir, que deberían ser emplazados todos aquellos miembros de agrupaciones con posibilidades de ser afectados o violados en sus intereses

Sin embargo, tratándose de relaciones colectivas y difusas, es quizá materialmente imposible de precisar, cuantificar y a veces de cualificar a los sujetos, existiendo por tanto, partes ausentes, actores y demandados que no intervienen.

La solución a este problema tan grave no la proporciona Cappelletti ni se ha dado a la fecha; solamente se sugieren nuevos tipos de garantías procesales a los cuales la experiencia estadounidense ha hecho algunas aportaciones, mismas a las que nos referiremos mas adelante.

c).- El tercer problema consiste en aclarar cual es el efecto de la sentencia o resolución final que dicte un tribunal en esta materia. Puede haber una primera solución en el sentido de que la sentencia solo afecte a las personas que efectivamente estuvieron en el juicio, pero no a las ausentes. Puede haber otra posibilidad: la de que también la sentencia afecte a personas ausentes, a sujetos que puedan ser determinados comparecientes a un grupo y coincidentes en tener los-

mismos intereses difusos. Otra solución, consiste en aceptar la tesis " secundum eventum litis " y que consiste en que solo afecta una sentencia cuando es favorable pero no en los casos en que es desfavorable.

Mas aún, ni en la tercera solución se vislumbra el marco como totalmente justo ni correcto, dado que no resultaría equitativo beneficiar con igualdad a quienes trabajaron, aportaron pruebas, alegaron, etc. , - que a aquellos otros que no tuvieron ninguna aportación al juicio ni arriesgaron nada y solamente esperan recompensa sin esfuerzo. Por lo tanto este conflicto también requiere mayor y mejor estudio.

d).0 El cuarto problema consiste en el tipo o naturaleza de la resolución que se pretende obtener del juez: declarativa, constitutiva, de condena, etc. Ya que por lo general muchos de los intereses difusos solo pueden protegerse en forma preventiva, como en los interdictos o con la suspensión del acto reclamado en un amparo, pero no con sanciones pecuniarias o imponiendo obligaciones de hacer que resulten imprácticas o ineficaces.²⁰ Por ejemplo, un lago contaminado solo puede ser rehabilitado muy difícilmente y con frecuencia las causantes de la contaminación están ausentes. Otras veces, los que destruyen el paisaje han hecho inversiones muy cuantiosas en hoteles que no es lógico destruir, o bien, el acceso a la televisión que es un dere-

cho que debe ejercitarse de inmediato a fin de que tenga validéz, ya que de lo contrario, la sentencia al respecto llegaría demasiado tarde y por tanto resultaría obsoleta.

La solución a estos problemas no los ha dado a la fecha la doctrina, y menos aún la legislación positiva. México solo tiene un principio de experiencia en lo que respecta a la protección de intereses difusos, siendo el caso de los derechos del consumidor. En materia ambiental, se han creado órganos administrativos especializados y existe la actio popularis como capacidad para presentar denuncias ante los órganos competentes, pero sin legitimación para actuar. En materia urbana se ha facultado en el Distrito Federal a los vecinos a fin de organizarse en comités de manzana y expresar así sus opiniones. Sin embargo otros intereses difusos carecen de la elemental protección en cualquiera de sus formas: política, administrativa o judicial. Como se ha dicho, solo existe el artículo 213 de la Ley de Amparo, que legitima a ejidatarios y comuneros para interponer el juicio de garantías aún sin ser miembros del Comisariado Ejidal ni del Comité de Vigilancia;²¹ por lo tanto, este es un campo en donde todo está por hacer.

NOTAS CAPITULO III

- 1).- Recchia. Considerazioni sulla tutela degli interesse diffusi nella costituzione in la tutela. Rivista di Diritto Civile, anno - XXVI, núm. 2, maggio-giugno, 1980, Pado-- va, Italia. p.28 y 36
- 2).- Sánchez Morón, Miguel. Op. cit. p. 116, -- Nota, 6
- 3).- Idem, p. 117
- 4).- Ghidini, Gustavo. L' intérêt des consoma-- teurs comme interet " diffus " , et sa dé-- fense. Rivista di Diritto Commerciale, --- anno LXXVI, nums. 1-2, gennaio-febbraio, - 1978, Milano , Italia. p.93
- 5).- Idem, p.95
- 6).- idem, p. 96
- 7).- Idem, p. 98
- 8).- Pellegrini Grinover, Ada. Op: cit. p: 13

- 9).- Ehrlich. Le pouvoir et les groupes de pression. Paris. 1971. p.58
- 10).- Recchia. Op. cit. p.67
- 11).- Pellegrini Grinover, Ada. Op. cit. p.14
- 12).- Trocker. La tutela giurisdizionale degli interesse diffusi con particolare riguardo alla protezione dei consumatori contro atti di concorrenza dell' esperienza tedesca in la tutela. Padua, Italia, 1977 p. 451, 452
- 13).- Cappelletti, Mauro. Op. cit. p. 83, 84
- 14).- Idem, p. 86
- 15).- Rivista di Diritto Processuale, anno --- XXIV, nm. 2, aprile-giugno, 1979, Padua, Italia. p.211
- 16).- Ver, Castro Juventino V. Ensayos Constitucionales, Textos Universitarios, S.A. - 1974. (Nota 56, p. 169). Quien -- cita al jurista Cappelletti en sus Apun-- ti sulla tutela giurisdizionale di inte-- ressi collettivi o diffusi;mismos que consti-

tuyen el texto de dos intervenciones en la reunión sobre el tema: " Las acciones en tutela de intereses colectivos, organizada en Pavia, Italia, por la Facultad de Jurisprudencia y la Asociación Italia Nostra, el 11 y 12 de junio de 1974. p. 95

17).- Idem, p. 91

18).- Idem, p. 98

19).- Idem, p. 100

20).- Idem, p. 101

21). Ley de Amparo.

C A P I T U L O I V

SITUACION JURIDICA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN-MEXICO: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PROTECCION JURISDICCIONAL DEL PARTICULAR. EJEMPLIFICACION DE INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS PLASMADOS EN-LA CONSTITUCION MEXICANA.

Al referirnos a la actual proteccion jurisdiccional de que goza el particular en México, nos ubicaremos desde un punto de vista administrativo, a fin de señalar la --situación real en que éste se encuentra.

Comenzaremos por el caso-específico de la reparación del daño causado --por la Administración Pública; encontrándonos-aquí ante la situación consistente en que no es la figura del Estado la responsable de dichos -actos, ya que éste actúa dentro del ámbito se--ñalado por la ley, sino que únicamente será el-funcionario público el que en caso dado es el -que tendrá que responder. Gabino Fraga sostiene que en México impera la irresponsabilidad -del Estado, y que solamente por virtud de una -

ley expresa, puede el particular obtener una indemnización de aquel ¹ .

Asimismo, la Ley de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, establece el derecho de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria en que hubiese incurrido el empleado o funcionario, por daños y perjuicios al cometer los hechos u omisiones que se le imputen, aún en el caso de que se absuelva al inculcado en el procedimiento penal ² . Sin embargo, en el caso de que el empleado o funcionario en cuestión fuese insolvente, ¿ en quién recaería la responsabilidad ?, debería ser el caso de que el propio Estado respondiese por los actos de aquellos a los que les otorgó cierto cargo, mas dicha cuestión no se encuentra estipulada por nuestras leyes.

Otro problema que se presenta en la Administración Pública, consiste como ya se había mencionado anteriormente, en la diversidad de materias que tutela, siendo el caso de que a pesar de la creación de tribunales administrativos especializados en determinadas ramas, no se cubre con esto la tecnicidad requerida en diversas ocasiones; situación que a menudo trae desprotección hacia el interesado.

Mas concretamente, la protección jurisdiccional del particular radica en el control de los actos de las autoridades administrativas mediante el juicio de amparo, figura suprema con la que se impugnan actos y resoluciones de la Administración ante tribunales federales; esto sin anodar el Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, instituciones que a pesar de las múltiples deficiencias que presentan, deben ser consideradas en toda su importancia. Sin embargo, el juicio de amparo sigue siendo el óptimo medio de protección al particular, operando en este caso, es decir, en materia administrativa ya sea como amparo directo o uni-instancial a fin de revisar la legalidad de los fallos emitidos por Tribunales Administrativos, conformando el recurso de casación; o bien, como amparo indirecto o bi-instancial ante un juez de Distrito, sustituyendo al Contencioso Administrativo contra resoluciones o actos definitivos de órganos de la Administración Pública. Es en esta forma como en México se ha instituido el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad ³.

Por otra parte encontramos ciertos actos de la Administración Pública que se encuentran al margen del juicio de amparo, y que por tanto, en dichas ocasiones el particular se encuentra desprotegido. Tal es el ca-

so de las situaciones en que el Estado obra con carácter de persona moral ⁴ ; en actos de carácter político según lo establece el artículo 60 Constitucional, así como por los artículos 109 y 111 ; contra actos de autoridad que nieguen o revoquen autorización expedida a favor del particular para impartir educación, en los términos del artículo 3o. Constitucional y según lo dispuesto por el artículo 105 de nuestra Constitución.

Ahora bien, así como en los casos anteriormente mencionados en que el particular se haya desprotegido jurisdiccionalmente, encontramos muchos otros en los cuales también se encuentra sin protección alguna, tal es el caso de los intereses difusos: derechos que de hecho posee el particular, pero que no se encuentran ya sea reconocidos, o bien, estructurados en forma tal, que no cuentan con la debida tutela y vía procesal para hacerlos valer. A fin de esclarecer las presentes ideas, a continuación mencionaremos algunos ejemplos de intereses colectivos o difusos en la Constitución Mexicana de 1917; no sin reconocer que el tema referente a la situación actual de la Administración Pública y de los demás medios de protección jurisdiccional del particular, es materia que merece profundo estudio dada la importancia que actualmente posee, mas también, dada su extensión no es nuestro propósito ahondar en ella, sino que sim--

plemente al referirnos a ella se ha querido señalar algunas de las deficiencias que posee, así -- como la desprotección que estas implican para el particular.

El jurista italiano Giorgio Recchia escribió un artículo titulado " Consideraciones sobre la tutela de los intereses difusos en la Constitución " . Se refirió desde luego a la Constitución italiana de de 1948, es por esto que nos surgió la idea de hacer algunas reflexiones aplicables a la Constitución mexicana de 1917.

Para este efecto, se tratará de mencionar los ejemplos mas relevantes que a nuestro juicio hemos considerado, no teniendo con esto la pretensión de agotarlos, sino únicamente de señalar las características mas relevantes de los mismos.

