

906
2er



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Teoría General del Estado

"LOS INTERESES DIFUSOS"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A



JESUS JAVIER VILLEGAS MORENO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

México, D. F.

1987.



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 está 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.

CONTENIDO

PAGINA

Introducción.....	1
1. EL INTERES COLECTIVO DIFUSO	
1.1. El concepto de interés difuso(Notas para una definición). 6	
1.1.1. Los grupos sociales.....	13
1.1.2. Interés colectivo e interés difuso.....	23
1.2. Principales manifestaciones del interés difuso.....	27
1.3. Nuevos tipos de protección.....	29
2. LA PROBLEMÁTICA EN MEXICO	
2.1. Complejidad de la sociedad contemporánea.....	34
2.2. La difícil delimitación del interés difuso.....	38
2.3. Capacidad para actuar.....	44
3. FIGURAS JURIDICAS EN MEXICO	
3.1. Acción popular.....	52
3.2. Cuerpos intermediarios.....	60
3.3. Protección al medio ambiente.....	66
3.4. Protección al consumidor.....	74
4. INSTITUCIONES EXTRANJERAS	
4.1. Sistema del civil law.....	80
4.2. Sistema del common law.....	96
4.3. Sistema socialista.....	100

5. PROPOSICIONES DE SOLUCION EN MEXICO

5.1. Organismos públicos especializados.....	105
5.2. Capacidad para actuar incluso a particulares ajenos a la lesión.....	113
5.3. Extensión de las facultades del juez.....	119
NOTAS FINALES.....	122
CONCLUSIONES.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	129
ANEXOS.....	141

INTRODUCCION

El tema de los intereses difusos ha acaparado la atención de los juristas en los últimos años, ya que en la sociedad contemporánea, sociedad de masas, surgen fenómenos sociales, económicos y políticos, que el Derecho debe reglamentar.

Así, se plantea la cuestión socio-política de la protección de los intereses difusos, los cuales tienden a considerar diversos valores: sea la conservación del medio ambiente; la calidad de consumo; la defensa de la cultura -del idioma, del patrimonio artístico y arqueológico-; así como, en general, la defensa de grupos latentes, que carecen de representación.

La dimensión de los intereses difusos es muy extensa por lo que resulta difícil abarcar todos sus aspectos, razón por la cual, se analizan las posibilidades de tutela y protección de tales intereses.

Cabe advertir que la denominación "interés difuso" no es arbitraria, sino que es fruto de la Doctrina, con el objeto de identificarlos y diferenciarlos de otros intereses.

Es propósito de este trabajo investigar y exponer con objetividad algunas de las causas político-sociales y las principales manifestaciones de los derechos e intereses que tienen un carácter colectivo.

Para cumplir dicho fin, es necesario conocer la realidad social, así como tener presente la tendencia mundial a dar nacimiento a una nueva concepción de justicia, dado que ya no interesa tan sólo el derecho a la vida, sino que es más importante el derecho a la "calidad de vida".

Este trabajo, se integra por cinco capítulos: en el primero, "El interés colectivo difuso", se desarrolla el concepto de interés difuso, para lo cual se utilizó el método análítico, desglosando el tema y estudiando en particular sus elementos.

También se expone quienes son titulares del interés difuso, es decir, se aborda el tema de los grupos latentes, potenciales, inorgánicos y que carecen de representación.

Se busca ubicar al interés difuso dentro del interés colectivo, indicando sus principales manifestaciones, así como los nuevos tipos de protección.

En el segundo capítulo: "La problemática en México", se destaca que la sociedad contemporánea es pluralista y grupal, donde cada vez más se transita de la individualidad a la grupalidad. Por lo tanto el Estado Social de Derecho -modelo que sigue, en términos generales, nuestro ordenamiento jurídico-, observa y reconoce los derechos sociales, económicos y culturales de los diversos grupos sociales.

Por la dificultad que representa, se trata de hacer la delimitación del interés difuso, planteando la problemática que surge al respecto, sobre todo lo referente a la legitimación.

En el capítulo tercero: "Figuras jurídicas en México", se -- abordan instituciones y figuras de derecho que buscan impulsar la iniciativa de los individuos y de los grupos para actuar en defensa y protección de los intereses difusos. Haciendo la exposición de la labor del Estado para proteger al medio ambiente, así como al consumidor, más concretamente.

"Las instituciones extranjeras", que son aportadas por los tres grandes sistemas jurídicos, se analizan en el capítulo cuarto. Resaltando la institución del Ombudsman, como solución para la defensa y tutela de los intereses difusos.

El motivo y objeto primordial de este trabajo es encontrar soluciones a los problemas que surgen en relación a la defensa del interés difuso, así en el quinto capítulo: "Proposiciones de solución en México", se desarrollan las siguientes: creación de organismos públicos especializados; capacidad de actuación incluso a particulares ajenos a la lesión; y extensión de las facultades del juez.

Se resalta que, la creación de órganos especializados con facultades para iniciar juicios, implica la participación del juez en un papel más activo, permitiendo la legitimación de los particulares no lesionados personalmente.

En un apartado, titulado: "Notas finales", se apuntan las iniciativas de ley más recientes que tienden a proteger y preservar la salud y el medio ambiente. También se hace mención importante de la figura del "Conciliador", cuya finalidad principal es buscar alternativas de solución al litigio.

Finalmente, se hace ver el intento de los Tribunales Colegiados de Circuito de ampliar el concepto de legitimación o de interés jurídico del quejoso en el juicio de amparo, empezando a proteger los nuevos intereses difusos.

En los "Anexos", se presentan los materiales informativos que sirven de apoyo a la exposición del tema objeto de estudio.

CAPITULO 1

EL INTERES COLECTIVO DIFUSO

1.1. EL CONCEPTO DE INTERES DIFUSO (NOTAS PARA UNA DEFINICION)

1.1.1. LOS GRUPOS SOCIALES

1.1.2. INTERES COLECTIVO E INTERES DIFUSO

1.2. PRINCIPALES MANIFESTACIONES DEL INTERES DIFUSO

1.3. NUEVOS TIPOS DE PROTECCION

1. EL INTERES COLECTIVO DIFUSO

1.1. El concepto de interés difuso (Notas para una definición)

En la actualidad, el enorme crecimiento de la población y la complejidad de las relaciones sociales y económicas, así como la sociedad de producción, de intercambios y de consumo en masa, ciertamente imponen nuevas necesidades sociales y nuevos valores. Al mismo tiempo surgen situaciones de la vida, que el Derecho debe reexaminar, que se han vuelto más y más complejas.

En efecto, la complejidad de la sociedad moderna, engendra situaciones en las que actos de particulares y del Estado, pueden atacar los intereses de un gran número de personas y se manifiesta como un problema de índole socio-político: la tutela y protección de determinados valores hasta ahora no suficientemente protegidos, como lo son el derecho a disfrutar de un medio ambiente saludable y ello importa la necesaria protección de la flora y de la fauna, del suelo, del aire, del agua, de los bosques, etcétera, los referidos a la protección del consumidor y a la información veraz, así como a la preservación de los bienes espirituales, culturales, estéticos, como lo son las obras de arte o los monumentos históricos.

Todos estos derechos, por mencionar algunos, tienen un carácter colectivo, en el sentido de que conciernen especialmente a las agrupaciones, a las clases, a las colectividades. Así los conflictos que más van a requerir, desde ahora hasta fines de siglo, la atención de los juristas serán, no ya conflictos de intereses indi

viduales, sino aquellos en que estarán en juego intereses colectivos o los que la Doctrina ha comenzado a denominar, desde no hace mucho tiempo, como "intereses difusos" y cuyo concepto trataremos de esbozar.

Conviene, en este caso, hacer resaltar que:

El concepto es el medio por el que el conocimiento resume en ideas cada vez más profundas lo que ha llegado a aprender. Tiene por objeto delimitar mentalmente los objetos centrales que nos interesan dentro de un ámbito determinado. Mediante él se obtiene un conocimiento más acabado, aún cuando en forma abstracta, de la realidad, precisando las notas esenciales y diferenciales de los objetos que la componen.(1)

En tal sentido, es menester ocuparnos, en primer término, de la noción de "interés difuso" y luego, procurar establecer las notas que singularizan al mismo. Así en un plano gramatical, la noción de interés difuso "...es una estructura lingüística y, como tal consta de palabras..., y palabras son por consiguiente, como enseña Pfänder, el 'ropaje verbal' de las significaciones..." (2)

Así Carnelutti, refiriéndose al concepto de interés, lo define como: "...una posición del hombre, o más exactamente: la posición favorable a la satisfacción de una necesidad." (3)

(1) NOVOA MONREAL, Eduardo. El derecho como obstáculo al cambio social. 7ed. México, Siglo XXI, 1985, p. 180.

(2) Cit. por GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Ensayos filosófico jurídicos. 2ed. México, UNAM, 1984, p. 182.

(3) Cit. por LANDONI SOSA, Angel. "Legitimación para la defensa de los intereses difusos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 4, Montevideo, 1981, p. 351.

Couture, en cambio en su Vocabulario Jurídico, lo señala como: "La aspiración legítima, de orden pecuniario o moral que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta." (4)

Por su parte, Landoni Sosa intenta dar sus rasgos más fundamentales, diciendo que es:

...la relación entre las necesidades de una persona o de un grupo de personas con las cualidades de un bien, o con las consecuencias que se derivan de la existencia de una cierta situación jurídica o con la realización de una determinada conducta en cuanto ellas pueden ser aptas para satisfacer aquellas necesidades. Por ende, el interés será individual o colectivo en función de quien sea que detente la titularidad de la necesidad: el individuo o el grupo. (5)

En cuanto al término "difuso" alude, entre otras posibles acepciones (difundido, propagado), a la escasa precisión jurídica de los propios intereses o derechos, a su inconcreción.

Almagro Nosete apunta que:

Esta imprecisión o difusión de los intereses sociales o colectivos... se manifiesta acusadamente en tres planos: subjetivo, objetivo y formal.

Subjetivamente, porque estos intereses se refieren a colectivos poco precisos en su composición, generalmente anónimos e indeterminados, aunque, con dificultades, determinables.

(4) Cit. por LANDONI SOSA, Angel, op. cit., p. 351.

(5) Idem.

Objetivamente, estos intereses son también difusos o imprecisos, porque el alcance de las prestaciones debidas y la determinación del sujeto que tiene a su cargo la liberación del deber correspondiente para la satisfacción del interés no están determinados. Se refieren a derechos en los que el contenido del objeto se difumina, ora sea porque los mínimos no están fijados legislativamente, ora sea porque los obligados son múltiples y cada uno tiene algo que poner para el cumplimiento o realización del derecho.

Formalmente, la ambigüedad subjetiva y objetiva de los derechos que nuclean a su alrededor, los "intereses difusos", influye en una "accionabilidad" o justicialidad también difusa o imprecisa porque el problema de la titularidad abre a la consideración de la doctrina el estudio de nuevas formas de acceso a la justicia en grupo y porque, con independencia ya de la titularidad del derecho al ser un grupo el afectado en una determinada materia, pueden arbitrarse nuevas formas de intervención procesal o de representación de los intereses afectados por la parte actuante que desbordan los esquemas clásicos del Derecho Procesal. (6)

Corresponde ahora, establecer las notas esenciales del interés difuso. Al respecto, Lucio Cabrera habla de tres tipos esenciales de interés colectivo:

a) El interés de grupos organizados o susceptibles de organizarse conforme a reglas tradicionales. Es el caso en México del Derecho Agrario o Laboral.

b) El interés "fragmentario" de numerosas personas dispersas geográficamente, así como socialmente, de poca cuantía, por lo que les resulta casi imposible el organizarse. Un ejemplo es el de los consumidores.

c) El interés "difuso" de agrupaciones con imposibilidad de organizarse, cuyos miembros entran y salen y se desconocen. Por ejemplo, el derecho ambiental.

Los problemas de legitimación y de protección... en los intereses "fragmentarios" o "difusos" casi son los mismos.(7)

(6) ALMAGRO NOSETE, José. "Tutela procesal ordinaria y privilegiada de los intereses difusos" en Revista de Derecho Político, n. 16, Madrid, invierno 1982-1983, pp. 96 y 97.

(7) CABRERA ACEVEDO, Lucio. "Los sistemas de protección al interés colectivo..." en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, p. 489.