1).- El interés difuso relativo a la educación del artículo 3o., sin excluir algunos otros que limitan las propiedades y acciones de iglesias e instituciones, como en los casos de los artículos 24, 27 en sus frac---

ciones 2a. y 3a., y el 130. Este interés difuso previene de las siguientes normas programáticas de la Constitución en materia educativa:

a).- Sobre la naturaleza de la educación, misma que tenderá a desarrollar armónicamente todas -- las facultades del ser humano; fomentará el amor a la patria; la solidaridad internacional; la independencia y la justicia; la libertad de creencia ajena a cualquier doctrina religiosa -- apoyada en el progreso científico; democrática; nacional; etc.

b).- Que la educación primaria será obligatoria, lo que implica el derecho a exigir al Estado y a los particulares autorizados el proporcionar esta educación.

c).- La educación será gratuita por parte del -- Estado, lo que también concede un derecho correlativo.

d).- En materia universitaria se establece que -- la ley puede darles autonomía, con facultades de gobernarse a sí mismos. Esto establece en principio un interés difuso a pedir al legislador -- que se encuentra obligado por la Constitución, a dar autonomía a las instituciones de educación -- Superior que se consideren convenientes.

Las Universidades autónomas respetarán la libertad de cátedra e investi-

gación, de libre exámen y discusión de ideas. - Estas cuestiones también dan lugar a un interés difuso para exigir las. Asimismo las universidades determinarán libremente sus planes y programas, términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico: constituyendo - un interés difuso para exigir formas justas de ingreso, promoción y permanencia del personal - académico.

Por otra parte, la Federación, los Estados y Municipios deben coordinar sus aportaciones económicas para el servicio educativo, mediante leyes del Congreso de la Unión y para distribuir esta función social. Todo esto crea intereses difusos para poder exigir partidas presupuestarias en materia educativa.

Por lo tanto, en lo que podría ser un derecho social educativo, existen -- varios intereses difusos con distintos niveles - de concreción y elevación al rango de derechos - sociales o colectivos.

2).- En materia poblacion--
nal o demográfica el artículo 4o. de la Consti--
tución establece los siguientes intereses difu--
sos:

a).- La igualdad del hombre y la mujer. Resul--

ta evidente que este derecho de igualdad, por ahora es un interés difuso ante las desigualdades notorias y la falta de vías de protección en cualquiera de sus formas, ya sea la política, administrativa o judicial.

b).- La declaración de que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos. Esta disposición ha sido fundamento de la Ley General de Población de 1974; y el interés difuso radica en la situación de que realmente todavía no se trata de un derecho a pedir información, a solicitar servicios médicos, a tener asesoramiento médico, etc. en materia de contracepción: no sin desconocer el impulso que actualmente se está dando al respecto, mas aún y a pesar de dicho impulso, no ha dejado de ser un interés difuso.

c).- Los derechos de los menores de edad a recibir protección ya sea de sus padres o del Estado; según lo establece el artículo 4o. Constitucional, mismo que constituye un interés difuso a la seguridad social.

3).- El artículo 5o. Constitucional que establece la libertad de trabajo.

Sin embargo, hay profesiones que requieren de título profesional para su ejercicio. Lógicamente debe de existir un derecho pero que hasta ahora constituye un interés difuso, a exigir -- que determinados trabajos solo se autoricen --- cuando se cumpla con los requisitos profesionales. Día a día se dan mas profesiones en las que se requiere de un título especial, tal es -- el caso de los psiquiatras que deben tener diferente título de el de un médico general o al del psicólogo, ya que éstos tienen la facultad de poder recetar drogas, por lo que resulta evidente el sumo control que al respecto debe e--- xistir. Es por ello, que existe el interés -- difuso a exigir que se impongan condiciones a -- quienes están desempeñando un trabajo profesional, a fin de quedar protegidos los ciudadanos; mas por otra parte, debe conservarse el principio de la libertad de trabajo. Es un claro -- caso de cómo los intereses difusos a menudo están en conflicto con otros de su misma naturaleza o bien de otra diversa.

4).-El artículo 6o. establece el derecho a la información garantizada por el Estado. Sin estar reglamentado, este derecho constituye por esencia un interés difuso que -- puede desglosarse de la siguiente manera:

a).- Como un interés para tener acceso a los medios masivos de información, para tener facultad de publicar, de exponer en televisión, en la radio, para escribir en periódicos, etc.- Evidentemente el acceso a participar en la información debe matizarse, ya que no todas las personas tienen la capacidad ni la representatividad para hacerlo; mas tampoco pueden aceptarse monopolios públicos ni privados.

b).- El derecho a una información correcta y completa de los bienes de consumo, sobre todo de aquellos bienes no duraderos, a fin de saber la composición química, los nutrientes, las consecuencias indirectas nocivas, etc., ya sea de alimentos, medicinas, ropa, etc.

c).- El derecho a una información lógica y adecuada en espacio y tiempo en los medios masivos de televisión y radio, a fin de que ésta sea formativa y no degenerativa.

d).- La vinculación del derecho a la información con el derecho de libertad de expresión en determinadas materias que pueden ofender intereses públicos o la moral pública; o bien, que por el contrario, se encuentren relacionados con los artículos 3o. y 4o. Constitucionales referentes a materia educativa y poblacional, como ya se había mencionado en los contextos anteriores. Un ejemplo sería el de la protec-

ción de menores contra la publicidad a base de rifas.

e).- Quizá se pudiese considerar que el punto mas relevante consiste en un derecho a la información por parte de los órganos del Estado, sobre todo en lo referente a sus archivos sobre las licencias que otorgan, sobre la vigilancia y sanciones que imponen; sin embargo como excepción al respecto debe existir el llamado " secreto de Estado " , mismo que precisamente debe de tener el carácter de excepcional. En cambio por otra parte, como regla, el ciudadano debe superar el simple derecho de petición, para aunar a este el derecho a que el Estado le proporcione la debida información.

En México se llega a extremos de total hermetismo, por ejemplo, en un sin número de casos se ignoran los planes de comunicación, las obras que se efectúan y hasta los archivos históricos en ocasiones no pueden ser consultados. Resulta imperante una reglamentación al efecto, para que los intereses difusos puedan transformarse en verdaderos derechos colectivos en esta materia que a la vez está relacionada con muchos otros intereses y derechos.

f).- Una parte del derecho a la información, es el derecho tradicional a la circulación de impresos, periódicos, boletines, mismos que --

han servido históricamente para la difusión de ideas así como para la protección penal de vendedores ambulantes (artículo 7o. Constitucional).-

El derecho de petición consagrado por el artículo 8o. de la Constitución, día a día está quedando obsoleto ya que para el ciudadano no sirve el que la autoridad le conteste su petición en forma vaga, obscura o negativa; siendo así como el derecho de petición está siendo superado por el derecho a la información, mismo que debe hacerse extensivo ante centros o instituciones tanto públicas como privadas.

5).- Un interés difuso que deriva de los artículos 14, 16, 24 y 25 Constitucionales, que no tiene carácter de derecho social expreso, es el de la intimidad o privacidad. En efecto, toda persona debe tener medios para evitar la interceptación telefónica, la gravación de conversaciones privadas, la investigación de su vida privada, etc. Estos derechos enunciados se desprenden de la lectura de dichos artículos, sin embargo deberían elevarse a rango Constitucional para garantizar en mejor forma dicho interés difuso.

6).- ¿ Quién negaría que el de la vivienda es un problema social de primera importancia en un país, como el nuestro, en pleno desarrollo ? No solo por lo que significa en términos de bienestar e higiene, sino por sus numerosas implicaciones -que afectan a la productividad en diferentes grados- y sus alcances en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida, una vivienda racionalmente planeada e instalada resulta, tarde o temprano, un factor decisivo para un eficaz progreso socio-económico ⁴ .

El problema de la urbanización en el caso específico de Latinoamérica, se vé incrementado por las fuertes migraciones rurales, mismas que son cuantitativamente tan aceleradas, que no dan lugar a solucionar los problemas socio-económicos que presentan. El Dr. León Cortiñas-Peláez nos señala en su artículo " De la posibilidad de un Derecho latinoamericano de los Asentamientos Humanos, el urbanismo y la vivienda ", cinco factores que autoalimentan el proceso: a). la deserción del campo y el subaprovechamiento consecuente de las potencialidades del espacio rural; b). el subaprovechamiento de los recursos minerales; c). la existencia de vastas zonas vacías de población al lado de zonas saturadas; d). la no satisfacción de las necesidades básicas de un alto porcentaje de la población y la existencia de numerosos grupos marginales urbanos; y e). los costos crecientes de las grandes ciudades, que requieren la dedicación de la mayoría de los esca-

sos recursos disponibles ⁵ .

El mismo autor continúa señalando que, las cuatro grandes aglomeraciones de Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México y Caracas, concentraban a comienzos de los setentas el 17% de la población latinoamericana y los mas altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales e infraestructuras, así como los mejores servicios públicos y técnicos; las cinco zonas metropolitanas aledañas concentran el 6% de la población total, el conjunto de ciudades medianas y pequeñas apenas albergaba el 27% de la población; y en las zonas rurales se distribuía el 50% restante. Simultáneamente, se registraban índices bajísimos de densidad de población rural en algunas zonas : en más del 40% del territorio latinoamericano, la densidad de población no alcanza a 1 habitante -- por kilómetro cuadrado y en casi dos tercios de la superficie no llega a 5.26 ⁶ .

Ahora bien, en el caso específico de México es extremo el problema de la vivienda, sobre todo en lo que se refiere a ciertas ciudades fronterizas; pudiéndose afirmar que la gravedad del problema de la vivienda, reside en el hecho del déficit, que ascendía en el año de 1950 a 1,200,000 viviendas, habiendo aumentado en 1966 a 2,900,000, estimándose que la cifra aumentaba anualmente en 114,000 . En 1971, se consideró por el INDECO, que el faltante ascendía a 3,200,000 viviendas, considerándose que el déficit de viviendas en el mismo año estaba discrimi-

nado de la siguiente manera: 2 900 000 en la zona urbana, en tanto que en el área rural alcanzaba 1 800 000. Por otra parte, en 1960, 25 millones de personas carecían de servicio de drenaje, al mismo tiempo que 27 millones habitaban en viviendas sin baño, y que en 1970 aumentaron a 28 y 33 millones, respectivamente. Así como en 1960, 26 millones de personas vivían en viviendas de uno y dos cuartos, mientras que en 1970 se había elevado el número a 32 millones, y fracción. Hasta el año de 1970 se calculaba que la población de México aumentaba alrededor de 1 300 000 personas al año, es decir, un ritmo medio del 5% anual, significando una necesidad aproximada de 240 000 viviendas anuales, para hacer frente tan solo al crecimiento demográfico ⁷. Dichas cifras -aclaramos-, sin contar con los nuevos Planes de Desarrollo así como de la Comisión Nacional de Población, mismos que en el censo de los ochentas tuvieron en lo que a esto último se refiere, resultados positivos, sobre todo en lo referente al control de la natalidad.