Existen, sin embargo, algunos autores que identifican interés colectivo e interés difuso, como Anna Do Vita, quien señala que am bas nociones se refieren a situaciones por muchos aspectos análogas, y considera que: "...el aspecto distintivo (radica) en que en las hipótesis de 'intereses difusos' no (existe) una comunidad de personas genéricamente organizada e identificable, sino más bien - una situación mucho más fluida de esa realidad plurisubjetiva." (8)

En el mismo sentido, Barrios de Angelis apunta que: "..... es la dimensión del grupo subjetivo lo que hace colectivo a un interés, pero es la determinación, la falta de límites precisos en -- cuanto a la identificación de las personas que lo componen lo que convierte a ese interés en difuso. Por lo tanto, el interés difuso se caracteriza por corresponder a los sujetos de un grupo indeterminado." (9)

Para Caravita, el nivel organizativo del grupo de personas, - es el criterio de distinción, ya que el interés difuso se refiere a "...un interés latente en la comunidad mas privado de titular... ya que existe una conciencia de la dimensión no exclusivamente individual de ciertas aspiraciones... de la que surgen relaciones - esencialmente colectivas o de grupo... más éstas no están organizadas, en función de aquellas aspiraciones..." (10)

(8) Cit. por LANDONI SOSA, Angel, op. cit., p. 352.

(9) Idem.

(10) CARAVITA, Beniamino. "Interessi diffusi e collettivi" en Diritto e società (nuova serie), n. 2, Padova-Italia, 1982, pp. -- 167 a 169.

En general, la Doctrina coincide en que los rasgos que caracterizan a los intereses difusos son los siguientes:

a) Supraindividualidad. Con ello se quiere señalar que el fenómeno hace referencia a intereses de una comunidad de personas que es indeterminada o por lo menos no determinable desde un punto de vista práctico.

b) Carencia de vínculo jurídico o vínculo jurídico muy lato. En efecto esa comunidad de personas puede o no tener un vínculo jurídico que las aglutine, o éste, ... puede ser extremadamente genérico, como la circunstancia de pertenecer a una misma comunidad política, o vincularse a circunstancias de hecho, muchas veces accidentales o mudables, como ocurre, por ejemplo, respecto de los habitantes de una región perjudicada por la polución emanada de un establecimiento industrial de la zona...

c) Conflictos sociales por intereses supraindividuales. Como ocurre que frente al interés de conservar casas antiguas representativas de una determinada época histórica, se contrapone el interés... de los destinatarios de las viviendas de procurarse terrenos baratos, en lugares bien ubicados, en que existan todos los servicios... Este tipo de intereses, por su naturaleza pueden dar lugar a conflictos de índole social muy importantes, razón por la cual el ordenamiento jurídico deberá tener sumo cuidado al regularlos. (11)

Las características de estos nuevos derechos sociales, que se vinculan a la protección de los intereses difusos y colectivos, son aportadas así mismo por Lucio Cabrera, quien menciona las siguientes:

a) Se trata de derechos que no se ubican ni en el público ni en el privado, sino en el social. Pero a diferencia del Derecho del Trabajo o del Derecho Agrario -que se apoyan en grupos organizados- se sustentan en agrupaciones o sectores desorganizados, cuyos miembros se desconocen y donde los individuos pueden entrar y salir o desubicarse en cualquier momento;

(11) LANDONI SOSA, Ángel, loc. cit., p. 352.

b) Son derechos de muy difícil o imposible codificación, por lo menos hasta ahora, por lo cual se encuentran dispersos en varias leyes y reglamentos...;

c) Estos derechos no sólo protegen intereses patrimoniales, sino fundamentalmente valores culturales, estéticos, de salud, etcétera, o bienes como el agua y el aire que no están en el mercado;

d) Los nuevos derechos sociales formalmente parecen formar parte del Derecho Administrativo, ...y su tutela ha aparecido por ello vinculada a dependencias gubernamentales, sin que hasta ahora se hayan creado Tribunales Especiales;

e) Ha resultado difícil, por no decir imposible, definir las relaciones entre acreedor y deudor o entre sujetos activos y pasivos, por lo cual el Estado mexicano ha asumido la responsabilidad de proteger los nuevos derechos sociales. De esta manera el Estado mexicano intenta: proteger el ambiente, defender la salud de sus habitantes, al consumidor, a la cultura histórica y arqueológica mexicanas, al idioma castellano e idiomas indígenas, etcétera. Es decir que el Estado se ha recargado con nuevas tareas y responsabilidades y ha establecido institutos, departamentos y organismos públicos especializados en su protección. (12)

Finalmente corresponde, intentar dar una definición de los intereses difusos. Por tal motivo se deben observar los requisitos esenciales o reglas de la definición, que son los siguientes:

- 1) La definición ha de ser proporcionada...
- 2) Debe ser completa...
- 3) La definición ha de ser precisa y clara; ha de estar exenta de ambigüedades... para establecer el género y la diferencia específica...
- 4) Debe ser original, esto es, hallarse constituida de tal suerte, que no necesita demostración.
- 5) La definición no ha de ser negativa.
- 6) Debe, por último, estar libre de un círculo vicioso.

(13)

(12) GABRERA AGEVEDO, Lucio, *op. cit.*, p. 490.

(13) Vid. GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 179 y *cfr.* D. P. GORSKI. *Lógica*, 2ed. México, Grijalbo, 1968, p. 76.

Así, dicha definición de interés difuso se construye de la manera siguiente:

El "interés difuso" es un derecho social -colectivo- en formación que pertenece a las agrupaciones, a las clases, a las colectividades; en general a un gran número de personas -desorganizadas, a la vez que a ninguna en particular; y que carece de representación y es de difícil codificación.

Es un derecho que protege bienes patrimoniales, y fundamentalmente valores culturales, estéticos, de salud, etcétera, o bienes que están fuera del mercado como el agua y el aire; dando lugar a conflictos de índole social, ya que existen valores públicos, privados y sociales en contraposición, por lo cual, se requieren actos del Estado y de los particulares para su defensa y protección.

Cabe aclarar, sin embargo, que los intereses difusos, constituyendo una realidad innegable y agrandada de las sociedades actuales, escapan no obstante a definiciones precisas. Se sustraen a los esquemas tradicionales de la división clásica del derecho.

1.1.1. Los grupos sociales

Si bien ya se ha establecido que los intereses difusos se ubican en lo social, es decir, que "...los derechos e intereses sociales implican, en substancia, los derechos e intereses de todos y cada uno de los sujetos integrantes de la sociedad..." (14) Y que además pertenecen a las agrupaciones, a las colectividades y en general a un gran número de personas desorganizadas. (15) Correspon-

(14) BURGOA O., Ignacio. Las garantías individuales. 1ª ed. Méjico, Ed. Porrúa, 1984, p. 51.

(15) En este sentido, se entiende por interés la demanda, el deseo o aspiración que los seres humanos tratan de satisfacer, ya individualmente, ya a través de grupos, ya en sus relaciones con -

de ahora hablar de esas agrupaciones, colectividades, grupos, etcétera, para tener una idea más clara de dichos intereses difusos; - ya que con particular frecuencia se ha presentado en los últimos - tiempos en casi todos los países del orbe, un fenómeno social en - donde categorías integradas por particulares, reclaman cada vez - más, en el acontecer social, nuevos intereses, nuevos derechos y - nuevas necesidades.

Muchas agrupaciones son conocidas por estudiosos de Ciencia - Política, Sociología Política o Derecho Constitucional, "...en cuyo ámbito sin duda se desenvuelven, como grupos de presión, grupos de interés, lobbies, etcétera, en sus excepciones más generalizadas ..." (16)

Todo empuja, así, a un proceso de socialización, es decir, un proceso de transformación de lo personal o individual en lo social o colectivo.

Ya Aristóteles afirmaba que el hombre es un "zoon-politikon", esto es, un ser esencialmente sociable, incapaz de vivir fuera de contacto con sus semejantes. El hombre aislado es una pura abstracción. La comunidad de intereses sociales es lo que hace de un hombre un ser sociable; piensese, tan sólo, en los múltiples grupos - sociales en los que participa el individuo: la familia, un club de portivo, la escuela, la nación, etcétera.

los demás. Como la satisfacción de todos los intereses de todos - los seres humanos no es posible, por eso hay competencia entre los hombres en cuanto a sus varios intereses concurrentes; y esa competencia da origen muy a menudo a conflictos sociales. Característica ésta de los intereses difusos.

(16) GARCIA-PELAVO, Manuel. Constitución y grupos de presión en America Latina. México, UNAM, 1977, p. 33.

Y para dar vida a las representaciones colectivas, es preciso que los individuos, entren en contacto, es decir, que su comportamiento sea el resultado de una serie de recíprocas interacciones - entre los componentes del grupo.

Así surge lo que se ha dado en llamar la "conciencia colectiva", con lo que se trata de expresar:

...fenómenos que tienen su sede en las conciencias de los individuos, pero que no tienen su origen ni explicación en las almas individuales, sino que representan el reflejo o el efecto en éstas de modos colectivos de la vida. Se trata de una - unidad de estilo, de una concordancia en convicciones, en pensamiento, en emociones, en tendencias, en afanes, etcétera, - de los integrantes de un grupo, precisamente por el hecho de su pertenencia a éste. (17)

Aclarando la expresión "conciencia colectiva", observamos que es una forma de representación colectiva. Quiere decir, nada más, que cada uno de los miembros del grupo social siente y sabe que pertenece a él.

En tal sentido, Mendieta y Nuñez afirma: "...los grupos son - agregados conscientes, que se forman por voluntad de sus integrantes, el número de éstos y la especificidad de los fines que persiguen y su organización, los configuran de un modo preciso y norman todos sus actos de manera deliberada..." (18)

(17) Vid. RECASENS SICHES, Luis. Sociología. Ged. México, Ed. Porrúa, 1970, pp. 256 a 259.

(18) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Las clases sociales. México, Ed. Porrúa, 1982, p. 59.

Una vez que ya se ha hecho referencia a lo sociable del hombre y a su comportamiento colectivo, toca ahora analizar los llamados grupos de "presión", de "interés", "lobbies".

Así, entonces, grupo designa un conjunto de individuos que tienen una o varias características comunes, y tal situación conduce o puede conducir a la acción social. Sobre tal base algunos grupos representan los intereses de una clase o sector social bastante bien definido, mientras que otros grupos sólo cuentan con integrantes heterogéneos.

De este modo, en su acepción general, "grupos de presión" evoca las luchas emprendidas para que las decisiones de los poderes públicos se conformen a los intereses o a las ideas de un grupo social dado.

Por su parte, García-Pelayo apunta: "Los grupos de presión son conjuntos de individuos formados en torno de intereses particulares comunes, cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, que influyen, para el efecto en la política pública." (19)

Es importante señalar que los grupos de presión tienen "Un modo característico de comportamiento social, un modo de actuación preciso... que para la satisfacción de sus propios fines e intereses usan su poder colectivo de coacción sobre los órganos del Estado, sin asumir ellos la responsabilidad de la decisión exigida..." (20)

(19) GARCÍA-PELAYO, Manuel, op. cit., p. 106.

(20) Ibidem, p. 107.

De lo anterior se desprenden las características de los grupos de presión, a saber, que son las siguientes:

a) La actividad que realizan va encaminada a influir directamente sobre las decisiones de los órganos gubernamentales:

b) Una vez ejercida la influencia, el que no contrae ninguna responsabilidad respecto de la misma;

c) Se forman en torno de intereses particulares, lo cual excluye a cualquier interés general, público o social. Por lo que... consideramos que el término grupos de presión encierra exclusivamente a agrupaciones privadas. (21)

En cambio el "grupo de interés", como lo define David Truman, es: "...cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas." (22)

Como puede apreciarse la noción de Truman se funda en el interés compartido más que en el hecho de que el grupo ejerza presión sobre la autoridad. Así Paul Noack, apoyando lo anterior, sostiene que es "...preferible la denominación grupo de interés porque la presión es solamente un síntoma de la actividad de una asociación de intereses." (23)

(21) GARCIA-PELAYO, Manuel, op. cit., p. 108.

(22) BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. México, Ed. Siglo XXI, 1976, p. 751. Voz: "Grupos de interés".

(23) Cit. por ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la ciencia política. México, Ed. Harla, 1973, p. 139.

Algunos autores, especialmente en los Estados Unidos, llaman "grupos de interés" a las unidades realizadas sobre los fundamentos expuestos:

Pero la unificación de conductas obtenida es susceptible de muchas variaciones en su duración y firmeza. A veces se presenta en forma efímera y esporádica, y sólo en circunstancias determinadas. Su razón de ser es la defensa de posiciones espirituales o morales, en promover aspiraciones.... Para describir estas situaciones se usan las expresiones "grupo inorgánico", "grupo difuso", o "grupo virtual", así como las llamadas agrupaciones de vocación "ideológica"... (24)

La realidad social nos enseña que "...la sociedad se hace más diferenciada y la vida del individuo más y más segmentada entre las distintas estructuras diferenciadas. Un resultado de este proceso es la aparición de un gran número de ...asociaciones secundarias..." (25)

Al respecto, es importante establecer la clasificación de los grupos en primarios y secundarios. El "grupo primario", es pequeño y las relaciones entre sus miembros son directas o personales, sus integrantes se conocen o por lo menos se identifican entre sí. El "grupo secundario" es aquél grupo grande donde no existe esta intimidad, las relaciones entre sus miembros son impersonales, y aunque los miembros se reconozcan como integrantes del grupo no hay contacto inmediato entre ellos.

(24) MEYNAUD, Jean. Los grupos de presión. Buenos Aires, EUDEBA, 1962, pp. 8 y 9.

(25) DOWSE, Robert E. Sociología política. Madrid, Ed. Alianza, 1970, p. 469.

Así, a medida que la sociedad se hace más compleja tenderá a formar nuevos grupos secundarios -también llamados, inorgánicos, -latentes, difusos, etcétera-, así los consumidores; las personas -discriminadas social, racial o sexualmente; los ancianos; las personas afectadas por la contaminación; etcétera, pueden constituir la base de la formación de estos grupos si adquieren una significación en la defensa de sus "intereses difusos". Se convertirán en una categoría social significativa, con la que hay que contar como posible amenaza, o como colaboradores del orden establecido.

Tales grupos surgen, entonces, como respuesta a la creciente distancia entre los órganos de decisión y los individuos. Así, hay que recordar que una de las características de los intereses difusos, es la falta de representación, por lo que:

...los mismos teóricos sugieren ocasionalmente que en un momento dado pueden haber intereses que no corresponden efectivamente a ningún grupo y por lo tanto, carecen de representación. La aparente incongruencia de esta noción es responsable de conceptos como los de "grupos potenciales", "grupos latentes", "grupos difusos", "grupos de vocación ideológica", "grupos en etapa de formación", etcétera... (26)

Su actividad como grupos de interés se reduce a la pretensión, es decir, "...al requerimiento, exigencia o petición formulada públicamente a los órganos o agentes encargados de la función legislativa, ejecutiva..." (27)

(26) YOUNG, Oran R. Sistemas de ciencia política. México, FCE, 1979, p. 160.

(27) PAYT S., Carlos. Teoría de la política. Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1960, p. 184.

Promueven sus aspiraciones sobre cuestiones que interesan al bienestar colectivo, reclamando la atención sobre problemas de interés social. En este sentido, contribuyen a impulsar la legislación y al Estado mismo para que cumpla con sus fines y funciones sociales.

Cuando estos objetivos determinan una presión sobre el poder público, provocando una decisión, pero sin asumir la responsabilidad de esa decisión adoptada, entonces nos hallamos ante el "grupo de presión".

En efecto, Meynaud apunta:

Los grupos de interés así caracterizados se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que... actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones.

El grupo de presión es siempre un grupo de interés... El grupo de interés no es necesariamente un grupo de presión en la medida en que las posiciones que sostiene son susceptibles de recibir satisfacción de otro modo que por la vía gubernativa... (28)

Podemos citar el criterio de Linares Quintana, para apoyar lo anterior, quien nos dice: "...cuando dichos grupos (de interés) presionan, en defensa de sus intereses comunes, sobre el Estado... se convierten en grupos de presión. De donde, todos los grupos de presión son grupos de interés, pero no todos los grupos de interés son grupos de presión." (29)

(28) Cit. por GARCIA-PELAVO, Manuel, op. cit., p. 107.

(29) Idem.

En suma, la categoría *grupos de presión* abarca una parte de la actividad de los *grupos de interés* o, dicho más exactamente, consiste en el análisis de los *grupos de interés* en un aspecto determinado. (30)

En consecuencia, son *grupos de interés*, los *grupos sociales* - que sin ser parte de la estructura política, para la obtención de un fin específico, postulan, promueven o buscan influir en una decisión gubernamental, en función de la realización de sus propios intereses.

Esto nos permite diferenciarlos de los partidos políticos, y al respecto Fayt afirma: "No constituyen *grupos de intereses* los partidos políticos, el ejército, la policía o la burocracia, toda vez que son parte del gobierno o sus elementos materiales interiores..." (31)

Más concretamente, el *grupo de presión* difiere con los partidos políticos, en que los segundos son:

...grupos con aspiraciones de poder, ésto es, que aspiran al ejercicio del poder público, procuran que alguno de sus miembros figure en el gobierno institucionalizado... en tanto los

(30) "Teoría de los grupos" es el nombre común de uno de los enfoques actuales más ampliamente utilizados y todavía más controvertidos en el análisis político. Vid. DOWSE, Robert E., *op. cit.*, p. 466, quien expone: "...que el estudio de los grupos de interés procede históricamente de la 'teoría de grupos' en la política... y que en resumen señala que la política es el proceso de asignación de valores sociales, y un proceso que ha de comprenderse mediante el examen de los grupos que toman parte en la elaboración de decisiones. No estamos afirmando que la llamada 'teoría de grupos' se ocupe sólo de las actividades de los grupos de interés, si no que su efecto histórico ha sido estimular este estudio..."

(31) *Cit. por* GARCIA-PELAYO, Manuel, *op. cit.*, p. 109.

grupos de presión son grupos con aspiraciones políticas, éstos es, con intereses que se proponen satisfacer, les interesa solamente influir en el órgano gubernamental para que las decisiones que éste tome o mande ejecutar no afecten a los intereses del grupo. (32)

Ya por último, analizaremos la actividad del "lobbying". El término, originado en los Estados Unidos hacia 1830, significa la actividad desplegada por representantes de ciertos grupos de intereses para influir en las decisiones que tomarán los miembros de la Asamblea.

Estrictamente, el término lobbying, implica un proceso de comunicación:

Una persona, actuando en calidad de comisionado de otro, se dirige a los miembros del Congreso con la esperanza de influir en su decisión. Por tanto, toda actividad que no este motivada por el ánimo de influir, que no implique la presencia de un intermediario o representante como forma de enlace entre el ciudadano y los decisores, no es lobbying. (33)

Para Mathiot, la actividad del lobbying, "...abarca todos los aspectos de la vida política y se dirige tanto a obtener como a impedir la sanción de una ley, como a sostener o detener una acción gubernamental, administrativa o judicial... (34)

(32) SANCHEZ AGESTA, Luis. Principios de teoría política. -- Madrid, Ed. Nacional, 1979, p. 229.

(33) Cfr. GARCIA-PELAYO, Manuel, op. cit., pp. 65 y 66.

(34) Ibidem, pp. 110 y 111.

En el sistema político norteamericano el lobbying está considerado como un componente del proceso legislativo. La "Federal Regulation of Lobbying Act", sancionada en 1949, es el instrumento que legaliza la actividad de los "lobbyistas" e institucionaliza la influencia que puedan ejercer. En su sección 307 define su actuación en estos términos:

Gualquier persona, individuo, sociedad, comité, asociación, corporación y cualquier otra organización o grupos de personas que de una forma directa o indirecta recojan o reciban dinero, o cualquier otra cosa de valor, para emplearlo especialmente para ayudar en el cumplimiento de los siguientes fines: a) aprobar o denegar cualquier ley en el Congreso de los EE. UU.; b) influir directa o indirectamente para que el Congreso apruebe o deniegue cualquier legislación. (35)

De este modo, queda hecho el análisis, quizá de un modo generalizado, de los grupos de presión, grupos de interés y lobbying. Con esto, queremos decir que se hizo un análisis de la actividad política en términos de la actividad de grupos. Con lo cual, la noción de "interés difuso" se aclara, en relación con las agrupaciones, colectividades, grupos, a los que pertenece dicho interés.

1.1.2. Interés colectivo e interés difuso

Ya hemos visto que la Doctrina habla de tipos esenciales de "interés colectivo" y la distinción con el "interés difuso", está dada sobre la base del diverso nivel organizativo de los grupos.

(35) Cfr. GARCIA-PELAYO, Manuel, op. cit., pp. 66 y 67.

El concepto de interés colectivo presupone que la comunidad - de intereses sea conocida por los titulares de los intereses o por la mayor parte de ellos, puede ser considerado suma de intereses - individuales o combinación y síntesis de éstos.

Burgoa destaca claramente y resulta evidente que:

...sobre los intereses particulares de cada quien están los intereses colectivos, que se resumen dentro del concepto genérico de "interés social", el cual, a su vez, presenta diversas implicaciones demográficas (sic), que se expresan en el "interés público", el "interés común", el "interés nacional", el "interés general" o el "interés mayoritario"... (36)

Los derechos y deberes no se presentan más, como derechos y - deberes esencialmente individuales, sino "meta-individuales" y "colectivos". La existencia de estos nuevos derechos y deberes se hace notar en las modernas sociedades como consecuencia de la creciente aspiración a mejorar la calidad de vida en todas sus vertientes, deteriorada en muchos sentidos y amenazada por la propia civilización, todavía poco evolucionada para responder a las nuevas necesidades y exigencias sociales.

La nueva problemática social, coloca de esta manera, en primera línea de atención estos intereses sociales o colectivos, que suelen congregarse alrededor de grupos, a los que se llama "difusos", mal regulados y dificultosamente protegidos.

(36) BURGOA O., Ignacio, op. cit., p. 52.

Así, Almagro Nosete expresa que:

Lo típico de estos intereses sociales o colectivos que se denominan difusos es su aceptación por grupos o clases o sectores de manera más o menos extensa, según los casos. Por razón de esta distribución de los intereses sociales representativos de clases, grupos o colectivos más o menos extensos, surgen conflictos a veces entre la satisfacción de los intereses de un grupo respecto de los otros, lo que lleva a poner de relieve otra nota que acompaña al concepto de intereses difusos: la conflictualidad... (37)

El criterio de distinción fundado en la organización, es insuficiente todavía, por lo cual, otro elemento de distinción del interés difuso con el interés colectivo puede ser la diversidad del enlace entre el interés y los sujetos a los que pertenece.

En este sentido el interés difuso intenta recurrir al término "interés colectivo"... ya de por sí conocido -cuando menos en sus relaciones (id est, relaciones y contratos colectivos)- y proveído de elaboración suficiente, el término desconocido o menos conocido, o de todos modos nuevo (interés difuso) trata de arrancar por estas nuevas situaciones la misma posición en el ordenamiento que los intereses colectivos ya han obtenido... (38)

Así resalta otro rasgo característico de los intereses difusos: la dificultad para definir las relaciones entre sujetos activos y sujetos pasivos, ésto es, la carencia de vínculo jurídico o vínculo jurídico muy lato. (39)

Habría que distinguir por tanto, dentro del concepto de interés difuso, entre estos intereses formalizados en cuanto derechos (derecho a la cultura, derecho a la calidad de consumo, derecho al

(37) ALMACRO NOSETE, José, op. cit., p. 96.

(38) CARAVITA, Beniamino, op. cit., p. 176.

(39) Vid. supra, notas 11 y 12.

medio ambiente adecuado, etcétera) y estos intereses en cuanto situaciones jurídicas de ventaja, utilidad o perjuicio de naturaleza grupal y que giran en torno a estos reconocimientos legislativos - que merezcan tutela judicial.

En sendos casos, si la tutela se dirige a los esquemas clásicos, es decir, legitimación de quien afirma la titularidad del propio derecho o legitimación de quien afirma un interés directo relativo a una situación jurídica individualizada propia del accionante, los intereses difusos se pierden por la inercia del régimen clásico de la legitimación, ya que es característica propia de los intereses difusos la falta de representación; puesto que pertenecen a todos y a nadie a la vez.

De aquí que esta diferencia, válida en cuanto contempla al sujeto como individuo, pierda utilidad cuando se considera al sujeto como miembro de una comunidad en la que, por necesidad que obliga a la solidaridad, comparte intereses que son sociales o colectivos, es decir, intereses que al mismo tiempo son ajenos y propios pero siempre comunes.

Algunos de estos intereses sociales o colectivos, habitualmente de entre aquellos que tienen un carácter más general que sectorial o circunscrito a grupos específicos, son seleccionados por el Estado en forma de "intereses públicos". Y el Estado se constituye en gestor y garante de estos intereses.

"Más sucede que no todos los intereses sociales o colectivos son seleccionados como intereses públicos... la formalización com-

plata de los intereses sociales como públicos conduciría al Estado totalitario..." (40)

En definitiva, la nueva problemática pone en evidencia las in suficiencias legislativas y de protección jurisdiccional en estas materias, descubre el desamparo jurídico en que se encuentran los intereses sociales y colectivos aglutinados en torno a los llama-- dos intereses difusos.