Con en marco general presentado en el contexto anterior, vemos como en materia de Asentamientos Humanos, existen evidentemente una serie de intereses difusos muy importantes, mismos que derivan principalmente del artículo 27 Constitucional, mas relacionados con otras disposiciones. En efecto, la llamada explosión demográfica ha estado vinculada-

a la llamada explosión urbana, y esta a la vez ha generado una gran cantidad de problemas, -- muy posiblemente unos de los mas graves del -- país.

El párrafo 3o. del artículo 27 Constitucional establece varios intereses difusos, que a nuestro criterio pueden -- analizarse de la siguiente forma:

a).- La Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada en beneficio social y no solo para el interés público. Por lo tanto, la propiedad -- privada puede modificarse y limitarse por intereses colectivos diferentes a los agrarios y también diferentes al interés público nacional. Este nuevo interés colectivo es un interés urbano, de conservación de la naturaleza, económico, de recursos naturales renovables y no renovables, etc. Lo que resulta relevante es el hecho de que se establece el principio de -- que la propiedad privada puede afectarse por -- causas de interés colectivo; causas distintas de las tradicionales en el derecho constitucional mexicano en materia agraria y expropiatoria. Se trata de obtener una mejor distribución regional de la población, de impulsar nuevos polos de desarrollo en llamadas intermedias, de aliviar problemas explosivos como lo son el de la Ciudad de México, -

Guadalajara o Monterrey; de que la futura población quede mejor localizada en aquellas áreas en que exista un bajo nivel de densidad de población, como lo sería por ejemplo, algunas áreas del sureste del país.

b).- Se intenta hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, de su conservación y un desarrollo equilibrado del país para mejorar las condiciones de la población rural y urbana.

Evidentemente existe un interés difuso en cuanto a determinar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. La participación ciudadana en los Planes de Desarrollo Urbano, así como en los diversos planes de Asentamientos Humanos, no ha existido, siendo a nuestro criterio claro, que podría caber en esta materia social en donde afecta la propiedad privada e intereses individuales, lo mismo que a propiedades colectivas agrarias e intereses nacionales; una coordinación en la que los intereses difusos quedaran protegidos mediante acciones privadas y públicas interdependientes.

c).- Los Asentamientos Humanos se distribuyen anárquicamente debido a una desequilibrada aplicación de inversiones públicas y privadas, tanto de servicios como de poder. Es decir, que debido a una serie de facilidades y ahorros, se invierte en áreas, se proporciona

servicios a éstas, y por tanto en ellas reside - por regla general, el poder político y económico. Siendo por el contrario, en aquellas áreas - en donde existe un descuido histórico o condiciones geográficas adversas durante algunas épocas - pasadas (enfermedades, clima insalubre, etc.) . De tal suerte, se ha ido polarizando una situación de miseria rural y de abundancia urbana, --- mismo que aunado al crecimiento explosivo de las urbes, provoca la creación de grandes ciudades - que llegan a presentar graves situaciones, como sería el alto costo del agua, el deficiente suministro de servicios, etc., formándose en esta forma los cinturones de miseria ⁸ .

La expansión de la economía moderna de mercado, consistente en trasladar todos los beneficios del campo a la ciudad, al - igual que sus mejores recursos humanos, pauperiza la situación en el campo; mientras que la ciudad crece sobre la base de que el mismo grupo de compradores compran cada vez mas cosas, o las -- mismas cosas con mas frecuencia en sentido vertical, dando impresión de una mayor riqueza pero cimentada en una base falsa, ya que se encuentra apoyada en un gran consumo de artículos de baja calidad, provocando a la vez peores condiciones reales de vida ⁹ .

A nuestro criterio esta es la base principal del deterioro ecológico de México, tanto en el campo como en la ciudad, dada-

la ruptura del orden territorial y la existencia de dos economías distintas y abismales.

Francisco Szekely señala que " es importante enfatizar que la forma en que la población está distribuída en el territorio y su modo de vida, está en función directa de la situación socioeconómica en que la población desarrolla sus relaciones productivas.- El problema de los asentamientos humanos precarios es característico de los países dependientes no industrializados, así como que en gran parte, es el exeso poblacional el que afecta tanto a los asentamientos humanos, como a ciertos aspectos ambientales ¹⁰ " .

Sin embargo, la importancia radica en que una solución solo puede proporcionarse jurídicamente en forma de planificación ¹¹ , lo que ya se ha efectuado en nuestro país en cierta forma con la Ley de Asentamientos Humanos, con la acción de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como con los ecoplanes de dicha Secretaría.

En resumen, el problema de los asentamientos humanos, cuya base legal ha creado multitud de intereses difusos, requiere de una legislación con participación ciudadana para que ésta pueda actuar y en esa forma se encuentre protegida, ya sea mediante órganos políticos, administrativos o por vías judiciales. Al respecto, consideramos de inte-

rés el mencionar el artículo 17vo. de la Ley General de Asentamientos Humanos, que en coordinación con el artículo 6o. de la propia ley, establece:-- " corresponde a los Ayuntamientos tomar la participación que les asignen las leyes del Estado, en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano, así como oír a los respectivos grupos sociales que los integren
... "12 ; en donde consideramos que pudiese caber el "referendum" en calidad de garantía política.

Por último solo queremos -- señalar, que la problemática sobre los asentamientos humanos se encuentra englobada en los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales; reforma de 1976; en la Ley General de Asentamientos Humanos, D.O. - 26 de mayo de 1976; Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, D.O. de 19 de mayo de 1978.

7).- En el mismo artículo -- 27 Constitucional se establecen otros intereses -- difusos en favor de ciertos grupos: es el caso de todos aquellos recursos naturales dominio de la -- Nación, y que sean susceptibles de concesionarse -- o de contratación con particulares, por ejemplo, -- en el caso de minerales, del espáceo aéreo situado sobre territorio nacional, en lo que se refiere a la zona económica exclusiva fuera del mar territorial de 200 millas, respecto de las playas, etc. -

En todos estos casos en que el Gobierno Federal a nombre de la Nación puede dar concesiones o contratos, se puede afectar por ejemplo, el paisaje con la construcción de grandes hoteles; o bien el interés en la pesca, etc.

Como la concesión, de acuerdo con las leyes, es un acto bilateral y discrecional, todos los terceros afectados que reciben perjuicios en sus propios intereses a la fecha carecen de una adecuada protección: se trata de intereses difusos, no privados ni públicos ya que evidentemente puede haber sectores beneficiados con las concesiones o que por cualquier motivo estén de acuerdo con ellas, pero que otros individuos se hayan perjudicados o en desacuerdo.

8.-) El artículo 28 Constitucional, prohíbe los monopolios y ordena que la ley castigue el acaparamiento en pocas manos de artículos de consumo necesario. Al respecto nos dice el Dr. Juventino Castro, que " en este artículo constitucional, textualmente se indica que se trata de proteger al público en general o bien, a alguna clase social en especial; pero este interés difuso de clases o de grupos especiales en que no haya monopolios ni ventajas exclusivas, carece de garantía política

ca, administrativa y judicial ¹³ " , siendo así, un interés difuso no elevado al rango de derecho social.

9.-) En materia de protección al ambiente, la Constitución mexicana también ha dado lugar a diversos intereses difusos. Así -- tenemos que implícitamente, en los artículos 68.,- 14vo., 27vo., 123 y 73 en su fracción 16ava., se -- crea el interés de generaciones presentes y futu-- ras a un ambiente sano y equilibrado.

" Actualmente resulta inútil insistir sobre la importancia que reviste para el mundo entero la conservación del ambiente. Sin -- embargo, este fenómeno es relativamente nuevo, ya que esencialmente es a fines de los años sesen-- tas cuando la opinión pública de diferentes países comienza a tomar conciencia. Este movimiento de opinión no ha dejado de producir consecuencias sobre el plano internacional, así como en la mayor -- parte de los países del mundo " ¹⁴.

Uno de los culminantes mo-- vimientos sobre la protección del ambiente, ha tenido lugar en la Conferencia de las Naciones Uni-- das sobre el Ambiente Humano, con sede en Estocolmo del 5 al 16 de Junio de 1972, donde la declaración que al efecto fué adoptada ha servido de base tanto para la evolución en el plano internacional del ambiente, como dentro de diversos países. Des-

de el primer principio de la citada Declaración, el derecho al ambiente ha proclamado:

"El hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a las condiciones de vida satisfactorias, dentro de un ambiente cuya calidad le permita vivir dentro de la dignidad y el bienestar. Existe el deber de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras ¹⁵ " .

En el caso particular de México, el problema de la contaminación ambiental se debe fundamentalmente al factor tecnológico y al demográfico ¹⁶ . Tomando en cuenta que el problema ambiental incluye " aquellos problemas relacionados a la utilización de los recursos naturales, a la distribución de la población en el territorio (asentamientos humanos), al crecimiento económico e industrial, a la contaminación del medio físico y su efecto en el equilibrio del ecosistema ¹⁷ " ; en donde podemos ver que México, siendo un país dependiente no industrializado, experimenta varios de los elementos enunciados anteriormente ¹⁸ .

Al respecto se han tratado de proporcionar diversas opiniones sobre la óptima vía de deshaogo para dichos problemas, mas la tarea no ha sido fácil, ya que al igual que otros intereses difusos, el de la contaminación ambiental constituye un desafío a la totalidad --

del análisis económico tradicional, ya que " no se puede detener el proceso de desarrollo económico con tal de proteger el medio ambiente ¹⁹ "; por otra parte también se encuentra sumamente -- vinculado con el concepto de " bienes libres ²⁰ , es decir, bienes que presentan dificultad de ser valorados cuantitativa o cualitativamente. Un ejemplo de dichas proposiciones consiste en lo siguiente: " los recursos artificiales obtenidos por síntesis química y fuentes de energía -- desarrolladas en exceso mediante enormes inversiones y procesos científicos, aseguran al hombre la posibilidad de abastecerse de productos -- oprimiendo el ambiente natural, sustituyéndolo -- en el servicio a los hombres. Al final, a través del aumento de la población y de la producción per cápita, el ambiente natural podría ser suprimido en el sentido de que vendría sustituido por un ambiente completamente artificial, -- creado únicamente por los hombres, en el que ellos podrían continuar enriqueciéndose de ciertos bienes e incrementándose en número sirviéndose del progreso técnico. Pero la sustitución del medio natural por otro artificial podría conducir a unas condiciones de base en las que el hombre -- que es él mismo un elemento natural -- pierda su capacidad de mantener su propio equilibrio mental y moral, y sus propias características humanas ²¹ " .