1.2. Principales manifestaciones del interés difuso

En la realidad social de nuestra época, aparecen involucrados en los múltiples fenómenos sociales, económicos y políticos, diversos y nuevos intereses y derechos. Lo que implica la dificultad de su protección, así mismo, se plantea la cuestión socio-política de la tutela y protección del -que se ha dado en llamar- "interés difuso".

En lo que atañe a la sociedad, la cuestión debe ser considerada desde el punto de vista social y político y en lo que se refiere al Estado, la problemática se resuelve desde el punto de vista legislativo, administrativo y jurisdiccional.

Y es el caso que tanto a nivel legislativo como de la admini-- tración existe preocupación por la protección de determinados inte-- reses difusos, como por ejemplo la protección al consumidor a través de la Ley Federal de Protección al Consumidor (en la experien-- cia mexicana, alcara)

(40) ALMAGRO NOSETS, José, op. cit., p. 94.

No obstante la preocupación anotada, en el acontecer social - se manifiestan otros intereses difusos tales como la defensa de - los patrimonios artístico y cultural de la colectividad; la protección al medio ambiente; la conservación de áreas verdes; defensa - contra una publicidad falsa; protección a los grupos étnicos y contra discriminaciones raciales; defensa de la salud; derecho a la - información; etcétera, por mencionar algunos, que son de difícil - codificación y protección.

De tal modo que surge toda una gama de necesidades, aspiraciones; intereses difusos, en otras palabras; de la sociedad la cual demanda una mejor calidad de vida, ya no tan sólo el derecho a la vida.

Así estos intereses se mueven en la línea de reconocimiento - de los derechos humanos llamados económicos, sociales y culturales "...pero se hace muy difícil precisar el alcance jurídico de su - contenido y lo que pudieran denominarse directivas para su expansión y plena satisfacción..." (41)

Concurren en este sentido las discrepancias políticas en torno a la construcción del modelo de sociedad que permita la mejor y más indicada satisfacción de estos derechos. Pero estas dificultades no deben excluir bases que permitan establecer los contenidos mínimos concretos de los citados derechos.

Legislativamente estos derechos se traducen en desarrollos de singulares, pero en general con la común pretensión de trascender al sujeto individual como titular del derecho o interés. Dándose una "toma de conciencia" sobre exigencias colectivas que implican mayore

(41) ALFACRO NOSETTE, José, op. cit., p. 96.

res grados de cohesión social y de interdependencia solidaria.

Se tiene entonces, que el interés difuso cubre una área extremadamente compleja y dinámica de fenómenos sociales. En este sentido, el interés difuso, se puede identificar como un tipo de acción social que se manifiesta en una área social relativamente indeterminada o en cierta forma problemática en que no existen modelos -- normativos institucionalizados o están en crisis.

1.3. Nuevos tipos de protección

Con el transcurso del tiempo se ha impuesto la concepción que busca una protección "erga omnes" de los derechos, frente a toda persona. Con respecto a los grupos, es obligado replantear la protección de los intereses que tienen un carácter colectivo. El interés en juego es colectivo y por tanto debe ser posible crear tipos de protección nuevos. En opinión de Cappelletti: "Es justamente la búsqueda de estos tipos de protección nuevos que está en vía de caracterizar profundamente la evolución del Derecho de la época contemporánea." (42)

Así se debe buscar la constante adaptación de leyes y reglamentos a las aspiraciones, necesidades, intereses, derechos, etcétera, de la sociedad actual. Por su parte Fayt dice que:

El gobierno... se realiza en medio de las pretensiones, tensiones y presiones de las fuerzas sociales y de los intereses que configuran la realidad social. Con el fin de obtener

(42) CAPPELLETTI, Mauro. "La protección de intereses colectivos y de grupo en el proceso civil" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 105-106, t. XXVII, UNAM, enero-junio 1977 p. 76.

el equilibrio de fuerzas necesario para el desenvolvimiento - de la vida social, el gobierno debe expresar y satisfacer los intereses vitales que se articulan en la sociedad... (43)

El Estado debe ejercer innumerables actividades, dirigidas a la realización de sus fines, tendiendo a lograr seguridad, progreso y bienestar de la colectividad.

La acción del Estado en relación con la vida diaria de la comunidad, puede hacerse encuadrando las actividades de los particulares dentro de las líneas en que se contengan al mismo tiempo sus intereses propios y el beneficio de todos, o tomando a su cargo la atención de una serie de necesidades, y finalmente, impulsando el esfuerzo benéfico de los particulares para el mejoramiento social.

¿Cómo se protegen esos intereses difusos que, por su misma naturaleza, pertenecen a una comunidad de personas indeterminadas?

La experiencia extranjera y la Doctrina -y en forma preponderante los procesalistas-, han señalado que la tutela de los intereses difusos importará modificación en los conceptos clásicos, ya - que existen institutos como la legitimación y la cosa juzgada (44) que en su estructura actual no se adaptan a este tipo de protección y que en consecuencia deberán ser variados y que existan ade-

(43) FAYT S., Carlos, op. cit., p. 181.

(44) Vid. más ampliamente: LANDONI SOSA, Angel, op. cit. y GA FELLETTI, Mauro, op. cit. y además FELLECRINI GRINOVER, Ada. "A tutela jurisdiccional dos interesses difusos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, núms. 3-4, Montevideo, 1977, entre otros; En donde se expone que: En este sentido, existen límites objetivos y subjetivos de la cosa juzgada. Los primeros se refieren a que la autoridad de la cosa juzgada se extiende exclusivamente al objeto del proceso decidido en la sentencia. El objeto del proceso se --

más otros elementos como son las facultades conferidas al órgano -jurisdiccional y las funciones del Ministerio Público -representante de la sociedad- que deberán ser modificadas para adaptarlas a -la nueva problemática.

Tomando lo anterior en su generalidad, se presenta el punto -de la legitimación que es, justamente, el de mayor complejidad en la defensa del interés difuso. Para resolver esto, se han dado distintas soluciones, a saber:

...la solución legislativa facilitando la actuación de los -asociaciones representativas de dichos intereses; la creación de organismos administrativos para atender esos reclamos, combinando la iniciativa privada con los controles públicos; la creación de un órgano especial que represente al interés difuso inclusive ante la administración o el propio poder judicial (aquí la más típica solución es la del "Ombudsman", cfr. infra, cap. 4.1.); solución de admitir la llamada "acción popular" en defensa de intereses difusos... (45)

identifica, en términos generales, por las partes, las pretensiones litigiosas y la causa de pedir. Por otro lado, los límites subjetivos de la cosa juzgada hacen referencia a la regla de que la -autoridad de la cosa juzgada sólo rige entre los sujetos que hayan participado en el proceso en el cual se haya dictado sentencia.

Pero en el caso de acciones para la protección de intereses -colectivos, estos esquemas son inapropiados. La parte no actúa solamente para ella misma, sino para la colectividad entera que debe ser reintegrada en el goce de su "derecho colectivo"; y por tanto los efectos de la decisión deben extenderse también a los sujetos no presentes en la instancia. Se observa que en ciertos tipos de -acciones colectivas la decisión tiende aún a tener un efecto "erga omnes". Por otro lado, aún en el dominio más tradicional de la reparación del daño, no se debe ya considerar solamente el "daño sufrido" por la parte presente en la instancia, sino el "daño causado o producido por el demandado en su conjunto" -a la colectividad entera-. Así los intereses difusos, su tutela y protección, rebasan los límites de la cosa juzgada.

(45) Vid. CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., pp. 83 a 100 y además vid. VESCOVI, Enrique. "Los sistemas de protección al interés de los consumidores..." en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, pp. 573 a -579.

Está claro entonces, que el Estado moderno debe actuar activamente en la búsqueda de nuevos tipos de protección de los intereses sociales, colectivos, difusos, etcétera, propiciando con ello una sociedad más justa y organizada en libertad al servicio del hombre.

Superar la concepción individualista y liberal del hombre es meta que se ha generalizado progresivamente: a tal punto que hoy no hay ni constitución democrática moderna, ni declaración universal de los derechos humanos, que no proclame derechos y deberes sociales y colectivos, antaño descuidados o ignorados.

Surge así, el "Estado Social de Derecho", calificado también como "Democracia Social", lo cual se dió "... de la transformación del Estado de Derecho clásico, individualista y liberal en una organización política en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diversos intereses de los grupos sociales, económicos, políticos y culturales cada vez más complejos." (46)

El Estado moderno, de este modo, amplía el espacio social y político, propiciando la creación y organización de una nueva sociedad en la que abarca todos los derechos sociales, que sirven de fundamento a la actividad misma del Estado en la promoción del desarrollo con justicia social. En consecuencia, los sistemas de protección al interés colectivo, que instrumente el Estado, no harán sino ratificar la importancia del reconocimiento y protección de los llamados intereses difusos.

(46) GARCIA-PELAYO, Manuel. "El Estado Social y sus implicaciones" en su libro Las transformaciones del Estado contemporáneo. 2^{ed.} Madrid, Ed. Alianza, 1982, pp. 13 a 82.

CAPITULO 2

LA PROBLEMÁTICA EN MEXICO

2.1. COMPLEJIDAD DE LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA

2.2. LA DIFÍCIL DELIMITACION DEL INTERES DIFUSO

2.3. CAPACIDAD PARA ACTUAR

2. LA PROBLEMÁTICA EN MÉXICO

2.1. Complejidad de la sociedad contemporánea

Hay que destacar que la sociedad contemporánea es pluralista (1) y grupal y esto determina que las relaciones entre los diversos grupos e intereses provoquen la afectación de la esfera jurídica de los particulares e inclusive de los propios grupos sociales, y por ello también es preciso revisar los instrumentos tradicionales de tutela y protección de los derechos personales, en relación con valores sociales, colectivos o de grupo.

Por ello, se considera necesario fomentar la integración de los individuos en "sociedades intermediarias" (entre el Estado y los particulares) (2) y organizaciones civiles de solidaridad comunitaria, "que hagan dinámico el derecho, que suplan las insuficiencias de nuestras actuales normas, que les den acción para poner en marcha los derechos colectivos..., en una acción de participación ciudadana, dinámica y social, ...para la defensa de los valores colectivos." (3)

(1) Vid. RODRIGUEZ PRATS, Juan José. La política del derecho en la crisis del sistema mexicano. México, UNAM, 1986, pp. 169 y -170. Quien expone: "En el lenguaje político se llama pluralismo la concepción que se propone como modelo una sociedad compuesta por grupos (intereses)... aún en conflicto entre ellos... Una sociedad en la que existe una diversidad de tendencias o grupos potenciales y un cuadro de instituciones políticas que canalizan esas tendencias para coordinarlas o prevenir y ajustar sus conflictos..."

(2) Vid. CAPPELLETTI, Mauro. "La protección de intereses colectivos y de grupo..." en Revista de la Facultad de Derecho de México. núms. 105-106, t. XXVII, UNAM, enero-junio 1977, pp. 91 a 95.

(3) "Se establecen las bases para el código civil del siglo XXI". Primer Congreso Nacional de Derecho Civil en Gaceta UNAM. Pa. época, v. II, n. 79, México, 27 noviembre 1986, p. 5.

Así también, se tienen que tomar en cuenta, entre otros factores, los relacionados con nuevos descubrimientos científicos y tecnológicos y las nuevas relaciones económicas y sociales, así como la explosión demográfica y su pavorosa consecuencia: la falta de alimentos; la atracción urbana que arrastra a parte considerable de la población rural a la ciudad, originando concentraciones humanas monstruosas (megalo-urbanismo, la megalopolis, la ecumenopolis), en fin nuevas condiciones y manifestaciones de la vida social. (4)

Y bien, parece claro que:

...en el cuadro de estos nuevos, gigantescos fenómenos sociales, tan atrayentes como peligrosos si no son dominados a tiempo por el hombre, el Derecho, instrumento de organización de las sociedades, debe asumir tareas y tomar dimensiones desconocidas hasta ahora. Las actividades y las relaciones conciernen cada vez con más frecuencia a categorías enteras de individuos, y no a algunos individuos solamente... (5)

Se ha dicho que el establecimiento y mantenimiento de un orden social adecuado es la misión más importante del Estado. Sin embargo, el Estado moderno se encuentra en crisis (6), sobre todo por la vertiginosa dinámica social en todos sus aspectos, lo que incuestionablemente repercute en el orden económico y sobre todo en el jurídico.

(4) Sobre este fenómeno vid. por ej., las interesantes reflexiones de TOWNBEE, Arnold. Cities on the move. Londres, Oxford University Press, 1970; y de NUMFORD, Lewis. The city in history. --- 1961 Penguin, Books, 1966. Cit. por, CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., p. 75.