En México, a fechas recientes, se ha hecho alusión al respecto, así -- como también se han proporcionado algunas opi---

niones y "promesas" . En una conferencia de prensa se expuso : " México experimenta mayor grado de contaminación que los países industrializados, pero si se pretendiera elevar sus niveles de protección ambiental, las inversiones y la industrialización se debilitarían, ya que el precio de estas acciones es muy alto. Los países subdesarrollados sufren la presión de dos fuerzas difíciles de coordinar: el aliento al desarrollo económico y tecnológico y la necesidad de controlar el deterioro ecológico que este desarrollo implica.--- Asimismo se afirmó que el proteccionismo político y económico que el Gobierno Federal ha otorgado a las empresas transnacionales y nacionales, es el factor fundamental por el cual México padece graves índices de contaminación ambiental, a lo cual la Secretaría de Salubridad y Asistencia afirmó que " las empresas, sean nacionales o extranjeras, serán clausuradas si no toman interés en --- preservar la ecología del país " . Por otra parte se planteó el problema de que la contaminación aumenta debido a la falta de control de parte de las autoridades respecto de permisos otorgados a cualquier empresa o inversionista ²³ .

La alusión hecha a las anteriores proposiciones, ha tenido por objeto el resaltar que diversos temas o conflictos existentes en la sociedad contemporánea, están cobrando importancia, tanto por la gravedad que impliquen, como por el reconocimiento de parte de las auto--

ridades y aún de los mismos particulares. Por último, y para no ahondar en el presente tematan inagotable, solamente queremos plantear lo siguiente: ¿ quiénes son los sujetos activos y pasivos de la contaminación ? En general creemos poder afirmar, que los sujetos contaminantes -o sujetos activos- son las empresas, es decir, las organizaciones productivas que ofrecen bienes o servicios en el mercado, y los sujetos pasivos serán, las unidades de consumo -privadas, es decir, las familias según la terminología corriente de contabilidad nacional; mas en el caso de referirnos al objeto de la contaminación, ¿ qué puede ser objeto de esta ?, en primer lugar los hombres, su salud, su higiene, el espacio y la tranquilidad, el aire, su vida, etc.,²⁴ como vemos, el objeto de esta lo constituyen diversos de los llamados " bienes libres "; asimismo se puede considerar a los bienes que los hombres usan para producir, el consumo, el ambiente urbano, los demás recursos naturales como especies vivientes, el agua, el reino vegetal, etc.²⁵

Ya hemos planteado algunos de los múltiples aspectos de la cuestión ambiental, sin embargo y refiriéndonos al tema central del presente estudio, el quién pueda hacer valer estos intereses cuando son violados, es algo que no existe en la práctica procesal ni política, mas esto no implica que no se trate de intereses que deberían convertirse

en derechos colectivos tutelados política, administrativa o judicialmente.

No a nivel constitucional sino puramente legal, existen dos legislaciones Federales en México que protegen intereses difusos y que por tanto se están convirtiendo en derechos sociales, tales son la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, misma que otorga al Instituto Nacional de Antropología e Historia legitimación para defender los intereses culturales de México por todas las vías procedentes, - inclusive la judicial, al grado de que se han llegado a dictar algunos amparos en esta materia a efecto de proteger edificios o construcciones de valor histórico a fin de no ser destruidos ²⁶ .

La otra legislación a la que hicimos mención, es la Ley Federal de Protección al Consumidor y cuyo antecedente posiblemente lo es el Ombudsman sueco de protección al consumidor. Fundamentalmente dicha ley contiene criterios de intervención con equidad y justicia, así como algunos principios que di---

fieren de los consignados por el Código Civil, como por ejemplo en el caso de la compraventa en abonos, con lo cual se advierte que este es un nuevo campo que no encuadra ni dentro del interés privado tutelado por el Código Civil, ni por el interés público.

NOTAS CAPITULO IV

- 1).- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. , México, 1977. Este autor señala : " Creemos que dentro de --- nuestro régimen legal, no está aceptado --- francamente el principio de la responsabi-- lidad del Estado. En efecto, dos ideas -- fundamentales han sido en nuestro país un - obstáculo para la admisión del principio de responsabilidad Por una parte el con cepto de soberanía considerado como un de-- recho de una voluntad jurídicamente supe--- rior de actuar sin mas limitaciones que las que el propio Estado se impone, impide con siderar al Estado como responsable cuando - se mantiene dentro de dichas limitaciones - Por otra parte, la idea de que el es tado solo puede actuar dentro de los lími-- tes legales, es también motivo para excluir el principio de la responsabilidad, pues -- ésta se basa normalmente en la ilicitud de la actuación dañosa. p. 421.
- 2).- Idem, p. 422.
- 3).- Fix-Zamudio, Héctor. Síntesis de Derecho- de Amparo. UNAM . México, 1965. p. 23

- 4).- Trejo, Luis Manuel. El problema de la vivienda en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. p.14
- 5).- Cortiñas-Peláez, León. De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda. Artículo de la Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. Num. 37, enero--bril, 1979. p.217
- 6).- Idem, p.218
- 7).- Trejo, Luis Manuel. Op. cit. p.16
- 8).- Cortiñas-Peláez, León. Op. cit. p.218
- 9).- Idem, p.220
- 10).- Szekeley, Francisco. El medio ambiente en México y América Latina. Editorial Nueva Imagen. México, 1978. p.36
- 11).- Cortiñas-Peláez, León. Op. cit. p.237
- 12).- Ley General de Asentamientos humanos
- 13).- Castro, Juventino V. Op. cit. p. 174.

- 14).- Conferencia de las Naciones Unidas sobre -
el medio ambiente. Estocolmo, 1972.
- 15).- Idem.
- 16).- Dr. Lucio Cabrera Acevedo. Criterio sos-
tenido en su tesis titulada " El derecho-
de protección al ambiente en México " . --
México, 1981. p. 40
- 17).- Szekely, Francisco. Op. cit. p.26
- 18).- Secretaría de la Presidencia de México. --
Medio Ambiente Humano. Cuadernos de Docu-
mentación. México, 1972.
- 19).- Szekely, Francisco. Op. cit. p.24
- 20).- Forte, Francesco. Manual de Política E--
conómica. Vol.IV, Colección, Libros de -
Economía, Oikos, España. p. 238
- 21).- Idem, p. 242
- 22).- Dr. Manuel López Portillo. Subsecretario-
de Salubridad y Asistencia. Conferencia -
de Prensa. Periódico el Universal. jue--
ves 23 de abril de 1981.
- 23).- Idem,
- 24).- Forte, Francesco. Op. cit. p.244

25).- Idem, p.244

26).- Ver, R-484/79 Sociedad Educadora Mexicana, S.A. Sentencia 5 de Septiembre de --- 1979 del 1er. Tribunal Colegiado de Cir--- cuito en materia Administrativa del Distrito Federal.

C A P I T U L O V

SITUACION JURIDICA DE LOS INTERESES DIFUSOS A NIVEL COMPARADO. ALGUNOS INTERESES DIFUSOS EN EL COMMON LAW: LAS CLASS ACTIONS. - BREVE ANALISIS SOBRE EL OMBUDSMAN SUECO.

A nivel comparado, -- podemos visualizar desde la introducción del presente estudio, que los intereses difusos -- se encuentran mas difundidos y asimismo reconocidos como tales, que en el ambito del derecho interno mexicano y de muchos otros países. Así encontramos, que casi la totalidad de la bibliografía -- que de hecho es muy escasa --, corresponde a tratadistas italianos y franceses por lo general, sin añadir -- algunos de origen español, en tanto que autores mexicanos tratantes de estas cuestiones -- son casi inexistentes.

Aún partiendo de la sola base de la bibliografía referente a los intereses difusos o colectivos, resulta evidente que los mismos se encuentran -- como ya se

ha mencionado- a nivel comparativo, con una - mucho mayor protección por parte de las autori-- dades, mas sin dejar aún muchos aspectos por -- tratar. Por tanto, parece necesario a nuestro criterio, una difusión a nivel comparativo en lo que a esto se refiere; así como de las ins-- tituciones e instrumentos legales especializados en la materia.

Por estos motivos, a con-- tinuación trataremos brevemente, por una parte - la existencia de ciertos intereses difusos en el Common Law, y por otra, la institución sueca - del Ombudsman, a fin de exponer un marco general del estado que guardan los intereses difusos a - nivel comparado.

tal vez la experiencia --- práctica en gran medida ha determinado el cre--- ciente interés por hacer posible una protección judicial de los intereses difusos. Ejemplo de ella es la del Common Law anglosajón.

Para este sistema, exis-- ten dos clases de acciones civiles: las accio-- nes de interés público y las acciones represen-- tativas o de grupo. Se trata de ir cambiando -

principios tradicionales del proceso civil de - tal manera que éste deje de ser una simple contienda entre particulares con intereses meramente personales y en la que el juez es simplemente un sujeto con facultades sumamente estrictas de decisión en el conflicto. Para que los particulares puedan incluir en su interés individual otros intereses mas generalizados, es decir, intereses que además de tener el fin personal también tengan efectos repercutivos en otras personas; es necesario que el juez tengamos facultades discrecionales.

Algunos ejemplos pueden ser reveladores de la transformación del interés legal para actuar, en un interés simplemente de hecho (injury in fact). Al efecto podemos señalar un caso ocurrido en el año de 1973 en Inglaterra:

Att. Gen. ex rel McWhirter v. Independent Broadcasting Authority, Q. B. 629, mismo en el que tuvo gran trascendencia la sentencia dictada -- por el Tribunal de Apelaciones, el cual arguyó que la autoridad competente para autorizar la transmisión (Independent Broadcasting Authority) no había cumplido cabalmente con la ley al aprobar la exhibición de una película. Habiendo leído las informaciones de un periódico, un tal señor McWhirter llegó a la conclusión de que no era de interés público el que la pelícu-

la se exhibiera en la televisión, e invitó al Attorney General para que ejerciera de oficio una acción al respecto. El alto funcionario rehusó hacerlo, pero expuso que su negativa no significaba rechazar una relator action. Mas como el caso implicaba urgencia, el señor McWhirter siguió la acción a nombre propio y sin la autorización del Attorney General. El Tribunal de Apelación -por mayoría de dos a uno-, concedió una orden temporal prohibiendo la exhibición de la película, lo que tuvo lugar exactamente el día en que esta debía proyectarse. Celebrada una audiencia posterior, en la que intervino formalmente el Attorney General, la prohibición se levantó; sin embargo, el Tribunal subrayó que el procedimiento del relator action debería utilizarse siempre que fuera posible, mas Lord Denning M. R. expresó como cuestión de principio, que si la intervención del Attorney General no se lograba, y al respecto no existía una razón fundada para tal negativa, el particular debía de ser considerado con legitimación para actuar y obtener una resolución judicial sobre el punto controvertido. Lord Denning añadió también que, pese a se había referido a un particular con suficiente interés en la controversia, no tenía intención de restringir las condiciones de legitimación en otras personas bajo circunstancias semejantes. (Mas debe observarse en este caso, que el interés personal del señor Mc. Whirter era solamente el de ser propietario de una televisión).