(5) Idem.

(6) Vid. RODRIGUEZ PRATS, Juan José. "La crisis" en op. cit., pp. 209 a 223.

Hoy se puede afirmar, con oportunidad, que en México ante las nuevas exigencias sociales y para satisfacer éstas, el Estado moderno a cada momento se aleja de sus estructuras tradicionales y se transforma. En este sentido, el régimen constitucional mexicano aún cuando todavía presenta ciertos aspectos del sistema liberal clásico, modificados de manera paulatina a través de varias reformas constitucionales (7), y tomando en cuenta también los difíciles problemas del desarrollo, debe considerarse esencialmente inspirado en el modelo del Estado o de la Democracia Social.

El Estado Social de Derecho, que es el modelo que sigue, en términos generales, el ordenamiento jurídico mexicano, se caracteriza por:

...la intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras como Estado benefactor, promotor, distribuidor, manager, etcétera. (8)

Así, el Estado Social de Derecho reconoce los derechos sociales, económicos y culturales de los diversos grupos sociales, y se le atribuye al Estado la función de lograr el bienestar social.

(7) Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La defensa jurídica de los particulares..." en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, pp. 139 a 141.

(8) Cfr. GARCIA-PRLAVO, Manuel. "El Estado Social y sus implicaciones" en su libro Las transformaciones del Estado contemporáneo. 3ed. Madrid, Ed. Alianza, 1982, pp. 30 a 40.

Por ello, poco a poco se abandona la idea liberal del Estado-gendarme, para remplazarla por la de Estado de Bienestar. Un Estado activamente preocupado de todas las necesidades del país y de los que en él habitan y dedicado a buscar soluciones a los problemas, dificultades e insuficiencias que afrontan los grupos sociales más extensos y menos favorecidos económicamente. Se trata, en palabras de Novoa Monreal, "...del Estado 'gestor' del bienestar colectivo, encargado de dar e imponer solución a las necesidades sociales básicas..." (9)

Se tiene entonces, como apunta Pérez Gonzalez, "...que el Estado ejerce actividades, dirigidas a la realización de sus fines, tendientes a lograr seguridad, progreso y bienestar de la colectividad..." (10). El Estado mexicano, ante la pluralidad de nuevas responsabilidades, amplía el espacio social y político, propiciando la creación y organización de una nueva sociedad en la que abarca a todos los sectores en su propósito de llevar a sus últimas consecuencias los principios plasmados en la Constitución, que sirven de fundamento a la actividad misma del Estado Social.

Esta evolución se advierte:

...con mayor vigor en las recientes reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 de la Constitución Federal, publicadas el 3 de febrero de 1983, las que, de acuerdo con la parte relativa de la iniciativa presidencial de diciembre de 1982, "... Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es

(9) NOVOA MONREAL, Eduardo. El derecho como obstáculo al cambio social. 7ed. México, Ed. Siglo XXI, 1985, p. 55.

(10) PEREZ GONZALEZ, Carlos. "La defensa jurídica de los particulares..." en Revista de la Facultad de Derecho de México. núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, p. 221.

necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en los procesos de la vida nacional... con nuevos mecanismos de participación social que -lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático..." (11)

Sobre ésto se puede abundar, con toda claridad, ya que a medida que la sociedad se organiza, se le presentan las exigencias de la vida colectiva, y por lo complejo de las conductas sociales, éstas contemplan aspectos políticos, económicos y jurídicos, razones por las cuales el Estado, debe administrarse de acuerdo con el proyecto nacional (12) que se deriva de la misma sociedad, o como lo menciona Mendieta y Nuñez, "...que le impone los hechos sociales..." (13)

2.2. La difícil delimitación del interés difuso

Como se expresa con claridad por Recasens Siches (14), el derecho positivo para zanjar los conflictos de intereses entre los individuos, entre los grupos o entre ambos, obra de la siguiente manera:

(11) Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit., p. 140.

(12) Sobre este tema vid. RODRIGUEZ PRATS, Juan José. "Nuestro proyecto nacional. Su vigencia y validez" en op. cit., pp. 147 a 178; y además vid. NOVOA MONREAL, Eduardo. "El proyecto concreto de vida social, la interpretación de la ley y la revolución" en op. cit., pp. 198 a 210.

(13) Cit. por FEREZ GONZALEZ, Carlos, op. cit., p. 228.

(14) Cit. por LANDONI SOSA, Angel. "Los sistemas de protección al interés de los consumidores..." en Revista de la Facultad de Derecho de México. núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, pp. 516 y 517.

- 1o.) Clasifica los intereses en dos categorías:
- a) los que merecen protección.
 - b) los que no la merecen.
- 2o.) Determina, entre los intereses que merecen protección, - una escala jerárquica de los mismos, estableciendo cuáles deben tener prioridad o preferencia sobre los otros y creando - esquemas de posible armonización o compromiso entre intereses parcialmente opuestos.
- 3o.) Define los límites dentro de los cuales esos intereses - deben ser reconocidos y protegidos, mediante preceptos jurídicos que sean aplicados congruentemente por la autoridad judicial o por la administrativa -en caso necesario-, es decir, - en caso de que tales preceptos no sean espontáneamente cumplidos.
- 4o.) Estructura una serie de órganos encargados de:
- a) establecer las normas que sirvan como criterio para - resolver los conflictos de intereses -poder legislativo, poder reclamatorio-;
 - b) desenvolver y ejecutar las normas -poder administrativo-;
 - c) dictar normas individualizadas en las que se apliquen las reglas generales -poder judicial-.

En la realización de las tareas antes señaladas influyen muchas veces una serie de factores sociales, frecuentemente antagónicos, que hacen que la misión del orden jurídico consistente en reconocer, delimitar y proteger eficazmente los intereses reconocidos, nunca llegue a terminarse definitivamente, sino que por el - contrario, como lo señala Recasens Siches, "...estará siempre en - curso de reelaboración y será así, porque los intereses no reconocidos hasta la fecha seguirán ejerciendo presión para obtener su - reconocimiento en el futuro." (15)

(15) Cit. por LANDONI SOSA, Angel, op. cit., pp. 516 y 517.

En esta problemática, ya de por sí harto compleja, se insertan los intereses difusos, los cuales en atención a su naturaleza darán lugar también a conflictos entre grupos sociales de antagónicos intereses. De esta problemática podemos destacar algunos puntos:

a) ¿Cómo se protegen estos intereses -colectivos, difusos, su pra-individuales- que, en general, por su misma naturaleza y por definición, no aparecen conjuntados ni individualizados?

b) ¿Cómo se detectan o individualizan o caracterizan a los -grupos de consumidores, a los titulares del medio ambiente perjudicado o amenazado, a los intereses de la colectividad para la defensa de su patrimonio artístico, cultural, etcétera?

c) ¿Qué leyes hay que dictar, qué órganos crear, etcétera? Es to es, como la natural defensa por los órganos tradicionales del -Estado no se adecúa a las exigencias de la vida moderna, entonces, cabe la pregunta.

d) ¿Quién representa a esos intereses difusos, colectivos, so ciales o supra-individuales, sea en general, sea en determinados -problemas concretos -medio ambiente, discriminación racial, etc.-?

e) ¿Cuáles son los intereses o de cuáles intereses se trata, a los que hay que proteger para la defensa de la sociedad o de sus miembros individualmente considerados?

En definitiva: los órganos y mecanismos necesarios a esos fines y las respuestas han sido de lo más diverso y variado. (16)

(16) Vid. supra, cap. 1.3., nota 45.

Esta realidad de la sociedad contemporánea, donde cada vez se transita más de la individualidad a la grupalidad, donde cada vez son más predominantes los fenómenos del accionar de grupos, obliga también a replantear la protección de los derechos públicos.

Por ello, cabe intentar brevemente un análisis de la Doctrina de los derechos públicos subjetivos. ¿Por qué se los llamó derechos públicos? "Se les denominó así porque eran derechos de todos y frente al Estado, es decir, sólo se veía la contraposición individuo-Estado, entendiéndose por Estado las diversas manifestaciones del poder estatal." (17)

Los derechos subjetivos son los que tienen acción, es decir, que son derechos garantizados jurisdiccionalmente, protegidos, tutelados; con lo cual se supone que la existencia de esos derechos queda avalada por la existencia de un juez, por la existencia de un órgano y por la existencia de un procedimiento que se moviliza a través de una acción.

Los derechos subjetivos son así, "...derechos garantizados jurisdiccionalmente y la tutela judicial operativizará el derecho constitucional protegido, dotando así al titular del medio para exigir su reconocimiento o para provocar la remoción del obstáculo impeditivo del goce de esa libertad." (18)

Lo importante es lo que señala Bidar Campos, al referirse a la base constitucional de los derechos, quien dice:

(17) Vid. más ampliamente: VANOSSI, Jorge Reinaldo. "Acción de amparo y acción de inconstitucionalidad..." en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, pp. 314 a 322.

(18) VANOSSI, Jorge Reinaldo, op. cit., p. 318.

...todo derecho subjetivo reconocido en una Constitución, sea en forma operativa, sea pragmática, exige que el sujeto pasivo frente al cual ese derecho es oponible quede perfectamente individualizado... siempre ha de haber un sujeto al cual el titular del derecho le pueda demandar algo, que dé, que haga, o que omita. Si falta esa relación de alteridad, evidentemente no podemos hablar de un derecho subjetivo, estamos simplemente usando un eufemismo para encubrir una situación desprotegida. (19)

La Doctrina clásica de los derechos públicos subjetivos, resulta poco innovadora a esta altura de los tiempos. Su innovación aparece hoy como algo limitante, cuando ya se trata de garantizar no sólo los derechos "erga omnes", sino también los nuevos derechos, es decir, los derechos sociales.

En consecuencia, hablar de la protección de los derechos subjetivos en el ordenamiento constitucional, significa incluir todo tipo de interés ya sea individual o social, pues no podemos olvidar los nuevos derechos sociales en México:

Se han creado recientemente el derecho a la vivienda (artículo 4); el derecho que "toda persona tiene a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos" (artículo 4). También este artículo 4 de la Constitución contiene el derecho de igualdad ante la ley - del hombre y la mujer, principio que ha trascendido a la legislación civil en materia familiar y en otros preceptos del Código Civil. Los menores tienen derecho a tener satisfechas sus necesidades y a ser protegidos en su salud física y mental frente a sus padres y, subsidiariamente, frente a instituciones públicas (también artículo 4). El artículo 6 establece el derecho a la información.

En forma tácita existen, entre otros derechos humanos a

(19) Cit. por MANOSSI, Jorge Reinaldo, op. cit., p. 319. Aquí hay que recordar que una de las notas características del interés difuso, es la carencia de vínculo jurídico.

nivel constitucional, el de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículos 27, 73 fracción XVI, 123 fracción XV y otros). E igualmente existe tácitamente el derecho a la conservación y defensa del patrimonio cultural, artístico y arqueológico de México (artículo 3). (20)

Leyes de naturaleza administrativa federal han creado otros derechos: el de la defensa del consumidor, el de conservar el idioma castellano de habla en México, el de conservar y defender los idiomas de las comunidades indígenas precolombinas, el de tener un mínimo de bienestar o calidad de vida en las ciudades y otros derechos. En ocasiones, estos derechos son una reglamentación de los establecidos en la Constitución.

Así, la noción de derecho subjetivo revela hoy, su insuficiencia para comprender situaciones jurídicas nuevas, como la de los intereses difusos, que reclaman con urgencia protección.

Baste sólo poner un ejemplo para afirmar lo anterior y comprobarlo quizá. En cuanto al derecho a la información, el expresidente José López Portillo, en su Cuarto Informe, en septiembre de 1980, pregunta al Congreso en qué consiste:

...si en recibirla, en difundirla o en ambas cosas; y en cualquier caso quién o quiénes son el titular y el obligado por tal derecho y cómo se puede ejercer y garantizar... si el titular del derecho es la sociedad, ¿a través de qué órganos o medios lo ejerce? Si el individuo, ¿cómo lo usa? ¿Es necesari--

(20) CABRERA ACEVEDO, Lucio. "Los sistemas de protección al interés colectivo..." en Revista de la Facultad de Derecho de México co. núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, pp. 489 y 490. El propio autor expresa que: "El Estado mexicano es generalmente el sujeto pasivo en las relaciones jurídicas de los nuevos derechos sociales. Pero como tiene nuestra sociedad una economía mixta, en muchos casos los sujetos pasivos son y deben ser los particulares, como en el caso del derecho del consumidor."

rio satisfacer requisitos de legitimación para ejercerlo por sí o a través de agentes el derecho para transmitir y recibir información? ¿Extraña obligación? Si la garantía individual de libre expresión se da frente al abuso del Estado, ¿el derecho a la información obliga al Estado o hay otros obligados? y supuesta la obligación del Estado de informar ¿quién debe hacerlo para legitimar la representación como sujeto obligado? ¿tiene el obligado a informar derecho a la oportunidad para proporcionar la información? ¿puede haber asuntos, documentos o rarchivos confidenciales o reservados? De ser así, ¿durante cuánto tiempo tienen ese carácter? y en su caso ¿pueden ser consultados como documentos históricos? quienes ejercen el derecho ¿deben respetar un código de conducta respecto de quien da o recibe información?