No se debe exagerar la importancia del mencionado asunto, a pesar de que tuvo gran fuerza la opinión de Lord Denning, así como la de Lawton L. J. , quien apoyó al anterior, añadiendo que aunque los tribunales debentratar de lograr la obediencia de la ley, no implica esto que puedan tomar la iniciativa. Sin embargo, dicha opinión es preciso equilibrarla con la expuesta por Cairns L. J., en minoría, -- quién afirmó que el requisito de tener el permiso del Attorney General es un elemento útil para evitar acciones frívolas y exeso de procedimiento. De cualquier forma, como lo ha expuesto -- Cairns L. J., cualquier persona puede iniciar -- procedimientos para hacer efectivos los deberes públicos, si a un mismo tiempo resultan afectados sus intereses individuales.

Esta última afirmación es correcta por dos razones: en primer lugar, porque una sentencia que favorece a una persona, es seguro que extenderá su observancia a otras; y en segundo término, porque la sentencia tendrá efectos generales en el futuro como consecuencia del stare decisis. El requisito de que, el que quiera demandar en los casos de acciones de interés público, deba tener un interés personal o necesite la aprobación del Attorney General, -- parece justo; mas éste no es un impedimento absoluto para que los tribunales, en casos excepcionales, admitan algunas acciones cuando los -- particulares promoventes carezcan de interés per-

sonal, así como de la aprobación del Attorney General ¹ .

La mencionada resolución - inglesa, sobre las acciones de interés público, - aunque conteniendo partes contradictorias, también expresa la tesis de que basta con ser el -- propietario de una televisión, para tener legitimación en materias que afectan a un gran sector de televidentes; es decir, a todo un grupo importante pero difuso de la sociedad. En este caso, se trata de superar la intervención de los procuradores de justicia que representan el interés público, así como que cualquier persona -- puede considerarse legitimada si se afectan sus intereses de hecho, y de tal forma, estimular y superar los obstáculos administrativos.

Sin embargo en otro caso - ocurrido en los Estados Unidos de América en el año de 1972, (Sierra Club v. Morton 405 U.S. 727) la Suprema Corte negó a un club -cuyos - fines no eran de lucro- , legitimación para combatir que un terreno ocupado por animales salvajes, se convirtiese en un dominio privado; ya - que no demostraba un daño directo para él o para sus miembros ² . Como se advierte, en este -- caso se negó la legitimación sin deshechar la -- tesis de que el interés consiste en un perjuicio de hecho, con el fin de proteger el ambiente en cualquier lugar del territorio estadounidense.

Por lo que toca a las acciones de grupo (class actions en los Estados Unidos; o representative actions en Inglaterra), el jurista Jolowics señala que existen en los Estados Unidos las llamadas acciones de grupo (- class actions) y las acciones de interés público (public interest actions); ambas caracterizadas porque presentan a los tribunales conflictos que van más allá de la protección de intereses individuales en conflicto. En las acciones de grupo, el representante de la parte actora -- (representative plaintiff), busca la protección tanto de un derecho individual como de los derechos de otras personas que representa. La acción de interés público no persigue la defensa de un derecho personal, sino de toda la comunidad y solamente protege al individuo o actor en cuanto que es partícipe de tal comunidad ³ .

Desde luego que ha habido -- mas desarrollo en las acciones de grupo de los Estados Unidos, que en las acciones representativas inglesas, siendo que en realidad tienen el mismo fondo. Al parecer, una de las principales razones deriva de que los juristas norteamericanos se encuentran autorizados para cobrar cuota litis o porcentaje en caso de éxito en el conflicto; en tanto que los juristas ingleses no lo están. Esto ha dado lugar a provocar mayor interés en los litigios norteamericanos, así como a conducir a -- una cierta decadencia a la acción representativa-

en Inglaterra. Por ejemplo en el caso Smith v. Cardiff Corporation (Q. B. 210) , donde se -- negó legitimación al actor para ser representante común en una demanda que intentaba invalidar una tabla de alquileres con montos diferenciales que la demandada intentaba poner en práctica como dueña de 13,000 viviendas. Debido al hecho de que algunos inquilinos se beneficiarían con la introducción de ese sistema diferencial en tanto que otros serían perjudicados al pagar rentas mas altas, el tribunal de apelación sostuvo que la acción era improcedente, ya que si declaraba la nulidad del sistema propuesto, ello no favorecería a todos los miembros del grupo. Sin embargo, se permitió que la demanda continuara su curso en forma de acción personal del demandante, señalando el Tribunal, que la situación real de la acción tenía poca trascendencia. Aún cuando desde el punto de vista técnico, una sentencia en favor del demandante se limitaría a obligar al demandado solo respecto de él, desde el punto de vista práctico era demasiado improbable que el Municipio quisiera llevar a cabo un programa en donde uno solo de los inquilinos obtenía una sentencia que declarara que la tabla de alquileres era ilegal, y, en consecuencia, nula. La acción, por ello, siguió su curso como un caso típico y revelador (test action) - siendo este tipo de acción que no envuelve dificultades procesales, muy útil en diversas ocasiones

4 .

En el caso anteriormente expuesto y que tuvo lugar en el año de 1954, se trató no propiamente de una acción en favor del grupo, sino más bien, de un juicio que pudiera servir de caso típico o ejemplar para beneficio del demandante exclusivamente en el aspecto formal, aunque indirectamente pudiera beneficiar a todo el resto de personas que estuvieran en la misma situación, dado el precedente que se creaba, es decir, por lo que en México se llama "jurisprudencia" .

Es en los Estados Unidos en donde han tenido mas importancia las acciones de grupo, después de ser aprobado en el año de 1966, reformas al artículo o regla 23 del Código Federal de Procedimientos Civiles, estableciéndose en esta forma los siguientes requisitos para las acciones de grupo :

- I. Cuando el grupo es tan grande que resulta imposible o impráctico que todos sus miembros sean partes en la demanda;
- II. Cuando existen cuestiones de hecho o de derecho comunes a todo el grupo;
- III. Cuando los elementos de la acción o de las excepciones y defensas son comunes a todos sus miembros;
- IV. Cuando quienes desempeñan el papel de representantes protegen en forma justa y adecuada los intereses del grupo ⁵ .

La sentencia mas relevante respecto a los problemas que de este tipo surgen en los juicios civiles, es la del caso Eisen en el año de 1974 ⁶. Eisen v. Carlisle & Jacquelin 94 S. Ct. 2140, en el cual el demandante reclamaba la violación a una ley contra monopolios y el monto del asunto era solo de doscientos diez dólares, mismo que equivalía a tres veces más de la suma original que perdió; sin embargo, como el actor decía representar aproximadamente a seis millones de agraviados, la posible responsabilidad del demandado ascendía a unos sesenta millones de dólares ⁷. Pero como aproximadamente 2, 250,000 miembros del grupo eran susceptibles de ser identificados, resultaba por ello necesario erogar una cantidad de dinero considerable si cada uno de ellos debía recibir la notificación o emplazamiento personal del procedimiento. La gravedad del asunto se hizo mas intensa cuando el número total de interesados en la acción aumentó a 6,000,000 de personas, provocándose que aún cuando cada una de las personas susceptibles de identificarse cobrara su parte proporcional de la compensación o indemnización otorgada ⁸; un remanente, en proporción muy alto de la indemnización, seguiría sin distribuirse al final del procedimiento.

El Tribunal de Distrito trató de solucionar el problema del emplazamiento sosteniendo que la notificación personal a cada uno de los miembros identificados del grupo -

era innecesaria. Mas, cuando esta solución de notificación parcial fué rechazada en apelación, el Tribunal Superior ordenó a los demandados que pagaran la mayor parte de los gastos ⁹. Sin embargo, la Corte Suprema no aprobó ninguna de las dos decisiones, y por ello no tuvo que comenzar a estudiar la solución propuesta sobre el problema de la distribución de la indemnización, misma que consistía en lo que se llama "recuperación flexible para el grupo" ¹⁰.

El caso Eisen revela el problema que existe en este tipo de acciones civiles que protegen a grupos cuyo número es indeterminado y con intereses difusos. Los problemas de beneficio a personas que no figuran como actores en el juicio, en los casos en que la sentencia es favorable, consiste en esta recuperación flexible para el grupo, y en la tesis llamada de "distribución en beneficio de personas con intereses aproximados a los de las víctimas" misma que constituye una opinión muy loable en este tipo de juicios. En algunos casos al menos, el remanente no distribuído de acuerdo a la interpretación dada a la doctrina class action cy pres doctrine, la cual, construída respecto a las acciones de grupo, significa que el remanente del fonde se distribuya en beneficio de personas cuyos intereses, semejantes a los de los miembros del grupo, han sido perjudicados.

Así vemos, que la experiencia norteamericana tiene características empíricas y variables, que se apoyan en una gran función discrecional del juez y de los tribunales en los litigios civiles, lo cual no se da en Europa Occidental ni en México. Es por esto, que los juristas europeos se encuentran interesados en fijar criterios que sirvan objetivamente para legislar. En México también sería necesario, el tener criterios objetivos para poder resolver las garantías esenciales de todo procedimiento civil.

Finalmente, cabe hacerse notar, que en Inglaterra y Estados Unidos se trata también de proteger a intereses difusos mediante órganos político-administrativos, involucrándolos en juicios civiles, es decir, se trata de una protección que fusiona lo judicial con lo administrativo. Al efecto daremos un ejemplo que tuvo lugar en Inglaterra y otro en los Estados Unidos.

En Inglaterra la Ley de Discriminación Sexual de 1975, confiere el derecho de acción al perjudicado en virtud de discriminaciones ilegales ¹¹, pero también otorga en forma preventiva el derecho de acción a la comisión misma. Este derecho de la comisión se confiere contra ciertos tipos de conducta ilegal, -- mismos que perjudican a personas que difícilmente pueden ser identificadas; es el caso de la pu---

blicación de anuncios de contenido discriminatorio y también cuando el autor de la discriminación ilegal persiste en su actitud después de haber recibido una amonestación o advertencia (non discrimination notice) ¹² , por parte de la comisión o cuando una orden judicial ha establecido -- que el demandado ha sido culpable con anterioridad, de actos discriminatorios ilegales ¹³ .

El ejemplo en los Estados -- Unidos, consiste en otorgar facultades a los órganos administrativos para promover juicios civiles, lo que está muy difundido en los países anglo-sajones. Un ejemplo al respecto interesante, es el del consumidor, el cual se encuentra en la Ley de Nueva York de Protección al Consumidor (Consumer Protection Law) de 1969, que faculta al Departamento sobre Asuntos de Consumidores a demandar por " violaciones repetidas, múltiples y persistentes " a la ley. Este departamento recupera del demandado el dinero que haya recibido por -- contratos ilegales, y, la suma recuperada la deposita en una cuenta especial, contra la cual los consumidores pueden reclamar. Si se encuentra -- un excedente en el balance anual, el Departamento lo utiliza para continuar sus actividades encaminadas a hacer cumplir la ley. Este procedimiento tiene una afinidad obvia con la acción de grupo -- de los consumidores, pero por otra parte, evita -- algunas de sus desventajas.

Ahora bien, en esta última -- parte del presente capítulo, haremos una breve -- referencia sobre la institución sueca del " Om- budsman " , en cuanto empieza a ser utilizada -- también en la protección de algunos intereses -- difusos, ya que originalmente (Ley Constitu-- cional Sueca de 6 de junio de 1809) , tenía co- mo único fin el fiscalizar en su conducta y efi- cacia a los tribunales, y después a ciertas au- toridades administrativas y militares.

En la actualidad, esta -- institución ha sido acogida por muchos otros pa- ises, en donde cada uno de ellos lo dota de ca- racterísticas propias; así encontramos, el Om- budsman de Dinamarca, El Ombudsman de asuntos ci- viles de Noruega, el Ombudsman militar de Alema- nia Occidental, el Comisionado Parlamentario de Nueva Zelanda, el Defensor del Pueblo en España, etc., incluso ya en Hawaii se ha implantado di- cha institución. Sin embargo, nos referiremos únicamente al Ombudsman sueco en virtud de haber tenido ahí su origen.

En el año de 1713, durante la guerra de Suecia con Rusia bajo el Zar Pedro I, el rey Carlos XII mediante la Orden de la Can- cillería, creó la oficina del Canciller de Jus-

ticia, misma que en un inicio fué llamada del -- Procurador Supremo (Hogste Ombudsmannen), y -- cuya función principal consistía en ejercer vigi-- lancia general a fin de asegurar se cumpliera -- con las leyes y reglamentos de parte de los ser-- vidores públicos. Posteriormente, en 1719, es-- cambiado el nombre de la oficina por el de Can-- ciller de Justicia, o JK, como generalmente se -- le denomina en Suecia. Así, la oficina del Can-- ciller de Justicia, se puede considerar como la-- antecesora del Ombudsman (Justitieombudsman)¹⁴, ya que esta fue instituída en la Constitu-- ción de 1809 como una institución de los cuatro-- estados, es decir, establecía una división de -- autoridad entre el rey y los estados¹⁵; entre-- dando el poder ejecutivo, al rey y al Consejo, -- el poder legislativo se concede conjuntamente al rey en Consejo y a los estados, y el poder judi-- cial a los tribunales independientes. El con-- trol tanto de oficinas como de funcionarios, se-- ría ejercido por una parte, por el Canciller de-- Justicia a nombre del rey y del Consejo, y por -- otra del Ombudsman a nombre de los estados, mis-- mos que en 1866 fueron sustituídos por el Riks-- dag o Parlamento¹⁶.

A fin de no confundir las-- funciones del JK o Canciller de Justicia, con -- las del JO ú Ombudsman, haremos un breve señala-- miento de ellas. Dichas funciones u obliga-- ciones, nos dice Alfred Bexelius, se pueden --- clasificar de la siguiente manera : 1). actuar -

como el principal asesor legal del Consejo; 2). representar a la Corona como Procurador General en los casos que afecten el interés del estado;- 3). vigilar, en nombre de la Corona, a todos los servidores públicos, actuando en caso de abuso;- 4). otras obligaciones específicas que se detallan en la ley reglamentaria ¹⁷ .

Como podemos observar, - las funciones que desempeña la oficina del Canciller de Justicia, son similares a las que desempeña el Ombudsman, estando todos los funcionarios públicos que pudiesen incurrir en alguna responsabilidad, bajo su vigilancia, exceptuando a aquellos que pertenezcan al Ombudsman civil y militar, en la misma forma en que el JK está exento de la vigilancia de los Ombudsmen y de los miembros del Consejo del Rey ¹⁸ .

A pesar del buen funcionamiento de la oficina del Canciller de Justicia, misma que a la fecha sigue operando, al poco tiempo sostuvieron que no tenía suficiente independencia del Gobierno a fin de poder dar una protección eficaz a los ciudadanos. En consecuencia se sugirió que las autoridades públicas debieran estar controladas por una oficina enteramente independiente del Gobierno: como consecuencia de este argumento se creó la oficina del " Justiceombudsman " , es decir, lo que nosotros conocemos como " Ombudsman " .

Al haberse extendido de-

Suecia a muchos países del mundo en la actualidad, el Ombudsman tiene estas tres principales características jurídicas:

a). Es un funcionario autónomo, apolítico, que pertenece generalmente al órgano legislativo, y excepcionalmente en la actualidad al Ejecutivo, mas sin guardar subordinación alguna.

b). Conoce de las quejas de los particulares y del público en general, en contra de las prácticas injustas, lentas o defectuosas de las autoridades administrativas.

c). Tiene la facultad de investigar, criticar y hacer públicas sus opiniones, sin embargo no tiene facultades para revocar o anular los actos de las autoridades administrativas (ni resoluciones judiciales cuando llega a fiscalizar la actividad de los tribunales)¹⁹.

A estas tres características, puede agregarse otra de carácter formal y terminológica, consistente en el hecho de que por regla general y dada su extensión, aparece en los diversos países del mundo plasmada en los textos constitucionales y no simplemente en leyes ordinarias. Así también, esta institución comienza a recibir diversos nombres, por ejemplo, como ya habíamos mencionado anteriormente en España se le denomina " El Defensor del Pueblo ;

en Francia se le denomina " Mediatéur " ; en --
Inglaterra " Parliamentary Commissioner " ; en --
Italia " Defensore Civico " ; en Portugal " El-
Promotor de la Justicia " , etc.

En un principio, todos los
funcionarios, con excepción de los miembros del --
Gobierno, se encontraban bajo la vigilancia del --
Ombudsman --dado que solamente el Rey era quién
decidía sobre los asuntos del Ejecutivo- ; sin --
embargo, desde 1915 se crea el " Militieombuds--
man, es decir, un ombudsman para asuntos milita--
res, cuyas funciones son muy semejantes a las del
ombudsman de asuntos civiles, pero que en general
consisten en vigilar a todos los comandantes mi--
litares y oficiales de menor rango 20 .

Ahora bien, desde una pers-
pectiva internacional, creemos poder considerar,-
que toda la variedad de denominaciones que se le-
han dado a esta institución, significa que aunque
tiene un origen común, y por ello se le sigue u--
nificando bajo la palabra sueca " ombudsman " ,
en realidad empieza a abarcar la protección de --
intereses que pueden calificarse de difusos. --
Además, en muchos casos adquiere facultades mas --
amplias, por ejemplo en el caso del " Defensor-
del Pueblo " , según la Constitución española de-
1978, en donde se puede interponer el recurso de-
inconstitucionalidad y el de amparo --según el --
artículo 162- , para proteger los derechos funda-
mentales del Título 1o., en donde dentro de es-
tos derechos fundamentales existen muchos que con

tienen derechos sociales con intereses difusos. Sin embargo, todavía no se puede advertir en el caso español su verdadera eficacia, dado el poco tiempo transcurrido.

Un caso en el que también existe la protección de intereses difusos por parte del Ombudsman, es el de su país de origen, Suecia, según reformas recientes. En 1954 el Ombudsman sueco para la "libertad económica y de comercio", protege la ética comercial, vigilando actividades de monopolio y prácticas desleales. Desde 1959, el Ombudsman de la prensa, protege la moralidad periodística, profesional y la no intromisión en la vida privada de las personas. En 1971, se creó el Ombudsman protector de los consumidores. Por lo tanto, ha intervenido ya en su país de origen, en la protección de intereses difusos, como es el relativo a la protección de la vida privada, el derecho a no ser calumniado por la prensa, el derecho del consumidor, el derecho a prácticas comerciales leales, etc.

Lo mismo ha empezado a ocurrir en Noruega, en donde a partir de 1973 el Ombudsman noruego interviene en favor de los consumidores.

Por otra parte, resulta interesante que en Inglaterra el Ombudsman o Comisionado Parlamentario, a partir de 1972 también absorbe la vigilancia de la seguridad social en sus servicios médicos, pudiendo supervisar la mala administración de éstos, por lo cual el derecho a la salud que implica un interés difuso, se encuentra protegido por este. El estado de Israel también tiene un Ombudsman con facultades semejantes; el Mediatéur francés, creado en 1973 (con reformas en 1976) ha tenido éxito especial evitando muchos litigios administrativos, y asimismo ha colaborado con los comités de usuarios de los servicios públicos establecidos en 1974. De esta manera, los intereses difusos de todo ciudadano a una buena administración pública, se ha visto protegida en Francia.

En muchos otros países, el Ombudsman ha tenido bastante éxito en la protección de derechos humanos, dentro de los que se encuentran también encuadrados derechos sociales y colectivos. Por esta razón, se propone por varios juristas que sea introducido a México, lo cual se advierte como posible, dado que aunque en su origen parecía una institución exótica, desde su adopción en Portugal y España, se advierte viable en los países de América Latina.

NOTAS CAPITULO V

- 1).- Jolowics, J.A. LXXV Años de evolución -
Jurídica en el Mundo. Instituto de Inves-
tigaciones Jurídicas. UNAM. Derecho Pro-
cesal. Vol.III, México, 1978. p.145
- 2).- Idem, p.147
- 3).- Idem, p.142
- 4).- Idem, p.151
- 5).- Idem, p.153, Nota 188 (La enmienda a la -
regla 23 se expone por Homburger, 357, n.--
55)
- 6).- Jolowics. Op. cit. p.143, Nota 147
- 7).- Idem, p.143
- 8).- Idem, p.154, Nota 193. Esta es una hipó--
tesis muy improbable.
- 9).- Jolowics. Op. cit. p. 154, Nota 194. Una-
audiencia preliminar sobre la materia se --
celebró y a consecuencia de la misma, el --
juez sostuvo que la probabilidad de que los

actores tuvieran éxito final en la acción intentada era tan grande que se podía exigir a los demandados pagar el 90% del costo del emplazamiento a los miembros del grupo.

- 10).- Jolowics. Op. cit. p.154, 155
- 11).- Idem, p.160, Nota 214
- 12).- Idem, p. 160, Nota 215
- 13).- Idem, p.160
- 14).- C. Rowat, Donald. El Ombudsman. (El Defensor del Ciudadano). Fondo de Cultura Económica. México, 1973. Trad. Eduardo L. Suárez. p.49
- 15).- Idem, p.50
- 16).- Idem, p.50
- 17).- Idem, p.51
- 18).- Idem, p.51
- 19).- Fix-Zamudio, Héctor. Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman. Sobretiro de la Memoria de El Colegio Nacional. Tomo IX, Número 2, año 1979. Editorial de El Colegio

Nacional. México MCMLXXX.