Es así entonces, que todas estas preguntas expresan las exigencias máximas de los sistemas jurídicos contemporáneos, los cuales ya no responden a las necesidades sociales nuevas.

2.3. Capacidad para actuar

La Doctrina tradicional ha elaborado las nociones básicas del proceso (22) tomando como punto de partida a los conflictos de intereses individuales, pero ellas resultan insuficientes cuando se

(21) Cit. por RODRIGUEZ PRATS, Juan José, op. cit., p. 284.

(22) Se toma el tema en su generalidad (porque si entramos a distinguir los procesos, quizá en algunos de ellos debemos establecer conclusiones particulares). Cfr. OVALLE PAVELA, José. Derecho Procesal Civil. México, Ed. Harla, 1983 (colección textos jurídicos universitarios), pp. 11 a 20. En donde se puede leer que en la "...actualidad existen tres grandes sistemas procesales: a) el del civil law; b) el del common law, y c) el de los países socialistas. (Además, se señalan cuatro grandes tendencias evolutivas) ...hacia las cuales parecen converger, en mayor o menor medida, tales sistemas. Estas cuatro tendencias son las siguientes: a) la publicización del proceso; b) la oralidad; c) la socialización, y d) la libre valoración de las pruebas."

intenta aplicarlas a los procesos cuyo contenido sea un conflicto de intereses colectivos o difusos.

Mantener la legitimación activa limitada al titular del derecho subjetivo o al titular del interés legítimo, personal y directo; significa, en definitiva, no dar una respuesta adecuada a la problemática de los intereses difusos.

Así bien, la protección de los nuevos derechos sociales tiene que superar hasta ahora el obstáculo principal de la legitimación e interés para actuar en juicio. ¿Quién puede hacerse el defensor y protector de ellos? Especialmente, ¿quién tiene capacidad para representarlos y defenderlos en justicia? Entonces se plantea el problema de saber si hay, y cuál es: la "parte legítima", a saber, la parte que tiene capacidad para actuar en un proceso concerniente a estos intereses.

Tradicionalmente, expone Cappelletti:

...el problema de la capacidad para actuar, en el proceso ... ha sido resuelto sobre la base de una división clara entre lo que es "público" y lo que es "privado", en la que por público (del latín *populus*) se entiende lo que está reservado al "pueblo" o al Estado (*res publica*), en tanto que por privado se entiende lo que pertenece a la libre disponibilidad del individuo que es "titular" de ello. (23)

(23) CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., p. 76.

El ideal de la iniciativa procesal centralizada a la manera - de un monopolio entre las manos del solo sujeto al cual pertenece el derecho subjetivo, se revela impotente ante derechos que pertenecen al mismo tiempo a todos y a nadie. La negativa de la "justiciabilidad" (24) de las situaciones jurídicas difusas o colectivas es la conclusión lógica y coherente de la premisa conceptual según la cual la acción mira a la defensa de un derecho cuyo demandante es, o se pretende, titular. Esta negativa es no obstante, al mismo tiempo, una ofensa a las exigencias más vitales de la realidad contemporánea.

Esto es claro, ya que el individuo personalmente lesionado, - teniendo capacidad para actuar, exclusivamente en la obtención de la indemnización por el daño que ha sufrido, no está en situación de asegurar a sí mismo ni a la colectividad una protección adecuada contra la violación de intereses colectivos.

Así, se verifica, primero que: para una protección eficaz de los intereses colectivos no es suficiente que la capacidad para actuar sea reconocida al individuo lesionado directa y personalmente, quien actúa para la defensa de su interés personal. Segundo: es insuficiente igualmente afirmar la calidad para actuar del representante oficial del interés público, el Ministerio Público. Como tuvo que decirlo Pietro Verri: "Los últimos que ven claro los intereses de la sociedad son por lo regular los que son pagados para verlos." (25)

(24) Vid. CAPPELLIETTI, Mauro, op. cit., p. 78.

(25) Ibidem, p. 86

ante estas insuficiencias, es menester hacer una breve incursión en el Derecho Comparado, con referencia específica a la cuestión de la legitimación, en especial para observar las soluciones que se dan.

Se puede señalar, que en este punto el Derecho Comparado proporciona fundamentalmente tres tipos de soluciones (26), a saber:

1) Creación de organismos altamente especializados, que puedan tomar en el proceso el lugar de un representante general del interés público o del orden público.

2) Defensa de los intereses difusos a través de asociaciones representativas de los mismos.

3) Acciones de interés público y acciones de grupo.

1) Aquí es suficiente mencionar, entre los ejemplos más recientes:

a) La creación en Suecia, en 1970, de un "Ombudsman de los Consumidores". El oficio se compone de veinticinco miembros: el Ombudsman, su sustituto, y un equipo de juristas y economistas, y expertos en problemas de mercado. Entre sus tareas tiene, la de iniciar los procesos ante la nueva "Corte del Mercado" en caso de abusos comerciales y publicitarios en detrimento del consumidor.

b) La creación en la India de un "Registrar for Restrictive Trade Agreements", que en virtud de la "Indian Monopolies and Restrictive Trade Practices Act" de 1969, está encargado de actuar como abogado del interés público, promoviendo también procesos contra la práctica comercial abusiva.

c) La institución en Ghana, en 1974, de un "Environmental Protection Council" que tiene, entre otros, el poder de incoar procesos civiles para la protección del medio ambiente.

(26) Sobre este tipo de soluciones vid. GAPPALLETTI, Mauro, op. cit., pp. 84 a 95; también vid. LANDONI SOSA, Angel, op. cit., pp. 532 a 538; además vid. VESCOVI, Enrique, op. cit., pp. 574 a 589. Cfr. supra, cap. 1.3., nota 45.

d) La creación de esos órganos especializados se ha difundido a otros países: Comisionado Parlamentario Inglés; - Mediateur Francés; Defensor del Pueblo Español; Consumer Protection Agency en los EE. UU., etcétera.

2) Aquí se dan soluciones mixtas, flexibles y articuladas, consistentes en general en la complementación de la acción y del control de los órganos públicos con la iniciativa de los individuos y grupos interesados, por ejemplo:

a) En Suecia, donde además del Ombudsman de los Consumidores, también tienen legitimación para actuar las asociaciones de consumidores.

b) En Francia, donde la Ley Royer de 1973 legitima a las asociaciones de consumidores con relación a los hechos que perjudican directa o indirectamente al interés colectivo de los consumidores.

c) En EE. UU. las Reglas Federales del Procedimiento Civil, de 1966, permite la acción de grupos mediante representantes, bajo ciertas condiciones:

-cuando el grupo es tan grande que resulta imposible o impráctico que todos sus miembros sean partes de la demanda;

-cuando existen cuestiones de hecho o de derecho comunes a todo el grupo;

-cuando los elementos de la acción o de las excepciones y defensas son comunes a todos sus miembros;

-cuando quienes desempeñan el papel de representantes protegen en forma justa y adecuada los intereses del grupo. Así si se cumplen todas estas condiciones, la acción de grupo se puede ejercitar, dándose un control por el juez.

3) En breve referencia al sistema del common law, debemos mencionar dos instituciones que han tenido un amplio desarrollo recientemente: "las relator actions y las class actions" (27). Las primeras se han utilizado con mayor frecuencia en Inglaterra y Australia y las segundas en los Estados Unidos. A través de las relator actions (acciones de interés público) el "Attorney General" (Procurador General) (28) autoriza que una persona física o una asociación privada, en nombre de aquél y ante su omisión, inicie e intervenga en proce-

(27) Cfr. CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., pp. 90 a 95; y vid. - JOLOWICS, J. A. "El procedimiento civil en el common law. Aspectos de su evolución histórica en Inglaterra y los Estados Unidos durante el siglo XX", trad. de Lucio Cabrera Acevedo, en LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derecho Procesal, v. III, UNAM, México, 1978, pp. 99 a 166. Cfr. supra, cap. 1.3., nota 45.

(28) Este tema se tratará en el cap. 4.2., vid. infra.

sos civiles en defensa de intereses públicos o de la colectividad. Los efectos de la resolución judicial buscada deben beneficiar a toda la colectividad y no sólo al actor. En las class actions (acciones de clase o de grupo) el actor no requiere de la autorización del Attorney General ni de ninguna entidad pública. En este caso, el control de la class action debe ser hecho por el juez, quien debe admitir aquella si considera que el actor realmente forma parte de una clase o grupo cuyo interés es llevado a juicio, y que acciona efectivamente en interés de tal clase, constituyendo un representante adecuado, sin que sea necesario que haya sido investido formalmente de tal representación. En caso de que se admita la acción, los efectos de la resolución también se extienden hacia todos los miembros de la clase o grupo. Estas acciones se han utilizado para defender diversos derechos que rebasan el ámbito de los intereses de un solo individuo, como en el caso de los "civil rights" (derechos a la no discriminación racial en materia de empleo, educación, vivienda, etcétera): los derechos concernientes al ambiente natural; los derechos de los consumidores; entre otros.

Resumiendo; todo lo anterior se traduce en la fórmula: "representatividad adecuada" -capacidad para actuar-. La "parte legítima" ya no es solamente el titular del derecho o del interés legítimo que se hace valer en justicia, o el sujeto directa y personalmente lesionado, sino también el particular (individuo o agrupación espontánea) que actúa para el bien colectivo, en defensa del interés difuso.

Así, es necesario superar los esquemas tradicionales de marca puramente individualista: en su lugar debe nacer un tipo nuevo y más apropiado de "...garantismo (que Cappelletti define), social o colectivo, concebido no solamente como salvaguardia del individuo en un proceso individualista, sino como salvaguardia de las colectividades..." (29)

(29) Vid. CAPPELLETTI, Mauro. "Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile" en Rivista di Diritto Processuale. Padua-Italia, n. 4, oct-dic. 1977, pp. 59ª y 599.

Sin embargo, en el proceso -civil- mexicano hay mayores dificultades, teóricas y prácticas, para intentar defender los nuevos intereses colectivos. Al respecto Lucio Cabrera anota:

En el proceso civil mexicano predominan los esquemas tradicionales y sólo existen esquemas sumamente individualistas. Además, las acciones de "clase" o de grupo del derecho anglosajón son difíciles de adaptar a México. Es casi imposible de pensar en una demanda en la que un consumidor individual exigiera no sólo lo que sufrió en lo personal, sino todo el daño y perjuicio que el demandado causó a todas las posibles víctimas de un producto mal elaborado... parece por ahora imposible de superar el principio del daño "sufrido" para alcanzar el del daño "causado o producido". Pero es factible y deseable que se piensen en algunas reformas en el procedimiento civil mexicano. (30)

Es en las asociaciones privadas en donde reside posiblemente el potencial más importante de un futuro activismo de protección y defensa de los intereses "fragmentarios y difusos" de las grandes urbes. Las asociaciones culturales, arqueológicas, artísticas, ecológicas y de naturaleza semejante han mostrado, hasta ahora, más deseos de actuar cuando son privadas que públicas. (31)

(30) CABRERA ACEVEDO, Lucio, op. cit., p. 495.

(31) Basta citar algunos ejemplos: El grupo de los cien; grupo ecologista mexicano; monarca a.c. (que protege a la mariposa monarca de sus depredadores); grupo amigos del museo a.c. (que busca la conservación del patrimonio cultural y arqueológico); etcétera.

CAPITULO 3

FIGURAS JURIDICAS EN MEXICO

3.1. ACCION POPULAR

3.2. CUERPOS INTERMEDIARIOS

3.3. PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

3.4. PROTECCION AL CONSUMIDOR

3. FIGURAS JURIDICAS EN MEXICO

3.1. Acción popular

La solución de admitir una acción popular en defensa de intereses difusos, consiste en una solución mixta y flexible en la que se complementa el control de los órganos públicos con la iniciativa de los particulares.