20).- C. Rowat. Op. cit. p.60

C O N C L U S I O N E S

A. REFLEXIONES PREVIAS.-

Creemos factibles como alternativas para hacer viable la legitimación de la protección de los intereses difusos:

a).- Otorgar, en forma individual, legitimación para actuar a todos los miembros de una colectividad;

b).- Atribuir legitimidad exclusivamente a los representantes de grupos y asociaciones cuya finalidad sea exclusivamente la protección de intereses supraindividuales;

c).- Atribuir la legitimación para actuar exclusivamente a un órgano del Estado encargado de ello.

Estas proposiciones que hemos señalado referentes a la legitimación, consideramos pueden ser objetadas desde diversos puntos de vista, es decir, encierran algunos inconvenientes, por ejemplo, en la primera puede darse el caso de que un individuo lesionado ejerza acción en juicio-

únicamente para su provecho personal, siendo que con ello -en caso de obtener resultados satisfactorios-, se debería beneficiar todo el grupo al cual forma parte; o bien, pueden existir grandes riesgos si se elige un representante inadecuado, pudiendo incluso el resultado obtenido llegar a perjudicar a toda la categoría o grupo representado.

La segunda solución podría resultar contraproducente, si, como por lo general sucede, la asociación legitimada al efecto, solo vela por sus intereses propios y directos y no por el contrario, por los intereses de la colectividad.

La tercera solución también creemos podría llegar a ser nugatoria dado el vínculo existente entre la Institución encargada de la defensa de los intereses difusos, con los poderes gubernamentales; o también, podría darse el caso de insuficiencia por falta de especialización en los múltiples campos que abarca esta materia.

Otra solución podría derivarse de la conjunción de dos ya mencionadas, es decir, podría darse protección a los intereses difusos mediante el control de un órgano público aunado a la iniciativa de individuos o grupos particulares directa o indirectamente interesados; ejemplo de esto sería el caso del Ombudsman sueco de los Consumidores, en donde éste tiene el monopolio de la acción, mas los particulares gozan de

legitimidad "ad causam" ; también podría ser este el caso de los Estados Unidos, en donde cualquier ciudadano personalmente interesado puede ejercitar acción contra sujetos privados o entes públicos que contaminen el ambiente, siendo el caso de las "class actions" .

Este aspecto de la legitimación, revela una vasta insuficiencia de la ciencia procesal ante las exigencias de la sociedad contemporánea, implicando por tanto:

- 1).- Una reestructuración en sus instituciones y preceptos, a fin de que pueda otorgar un garantismo procesal con su carácter de garantía constitucional;
- 2).- Una superación de la concepción garantía procesal-individual para ser substituída por una concepción de garantía-procesal-colectiva o social;
- 3).- Un reconocimiento a los nuevos grupos intermedios que les asegure el acceso a la justicia y a la protección de sus intereses.

Evidentemente, esta reestructuración de instrumentos y técnicas procesales debe ser efectuado con gran prudencia y cautela; encontrando cada ordenamiento, la mejor solución que corresponda a su realidad política, social y económica; mas sin dejar que el temor o el apego a los esquemas clásicos, las dificultades y obstá-

culos para la obtención de resultados, anode la importancia e imperiosa necesidad de una eficiente -- corrección al respecto.

Sin embargo, antes que nada, el punto mas importante radica en que tanto el político como el legislador y aún el intelectual, -- tengan la visión y honradez suficiente para admitir que en el campo jurídico, surgen situaciones nuevas diversas de las que conformaban los esquemas tradicionales del derecho.

No olvidamos que tanto la -- tradición como la costumbre, significan un grave -- obstáculo para la reestructuración de estas instituciones; ni tampoco el hecho de la enorme extensión de materias que abarcan los intereses difusos, mas esto no debe atrofiar el proceso de deshaogo de los mismos, sino que debería proceder a un análisis que determinara los tipos de intereses difusos que implican mayor necesidad de reconocimiento y protección, así como los tipos de prevención idóneos -- al respecto.

Otra solución que podría -- darse, consistiría en la creación de una " acción popular " a nivel constitucional o legal, mediante la cual se diera protección a los intereses difusos. Esta acción tendría como finalidad garantizar un derecho democrático de participación del ciudadano en la vida pública, basándose en la idea de la legalidad.

dad de los actos administrativos y en el concepto de que la cosa pública pertenece al pueblo. Creemos que este tipo de acción, que en cierta forma ya ha sido creada, resultaría viable sobre todo tratándose de la protección de intereses difusos dirigidos a la conservación del paisaje así como de valores estéticos e históricos.

Ahora, haremos alusión a las tres hipótesis planteadas en la introducción del presente estudio, confiando en poder apoyarnos en este momento, en los elementos proporcionados a lo largo del mismo.

La primera hipótesis señala: ¿México, en su sistema jurídico reconoce y garantiza la existencia de los intereses difusos surgidos de la evolución económico-social de la sociedad mexicana ?

Primeramente, hay que señalar la situación de que para poder " garantizar " (strictu sensu), es elemento indispensable el " reconocer " (strictu sensu); por tanto, sostenemos definitivamente que, en México solamente -como se puede deducir de la lectura del IV Capítulo- se encuentran señaladas en su legislación, situaciones o preceptos que contienen intereses difusos; mas en ningún momento se les reconoce con su carácter de tales, es mas, --

creemos poder afirmar que, tanto dentro de la doctrina mexicana como dentro del marco que conforman los juristas mexicanos, son inexistentes los tratamientos específicos en la presente materia. Por tanto, si en México no se reconocen los intereses difusos con su calidad de tales, ¿ Como es que van a estar garantizados ?

Segunda hipótesis: ¿ Los intereses difusos en la sociedad contemporánea se encuentran plenamente garantizados a la luz de la legislación comparada ?

Esta segunda hipótesis la despejaremos en base a la lectura del V Capítulo - del presente trabajo; en donde resulta evidente - que sobre todo en los países de la Europa Occidental, ha surgido en años recientes un creciente interés hacia los intereses difusos, mismo que se ha reflejado tanto a nivel doctrinal como legislativo.

Con solo observar la bibliografía directamente referida al tema, se puede corroborar que a nivel comparado los intereses difusos si se encuentran reconocidos, no solo en la Europa Occidental, sino también en algunos países de América como son los Estados Unidos, Brasil y Uruguay. Además, por otra parte, si estos son -- reconocidos -- quizá debido a la enorme presión de los llamados grupos intermedios, quizá debido a la aceptación de adecuación jurídica a la realidad -- social

social contemporánea, quizá debido a un mayor desarrollo en la ciencia jurídica- en gran medida- se encuentran garantizados, quizá no plenamente -- pero si en gran parte.

Y por tercera hipótesis -- tenemos: ¿ Qué distancia se puede detectar entre el derecho comparado sobre los intereses difusos y la legislación positiva mexicana al efecto ?

Esta tercera hipótesis a - nuestro juicio es una conjunción entre la primera- y la segunda anteriormente planteadas. Asimismo- sostenemos que existe un abismo en lo que se re---fiere a la protección y garantía de los intereses- difusos entre México y otros países del mundo, sobre todo con los ya numerosos nombrados de Europa Occidental y algunos de América; ya que en- estos -como ya hemos mencionado-, existe tanto- una basta doctrina como el reconocimiento de los - mismos como tales, así como el interés por encon--trar las optimas vías de protección a los mismos,- siendo que en el caso específico de México, no en- contramos estos elementos, mas creemos feaciente-- mente que en muy poco tiempo empezarán a cobrar -- la importancia que ameritan.

B. REFLEXIONES FINALES.-

1).- La tesis que hemos expuesto ha pretendido ser mas teórica en cuanto a que intenta aclarar-- problemas aún no plasmados en la legislación-- o insuficientemente legislados. Sin embargo tampoco es una tesis que carezca de importancia práctica, ya que consideramos que ya em--pezó a legislarse sobre esta materia, y que -constituye una de las tareas mas urgentes para el legislador en el futuro inmediato.

Por lo tanto, las conclusiones a que llega---mos son a veces teóricas y otras prácticas,--pero en cualquier caso no se ha escrito el -- presente trabajo con afán especulativo y de - quedar perdido en reflexiones abstractas, sino en llamar la atención sobre los problemas--sociales, económicos y políticos del mundo y--del México actual, mismos que necesitan resolverse por los juristas y legisladores, descendiendo de la teoría a la práctica y evitando--el puro pragmatismo.

2).- El Estado contemporáneo debe fortalecer los - medios de defensa del orden público, los del--individuo considerado como ente individual, - así como las indispensables garantías al ejercicio de sus libertades. Mas no debe olvi--dar que nuevas conflictos de intereses de ca-

rácter supraindividual aguardan solución.

- 3).- Los intereses difusos, comunes a un cierto grupo o colectividad de personas, reposan sobre un vínculo jurídico aún no bien definido, y se presentan en situaciones que aparentan ser accidentales. Estos intereses generalmente están relacionados con necesidades colectivas; hacia lo que se denomina " calidad de vida " ; hacia los habitantes de una cierta región; a todo un cierto grupo con igualdad de condiciones socio-económicas, etc.
- 4).- El interés difuso debe evolucionar y transformarse en un interés colectivo o de grupo, en cuanto sea posible. Por ello se trata de reconocer el surgimiento de los " grupos espontáneos " y de los " cuerpos intermediarios " , como nuevos caminos mediante los cuales:
 - a) La persona física se sitúa en un grupo social en base a ciertos intereses que le permiten, aunque sea transitoriamente, representar a un grupo o sector;
 - b) Una agrupación amorfa o sector no organizado, logre adquirir cierta organización y convertirse en grupo jurídicamente organizado.
- 5).- Los intereses difusos están exigiendo una protección jurídica que hasta la fecha la-

sociedad y el estado no les otorga por no ser ni intereses de la persona física ni intereses públicos de toda la sociedad representada por el Estado y ni siquiera intereses colectivos como los de la clase trabajadora o los de ejidatarios o comuneros. -- Por lo tanto, están exigiendo que su carácter difuso no sea un obstáculo para que --- sean protegidos, lo cual puede lograrse de dos maneras:

a).- Cuando el interés difuso cesa de ser difuso y se transforma en un interés individual, público o colectivo;

b).- Cuando el interés difuso logra ser protegido como tal mediante una serie de normas expresas y de mecanismos legales nuevos que permiten que algunas personas físicas, algunos grupos organizados o algunas agencias estatales los protejan.

6).- A nivel procesal, la protección de los intereses difusos significa una profunda alteración de los clásicos conceptos sobre legitimidad procesal, así como de la jurisdicción o competencia; mas a pesar de esto es indispensable adoptar nuevas técnicas legales a fin de que se esté acorde con las necesidades sociales. Instituciones como la legitimidad, el interés en juicio, la representación procesal, los conceptos de lo objetivo y subjetivo, los poderes del juez así como los del Ministerio Público; -

todos fueron contruídos y estructurados para resolver conflictos individuales o en dado caso para resolver conflictos entre Estado e individuo. Mas estos esquemas, no se adaptan, en su clásica configuración, en la solución de conflictos colectivos.

- 7).- El interés jurídico puede clasificarse en -- cuatro: individual, público o estatal, so-- cial (colectivo o de grupo) , y difuso. De aquí que haya habido una clasificación tra-- dicional en el derecho entre el derecho privado, derecho público y derecho social. Sin embargo, no parece lógico que se hablara de un derecho difuso que protegiera los intereses difusos.

Por lo tanto, lo que ocurre es que el derecho que proteja los intereses difusos, es -- que ha logrado cualquiera de estas dos soluciones:

- a) Convertir mediante nuevas técnicas jurídicas al interés difuso en un interés de las otras tres clases;
- b) Manipular lo mas hábilmente posible al -- derecho tradicional en sus tres ramas, de -- tal modo que en forma indirecta o refleja se proteja el interés difuso.

- 8).- En otros sistemas jurídicos comparados, se -- ha propuesto que órganos públicos altamente-- especializados protejan, ya sea extrajudi-- cial o judicialmente, ciertos intereses difu

sos. Por ejemplo, la " Food and Drog Administration ", del gobierno estadounidense a fin de proteger la salud y dinero de los pacientes; en México, existen algunas dependencias gubernamentales de este tipo, -- mismas que podrían fortalecerse y mejorarse.

- 9).- Asimismo, se pugna por la legitimación de -- asociaciones privadas que agilicen la defensa de estos intereses; así como por la legitimación de ciertas personas físicas además del perjuicio directamente sufrido.
- 10).- En el derecho mexicano también podría legitimarse en el campo del derecho social a -- sindicatos, comisariados ejidales, asociaciones de comuneros, etc. , para defender en ciertas circunstancias intereses difusos, o que defiendan en forma indirecta algunos intereses difusos: aquí podría caber el de la peligrosidad de substancias usadas en -- fábricas a fin de ser denunciadas, el de la calidad de los servicios médicos así como -- de medicamentos, el de la contaminación de -- aguas, etc.

Así vemos, que el interés -- difuso puede protegerse en forma indirecta mediante las técnicas y vías de las tres ramas del derecho tradicional. Debe reiterarse que también -- puede solucionarse el problema, transformando el

interés difuso en un interés que pertenesca a una de las tres ramas tradicionales, pero sobre todo en un nuevo campo del derecho social, creándose así otros derechos colectivos, como pueden serlo el derecho a la información, el derecho a la salud, el derecho del consumidor, etc.

B I B L I O G R A F I A

- 1).- Ascot, Pascal. Introducción a la Ecología. Edit. Nueva Imágen, México, 1980.
- 2).- Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Edit. Porrúa, S.A., México, 1977.
- 3).- Bajon's, Eva-Marlis. L' azione collettiva. Aspetti comparatistici di un nuovo tipo di azione a tutela del consumatore. Rivista di Diritto Civile, anno XXVI, num. 3, maggio---giugno, 1980, Padova, Italia.
- 4).- Biagini. L' azione popolare e la tutela --- degli interessi diffusi in Atti del XXIII --- Convegno di Studi di Scienza dell' Amminis---trazione, Milano, 1978.
- 5).- Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho. -- Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- 6).- Cabrera Acevedo, Lucio, Dr. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Derecho, - intitulada " El derecho de protección al ambiente en México " . México, 1981.
- 7).- Cappelletti, Mauro. La protección de inte--reses colectivos y de grupo en el proceso --

- civil. Artículo de la Revista de la Facultad de Derecho de México. Trad. Luis Dorantes Tamayo. Tomo XXVII, enero-junio, 1977. Núms. 105-106
- 8).^a Castro, Juventino V. Ensayos Constitucionales. Textos Universitarios, S.A. - México, 1977.
- 9).- Código Civil para el Distrito Federal.
- 10).- Comisión revisora para la protección de recursos naturales y del medio ambiente de Suecia. Universidad e Instituto de Tecnología de Lund, Suecia. Instituto Sueco, Estocolmo, Marzo de 1979.
- 11).- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Estocolmo, 1972.
- 12).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 13).- Corasanti, Aldo. La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario. Rivista di Diritto Civile, anno XXIV, --- num. 2, marzo-aprile, 1978, Padova, Italia.
- 14).- Cortiñas-Peláez, León, Dr. De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y

la vivienda. Artículo de la Revista de Ciencias Jurídicas. Universidad de Costa Rica. Núm. 37, enero-abril, 1979.

- 15).- Crisaffulli, Lecciones de Derecho Constitucional, Padua, Italia, 1970.
- 16).- Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel. Caracas-Barcelona. España, 1962.
- 17).- De Vita. La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi nella prospettiva del sistema francese, in la tutela.
- 18).- Eccher, Bernhard. Sulla legge austriaca per la tutela dei consumatori. Rivista di Diritto Civile, anno XXVI, num. 3, maggio-giugno, 1980, Padova, Italia.
- 19).- Ehrlich. Le pouvoir et les groupes de pression. Paris, 1971.
- 20).- Fix-Zamudio, Héctor. Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman. Sobretiro de la Memoria de El Colegio Nacional. Tomo IX, Num. 2, año 1979. Editorial - El Colegio Nacional. México MCMXXX.
- 21).- Fix-Zamudio, Héctor. Síntesis de Dere--

- cho de amparo. UNAM. México, 1965
- 22).- Forte, Francesco. Manual de Política Económica. Vol. IV, Colección, Libros de Economía, Oikos, España, 1981.
- 23).- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa, S.A., México, 1977.
- 24).- García Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, 1977, 27a.- edición, Edit. Porrúa, S.A.
- 25).- Giannini, M.S. La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativo. Istituto Internazionale di Studi Giuridici, Roma, 1977.
- 26).- Ghidini, Gustavo. L 'interet des consommateurs comme intérêt " diffus " , et sa défense. Rivista di Diritto Commerciale, anno LXXVI, nums. 1-2, gennaio-febbraio, 1978, Milano, Italia.
- 27).- Jaro, Mayda. Profesor de la Universidad de Puerto Rico, lo señala en su artículo " The legal-institutional framework for environmental resources management (ecomagnagement) " . Legal Protection.
- 28).- Jolowics, J.A. LXXV Años de evolución jurídica en el Mundo. Instituto de Inves--

- tigaciones Jurídicas. UNAM. Derecho Procesal. Vol.III, México, 1978.
- 29).- La politique de l' environnement des communes européennes. Documentation européenne. Periodique, 1977/6
- 30).- Le azioni a tutela di interessi collettivi-
Atti del Convegno di Studio. Università di Pavia. vol. 17. Pavia, 11-12, giugno, 1974. CEDAM. Padova, 1976
- 31).- Ley de Amparo
- 32).- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- 33).- Ley General de Asentamientos Humanos
- 34).- L' interesse diffuso nella tematica degli --
interessi giuridicamente protetti. Rivista di Diritto Processuale, anno XXXIV, num. 2, aprile-giugno, 1979, Padova, Italia.
- 35).- Mayer, Franz. La ley sobre procedimiento --
administrativo en la República Federal Alemana. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, año XI, num. 33, septiembre-diciembre, 1978. Trad. Fausto E. Rodríguez, del italiano aparecido en el texto de la Rivista Trimestrale di Diritto Publico, -
Num. 3, Roma.

- 36).- M. Nigro. Giustizia Amministrativa, ---
1976, Bologna, Italia.
- 37).- Novoa Monreal, Eduardo. El derecho como
obstáculo para el cambio social. Edit.-
Siglo Veintiuno. 5a. edición. México,-
1981.
- 38).- Novoa Monreal, Eduardo. Ponencia presen-
tada para el Congreso Internacional de --
Derecho Económico. México, 1981.
- 39).- Pellegrini Grinover, Ada. A tutela ju--
risdiccional dos intereses difusos. Re--
vista Uruguaya de Derecho Procesal. ---
Nums. 3-4, 1977, Montevideo, Uruguay.
- 40).- Pisani, Proto. Appunti preliminari per-
uno studio sulla tutela giurisdizionale -
degli interessi collettivi innanzi al giu-
dice ordinario, in Atti del Convegno di -
Pavia.
- 41).- Population, Resources and the Environn---
ment, de la obra "The population deba-
te" . Dimensions and Perspectives. --
Papers of the World Population Conferen--
ce. Departament of Economic and Social-
Affairs. Population Studies, Num. 57 --
Vol. I , B
- 42).- Recchia. Considerazioni sulla tutela --

- degli interesse diffusi nella costituzione in la tutela. Rivista di Diritto Civile, anno XXVI, num. 2, maggio-giugno, 1980, Padova, Italia.
- 43).- Revue Internationale de Droit Comparé. -- Marché, concurrence et consommateurs. 27^e année, No. 3, juillet-septembre, 1974. - Paris, France.
- 44).- Rilevanza e tutela degli interessi diffusi modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività. Centro Studi Amministrativi della Provincia di Como. Atti del XXIII Convegno di Studi di Scienza dell' amministrazione, -- 22-24 Settembre, 1977. Milano. Dott A. - Giuffrè, Editore, 1978.
- 45).- Rivista di Diritto Processuale. anno ~~XXXX~~ XXXIV, num. 2, aprile-giugno, 1979. Padova, Italia.
- 46).- Sánchez Morón, Miguel. La participación del ciudadano en la Administración Pública. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1980.
- 47).- Szekely, Francisco. El medio ambiente en México y América Latina. Editorial Nueva Imágen. México, 1978.

- 48).- Sgubbi. L' interesse diffuso come oggetto della tutela penale, in la tutela -- degli interessi diffusi nel diritto comparato. Milao, Italia, 1976.
- 49).- Secretaría de la Presidencia de México. - Medio Ambiente Humano. Cuadernos de documentación. México, 1972.
- 50).- Tonnies, Ferdinand. Principios de Sociología. Fondo de Cultura Económica. -- México, 1977.
- 51).- Trejo, Luis Manuel. El problema de la vivienda en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- 52).- Treves, Renato. Conferencia efectuada - en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1981.
- 53).- Trocker. La tutela giurisdizionale degli interesse diffusi con particolare riguardo alla protezione dei consumatori - contro atti di concorrenza dell' esperienza tedesca in la tutela. Padua, Italia, - 1977.
- 54).- Velasco, Gustavo, R. Artículo " Sobre la división del derecho en público y privado " . Revista de la Facultad de Derecho

de México. Tomo XXIX, mayo-agosto, ---
1979, Núm. 113. UNAM

- 55).- Villone. La collocazione istituzionale-
dell' interesse diffuso in la tutela.
- 56).- Von, Wise, Leopoldo. Sociología General.
Editorial Cajica. Tomo I.
- 57).- Weber, Marx. Economía y Sociedad. Tomo
I. Fondo de Cultura Económica. México,-
1978.