La acción, en sentido procesal, "...puede concebirse como el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos." (1) Los enfoques para el estudio de la acción y los correspondientes conceptos han sido numerosos: la acción como sinónimo de derecho subjetivo; como derecho autónomo potestativo; ya en el sentido de una legitimación procesal pasiva o activa; como una forma del derecho constitucional de petición; etcétera. (2)

Así mismo, las acciones son clasificadas: ya según el sujeto activo, y se habla de acción pública, privada, oficial, popular; ya según el objeto o contenido, y se habla de acción personal o real, petitoria, posesoria; ya según la actividad estatal que las mismas ponen en movimiento, y se habla de acción de ejecución, de acción constitutiva, de acción declarativa, etcétera. (3)

(1) Diccionario jurídico. UNAM, México (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1982, t. I (a-b), voz: acción.

(2) Vid. más ampliamente: FAIREN GUILLEN, Victor. "Acción, de recho procesal y derecho político" en Revista de Derecho Procesal, año VII, n. 3, Madrid, julio a septiembre de 1951, pp. 395 a 415.

(3) Ibidem, pp. 410 y 411, vid. nota 2.

De la acción hay que distinguir a la pretensión (4), así la legitimación para el ejercicio de la acción es independiente de la acción misma. Esta corresponde a todos los individuos, y ante todos se da la obligación del Estado (asumida a través de sus órganos jurisdiccionales) de examinar y resolver si en ellos hay capacidad. Esto es, la acción logra su finalidad, poner en movimiento jurisdiccional al Estado, la proponga sea quien sea. El Tribunal ha de resolver sobre el fondo por falta de pretensión eficaz.

Por el contrario, la eficacia de la pretensión está condicionada por la legitimación y la fundamentación. Diferencia esencial entre la acción y la pretensión. Es decir, la pretensión es el objeto de la acción, esto es, el ejercicio de la acción provoca la actuación de la ley, con lo que se busca producir el fallo, la sentencia o decisión final (en relación con el interés o derecho violado).

Debe tenerse cuidado en no confundir las acciones públicas con las populares (5), ya que pueden ser ejercidas, tanto las públicas como las populares, por un individuo cualquiera; pero mientras las públicas siguen el procedimiento penal, las populares se rigen por el procedimiento civil y forman parte del conjunto de acciones civiles.

Las acciones populares pueden ser ejercidas por cualquier miembro de la comunidad. El Digesto dice: "Llamamos acción popular aquella por la cual los del pueblo defienden su derecho." (6)

(4) Cfr. FAIREN GUILLEN, Victor, op. cit., pp. 412 y 413.

(5) Vid. más ampliamente: CUENCA, Humberto. "La acción popular" en Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, n. 9, Caracas, oct. 1956, pp. 31 a 40.

(6) Cit. por CUENCA, Humberto, op. cit., pp. 31 y 35.

La acción popular concedida a cualquier persona constituye - una manifestación más amplia de la legitimación, puesto que admite que cualquiera actúe en "representación" de derechos o intereses - colectivos o difusos, ajenos incluso y sin ninguna autorización.

Esta solución en defensa de intereses difusos ha sido adoptada por el Sistema Brasileño (7), en su Constitución y en la Ley - 4717 de 29 de junio de 1965 regula la acción popular, la cual es: "...el medio constitucional puesto a disposición de cualquier ciudadano para obtener la invalidación de actos o contratos administrativos... ilegales y lesivos contra el patrimonio federal, estatal..." (8)

Aquí están contenidos los elementos característicos de esa - acción: -tiene status constitucional; -compete a cualquier ciudadano; -es objetiva para invalidar actos lesivos e ilegales del patrimonio público.

La misma Ley en su numeral lo., del artículo primero, determina que: "Se consideran patrimonio público, para los fines referidos en este artículo, los bienes y derechos de valor económico, artístico, estético, histórico o turístico." Y es este concepto amplio de patrimonio, lo que ha permitido la utilización de la acción popular como una forma de tutela de los intereses difusos.

(7) Vid. más ampliamente: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "A acción popular como instrumento de tutela jurisdiccional dos chamados intereses difusos" en Temas de Direito Processual. Sao Paulo-Brasil, 1977, p. 110 y ss. Vid. también BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "Ação popular" en Revista da Procuradoria Geral do Sao Paulo. n. 16, junho 1980, Sao Paulo-Brasil, pp. 9 a 25.

(8) RAMOS SCHAFER, Joao José. "Ação popular: instrumento de -defensa do interesse coletivo" en AJURIS, año X, n. 27, março 1983 Porto Alegre-Brasil, pp. 166 a 179.

Esta acción popular constituye, en análisis de Ada Pellegrini "...el derecho democrático de participación del ciudadano en la vida pública, basándose en el principio de legalidad de los actos administrativos y en el concepto de que la cosa pública es patrimonio del pueblo." (9)

Sin embargo, las personas jurídicas carecen de legitimación y el Ministerio Público sólo tiene titularidad para proseguirla en caso de desistimiento del actor (art. 9), punto en el que se debe reflexionar. Cabe resaltar que el procedimiento de la acción popular es, básicamente, semejante al procedimiento ordinario (art. 18), La sentencia pasa en autoridad de cosa juzgada para todos los miembros de la colectividad.

Sin profundizar más en las particularidades de esta figura brasileña, y trasladando esta experiencia de la acción popular a la realidad mexicana se observa que existen leyes que han creado lo que se denominan "acciones populares" (actio popularis), no obstante que dan legitimación muy reducida a los particulares. (10)

Es el caso de la Ley General de Salud (11), que en su artículo 60 apunta: "Se concede acción popular para denunciar ante las autoridades sanitarias todo hecho, acto u omisión que represente un riesgo o provoque un daño a la salud de la población. La acción popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso el señalamiento de los datos que permitan localizar la causa del riesgo."

(9) PELLEGRINI GRINOVER, Ada. "A tutela jurisdiccional dos interesses difusos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal. ns. 3 y 4, Montevideo, 1977, p. 21.

(10) Vid. CABRERA ACEVEDO, Lucio. "Los sistemas de protección al interés colectivo..." en Revista de la Facultad de Derecho de México, ns. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, ene-jun. 1984, p. 494.

(11) Diario Oficial de 7 de febrero de 1984.

Está claro, que es la autoridad administrativa competente la única legitimada para hacer caso o no de esta denuncia y darle curso a la misma, Así la participación de los particulares se reduce a "denunciar", lease a dar aviso, del hecho, acto u omisión que presente un riesgo o daño a la salud de la población.

Otra ley que "concede" acción popular es la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación (12), el particular puede ejercerla "...ante la Secretaría de Educación Pública, para proponer que el Ejecutivo Federal haga la declaratoria oficial de que un bien quede adscrito al Patrimonio Cultural de la Nación." (art.12)

Esto es, se trata de una acción popular para proponer a organismos públicos que actúen conforme a sus funciones, los cuales pueden actuar discrecionalmente. Por lo tanto, no se trata de una acción para legitimar directamente a todo ciudadano, a nombre de la colectividad, para que promueva la declaratoria de que un bien sea declarado patrimonio cultural de la nación y de que por este medio, tenga un interés para actuar ante las autoridades en juicio.

Su interés o legitimación se limita a "proponer" ante las autoridades competentes la declaratoria. Si su propuesta no es aceptada cesa entonces su interés.

La acción popular también es contemplada por la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, así como por sus respectivos reglamentos. (13)

(12) Diario Oficial de 16 de diciembre de 1970, abrogada por: Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en Diario Oficial de 6 de mayo de 1972, reformada por Decreto en Diario Oficial de 23 de diciembre de 1974.

(13) Diario Oficial de 23 de marzo de 1971, reformada por Decreto en Diario Oficial de 27 de enero de 1984.

-En el artículo 33 de la mencionada ley se: "...concede acción popular para denunciar ante la autoridad competente, todo hecho que contamine el medio ambiente, en los términos de la presente ley y sus reglamentos." Aquí toda persona tiene derecho para denunciar ante las autoridades competentes que existe alguna fuente fija o móvil o de cualquier naturaleza que contamina el ambiente, el agua o el aire. Sin embargo, la autoridad puede o no hacer caso y actuar o no conforme a sus facultades (clausurar una fábrica, imponer obligaciones de instalar tecnologías anticontaminantes, multar, etcétera)

Así mismo, la autoridad administrativa puede estimar infundada la denuncia y en este caso quien hizo uso de la acción popular cesa de tener ingerencia y legitimación.

En este mismo sentido se expresan los reglamentos respectivos de dicha ley. Así el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos (14); el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos (15); y el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas (16), contemplan la acción popular en todo un capítulo (el mismo capítulo VIII en los tres reglamentos), con la cual se puede denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación ante las autoridades competentes, "...bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizarla, así como el nombre y domicilio del denunciante."

(14) Diario Oficial de 17 de septiembre de 1971. Vid. anexos.

(15) Diario Oficial de 2 de enero de 1976. Vid. anexos

(16) Diario Oficial de 29 de marzo de 1973. Vid. anexos.

Se nota que dicha acción popular sólo es para denunciar (dar aviso, informar, etcétera) y no legítima al particular para defender su derecho a un ambiente sano. Es más los propios reglamentos en su capítulo VIII, apuntan: "Localizada que sea la fuente de contaminación denunciada por algún particular y después de que dicten y apliquen las medidas correspondientes (las autoridades competentes), lo harán saber al denunciante, en vía de reconocimiento a su cooperación cívica." Y además agrega: "...a fin de estimular la cooperación general en estas actividades de interés público." (Cfr. infra anexos)

Es de dudarse que con esta acción popular se estimule la participación de los particulares, ya que es discrecional la actuación de las autoridades administrativas competentes y se carece de legitimación para pedir una protección adecuada a los intereses colectivos o difusos en estos casos.

Bastan, sin que se hayan agotado, todos los ejemplos anteriores de las leyes que contemplan la acción popular para establecer las deficiencias de dicha figura en el sistema mexicano, ya que, - en opinión de Lucio Cabrera:

...en estas leyes no se ha instituido estrictamente una acción popular, pues el Estado mexicano no debe actuar ante la denuncia o reclamación del particular. O sea, no es obligatoria su actuación, sino potestativa y discrecional, como en las denuncias penales. Por eso en México estas denominadas - "acciones populares" no han tenido éxito, pues sólo tienen de éstas el nombre... (17)

(17) CABRERA ACEVEDO, Lucio, op. cit., p. 494, nota 7.

Así también lo señala José Frederico Marques, quien afirma - que: "(proponer o)... denunciar no es lo mismo que poner en movi- miento un poder como el jurídico, obligado a decidir, investigar, _ anular, condenar o absolver." (18)

El análisis comparativo de esta figura está entonces allí pa- ra mostrar la gama extensa de las posibilidades de utilizar (a me- nudo conjuntamente con la actividad de órganos públicos) el "celo" de los particulares -individuos o agrupaciones-, aún no directamen- te interesados, para proteger los intereses colectivos. (19)

Así, la protección de intereses colectivos, a través de la fi- gura de la acción popular, presenta en México tal vez más dificult- tades, que en otros países, y por lo mismo más deficiencias; sin - embargo, la acción popular (aunque todavía en un estado embrione-- rio), existe en diversas leyes y reglamentos, en espera de la "re- volución" del concepto de calidad para actuar.

(18) Cit. por RAMOS SCHAFER, Joao José, op. cit., p. 177.

(19) Vid. más ampliamente: BARBOSA MORSIRA, José Carlos, op. cit.; cfr. también PELLEGRINI GRINOVER, Ada, op. cit; y vid. CAPE- LLETTI, Mauro. "La protección de intereses colectivos y de grupo.. ..." en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 105-106 t. XXVII, UNAM, enero-junio 1977. pp. 86 a 89. Quien expone: "El - juez deberá asegurarse, especialmente, que el demandante es miem- bro de una (categoría) de personas cuyo interés es llevado a justí- cia, y que actúa, precisamente, en interés de esta misma (catego- ría), siendo su representante adecuado, no habiendo sido investido formalmente de esta representación. En presencia de estas condicio- nes, los efectos de la decisión podrán valer para todos los miem- bros del grupo, aún si están ausentes de la instancia: Vid. supra, cap. 1. 3., nota 44, y vid. supra, cap. 2.3., notas 26 a 28.

3.2. Cuerpos intermediarios

Nuevas agrupaciones, nuevas categorías de individuos vuelto conscientes de su comunidad de intereses y de necesidades, y del hecho de que no es sino uniéndose que pueden superar su debilidad, han comenzado a juntarse para defenderse contra las nuevas opresio nes de nuestra época: desarrollo urbanísta caótico, publicidad fal sa, discriminaciones sociales, el egoísmo ciego de los que causan la contaminación, etcétera.

En esta nueva realidad los "cuerpos intermediarios" (20) de- ben emerger con tareas nuevas y cada vez más importantes. Es necesario sin embargo, revisar las posiciones del liberalismo clásico y su aversión contra todas las formas de cuerpos intermediarios, justificada por el hecho de que, bajo el antiguo régimen, los cuer pos intermediarios habían constituido la estructura soporte del feudalismo. Como lo ha expresado muy justamente Max Rheinstein:

En la Revolución francesa la nueva ideología se volvió oficial. La nación debía ser una e indivisible. Según la nueva concepción, ahora el Estado debía estar compuesto por ciudadanos individuales. Las agrupaciones intermediarias de las mansiones, de los consejos, de los dominios, de las provin- cias fueron barridas; los municipios se volvieron subdivisio- nes del gobierno estatal. (Solamente) una agrupación interme- diaria entre el Estado y los ciudadanos particulares, fue de- jada intacta: la familia.

...tradicionalmente el derecho francés mira a las agrupa ciones con desconfianza: la vieja exaceración de Rousseau con respecto a los cuerpos intermediarios que perturban las rela-

(20) Vid. más ampliamente: CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., pp. 91 a 95 y vid. también PELEGRINI GRINOVER, Ada, op. cit., pp. 13 y 14.

ciones entre el soberano y los ciudadanos e impiden la formación de la voluntad general se une al temor del Estado de ver a las agrupaciones competir en sus actividades y crear feudalismos nuevos. La regla "nadie litiga por procurador" es una manifestación, entre otras, de esa desconfianza. (21)

La superación de la aversión contra los cuerpos intermedios aparece ya en el último siglo, sobre todo con el esfuerzo del movimiento sindicalista obrero. El individuo aislado se esfuerza, todavía una vez más, en unirse, esta vez para romper cadenas de su debilidad ante el poder industrial.

Así los grupos de interés (22), pueden transformarse a su vez en centros de poder y de opresión temibles para los miembros y para terceros. Es por eso que el gran movimiento que apunta a reconocer a las "sociedades intermediarias" su propia capacidad de acción jurídica, debe acompañarse de un movimiento simultáneo de freno, de límite, de control.

Y sin embargo, el gran movimiento está en curso, cada vez más extendido. En el dominio procesal, hay siempre nuevas sociedades intermediarias que conquistan poco a poco, la calidad para actuar en justicia no solamente para la defensa de sus propios intereses directos y personales, sino también para la defensa de los intereses colectivos del grupo o de la categoría que representan "ideológicamente".

(21) RHEINSTEIN, Max. "The family and the law" en M. Rheinstein & R. König, cap. 1: "Introducción" en International Encyclopedia of Comparative Law, vol. IV: Persons and family (A. Chloros, - Ed.), Tubinga y la Haya, Mohr y Mouton, 1974, p. 13. Cit. por CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., pp. 91 y 92.

(22) Cfr. supra, cap. 1.1.1.

Es decir, el interés privado de los particulares no se opone a que sean buenos gestores del interés social y a través de la defensa de su interés personal, pueden representar intereses colectivos o difusos.

En múltiples países pueden verse soluciones semejantes, sea en leyes especiales o más generales, que incluyen algunas disposiciones que regulan la formación de sociedades intermediarias de defensa y protección de los intereses difusos. (23)

En México existen leyes que han creado organismos sociales, cuerpos intermediarios, que colaboren con organismos públicos en la protección de intereses difusos. Un ejemplo es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (24), la cual crea: "... los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos..." (artículo 44)

Entre sus atribuciones (artículo 47), existe el derecho a recibir una información mensual por parte de las autoridades correspondientes (delegados); opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social; también tiene obligaciones como la de informar al delegado respectivo el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos, artísticos, ruinas prehispánicas, museos, zoológicos, parques, etcétera.

(23) Vid. VESCOVI, Enrique. "Los sistemas de protección al interés de los consumidores..." en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, pp. 574 y 575. Vid. también: LANDONI SOSA, Angel. "Legitimación para la defensa de los intereses difusos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal. n. 4, Montevideo, 1981, p. 361 y cfr. CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., pp. 93 a 95.

(24) Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978.

Así, dichas funciones establecidas en la ley les da legitimación, sin embargo, hasta ahora han mostrado pasividad judicial, - sin que se conozca que hayan interpuesto juicios de amparo o de otra naturaleza administrativa. Tampoco han interpuesto juicios civiles. En opinión de Lucio Cabrera, "...no existe impedimento para que con legitimación puedan interponer juicios..." (25)

Hasta ahora la actuación de estos organismos sociales de carácter urbano -comités de manzana, juntas de vecinos y otros- creados por la mencionada ley ha sido limitativa y han mostrado excesivo espíritu de colaboración con las autoridades de las ciudades, - sin que hayan promovido una verdadera protección del interés difuso, que en la ley se dice "interés social".

En cambio, algunas asociaciones privadas de naturaleza urbana, las cuales tienen como propósito -entre otros- la defensa de sus intereses urbanos, estéticos, ambientales y otros semejantes; si han interpuesto juicios administrativos y de amparo y principio a reconocérseles legitimación.

Es de importancia citar, a manera de ejemplo, la sentencia interlocutoria del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, aprobada por unanimidad de votos. (No obstante que se refiere a la suspensión en el amparo y que nuestra técnica jurídica ha considerado que en la suspensión no se prejuzga sobre el fondo del juicio ni sobre su procedencia o improcedencia, en realidad si se presupone un interés legítimo cuando se concede).

(25) CABRERA ACEVEDO, Lucio, op. cit., p. 493.

La interlocutoria referida dice así:

SUSPENSION. MODIFICACION DE AREAS VERDES O DE USO PUBLICO. Los vecinos de una colonia, o cualquiera de ellos, tienen interés jurídico en el aspecto urbano, estético, de jardines, etc., de su colonia, pues no podría decirse -pues la Constitución no lo dice- que la capital de la República es propiedad de los gobernantes en turno para el efecto de alterar el aspecto urbano, o suprimir parques y zonas verdes, o modificar el aspecto estético y urbanístico de una colonia, a su gusto, sin voz ni voto de los habitantes de la misma colonia.

... Sería ilógico sostener que quien vive en una colonia carece de interés en el aspecto urbano de la misma, y en las áreas verdes y zonas públicas, siendo así que tales cosas afectan indudablemente el valor económico y estético del lugar en que escogieron vivir. Ni podría decirse que los habitantes son incapaces que deban quedar sujetos a la urgencia -pretendida o real en ejecutar obras en la ciudad... (26)

En el asunto anterior la asociación privada quejosa reclama -actos gubernamentales consistentes en suprimir áreas verdes en una colonia o barrio de la ciudad de México, por lo cual revela mayor interés en promover juicios en defensa de intereses difusos, que los comités de manzana o juntas de vecinos, que sólo funcionan como auxilio gubernamental.

(26) Amparo en revisión 1081/80-Asociación de la Colonia denominada Fuentes del Pedregal-23 de abril de 1981-Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. -Secretaris: Yolanda B. Cárdenas. Entre otros ejemplos se tiene: RA-2747/69-Alejandro Guajardo, Club Campestre Monterrey y otros. Unanimidad de votos. Semanario Judicial de la Federación, 7a. época. v. 37. Primera parte. -Pleno. n. 25; RA-264/80-Rosa Maurrer de Gendrau, 29 de enero de 1982. Unanimidad de votos. Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en el D. F.; RA-391/77-Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Vid. infra, anexos.

Otra ley que crea organismos sociales, es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (27) y es en su reglamento (28) donde se prevé la creación de "... asociaciones civiles, juntas de vecinos o uniones de campesinos para colaborar con los institutos gubernamentales correspondientes en la localización y defensa del patrimonio histórico, arqueológico y artístico de México." (artículos 1, 2 y ss.)

Conforme a este reglamento sus facultades se limitan a auxiliar a los institutos -de Antropología e Historia y de Bellas Artes- y carecen de un interés propio para actuar en juicio. Por lo menos no son aptos para defender los intereses colectivos o difusos, ni pedir su protección en algún juicio.

Es necesario e importante la formación de grupos -cívicos-, así como que se les faculte para ser la "parte legítima" que actúa para el bien colectivo. Así las autoridades, a través de la prensa escrita, hacen un llamado a la ciudadanía para integrar grupos cívicos que apoyen al Estado en sus tareas. (29)

Así se busca que el particular -individuo o agrupación- actúe ya no solamente empujado por su interés egoísta, sino también por el interés colectivo, por la que urge que estos organismos sociales mencionados (basten las leyes citadas a manera de ejemplo), -muestren un verdadero activismo para la defensa de los intereses difusos, ya que en "potencia" están legitimados para hacerlo.

(27) Diario Oficial de 6 de mayo de 1972, reformada por Decreto en Diario Oficial de 23 de diciembre de 1974.

(28) Diario Oficial de 8 de diciembre de 1975.

(29) "Urge formar grupos cívicos..." en El Sol de México, México, p. 1., 23 julio 1985.

3.3. Protección al medio ambiente

El problema de la protección al ambiente es muy complejo y - comprende muchos campos, así hay que contemplarlo sobre todo en - sus implicaciones sociales, económicas y políticas, incluyendo los importantes aspectos internacionales.

Hoy cuantitativa y cualitativamente la situación es muy seria debido a la explosión demográfica y urbana y al peligro que supone el que la técnica moderna no conozca límites en su crecimiento. - Hasta ahora, sólo existen protestas más o menos aisladas e incluso se han formado en algunos países partidos políticos minoritarios - -ecologistas o conservacionistas-. (30)

La baja calidad del medio que rodea al hombre se origina, sobre todo en el caso de México, por dos factores: a) el poblacional y b) el tecnológico.

a) El primero surge por el alto crecimiento natural de la población (mayores tasas de natalidad que en la mortalidad) y por su crecimiento social o urbano, es decir, su desigual distribución regional y urbana, dándose un desorden territorial (urbanización acelerada y aumento en el precio de los terrenos urbanos, intensa migración del campo hacia la ciudad, asentamientos humanos localizados incorrectamente en cuanto a los recursos renovables, etcétera) que ha contribuido al atraso de la población rural y a la contaminación de los suelos destinados a la agricultura.

(30) Un ejemplo, es el llamado "Partido Verde" de Alemania Federal, que es un partido político ecologista.

En México se advierte la contaminación urbana en que las localidades de más de 15 000 habitantes, tienen dos metros cuadrados, menos, de áreas verdes por habitante, siendo que el nivel internacional recomendado como mínimo es de nueve metros cuadrados. (31)

b) El segundo factor, es decir, la tecnología; ha sido inapropiada e inadecuada, ya que requiere mucho capital y poca mano de obra, además emite sustancias, gases, olores, humos, ruidos, radiaciones, ondas calor, etcétera, así como desechos que no pueden "reciclarse" o reabsorberse e impone sistemas de trabajo que "alienan" al ser humano.

El petróleo, que es la mayor fuente de ingresos económicos del país, también provoca una situación especialmente dañina para el ambiente. Es sabido que el petróleo es un energético altamente contaminante, es un combustible fósil; los especialistas dicen que:

...contiene azufre. Este, al quemarse, se convierte en dióxido de azufre, veneno que obstruye los mecanismos de defensa que posee el cuerpo humano. Además, con otros elementos, actúa sobre el organismo para provocar tensiones biológicas y bioquímicas y al penetrar por la garganta y las fosas nasales afecta a los tejidos pulmonares. Por otra parte, al entrar en combustión origina subproductos como el monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, peróxidos y otras partículas nocivas para la salud. (32)

(31) Vid. Programa Integral de Saneamiento Ambiental de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental del Gobierno Federal Mexicano, mayo de 1980, p. 38.

(32) ROCKS, Lawrence y P. RUNYON, Richard. La crisis energética mundial. (The energy crisis). Versión castellana, Buenos Aires, Ed. EMECE, 1974, p. 157.

Como en todos los países, en México existen dos tendencias políticas difíciles de coordinar. Por una parte, se alienta la industrialización y el desarrollo económico y tecnológico, y a éste -- efecto se conceden incentivos y aprueban disposiciones conocidas -- comúnmente como leyes para el desarrollo. Pero, por otro lado, cada vez hay más conciencia de los peligros que supone la contaminación, producto inevitable de la industrialización, y se han promulgado leyes, reglamentos y planes generales para combatirla.

Lo primero que se tiene que considerar cuando se trata de estudiar la protección al ambiente es: que tiene un costo.

De manera similar, México, y en términos generales los países en desarrollo, se enfrentan al problema de tener que reducir los gastos que representa el adecuado control de la contaminación, ya que tratan de salir de su retraso industrial, de aumentar sus fuentes de trabajo y sus exportaciones y de manufacturar bienes a precios competitivos. La extracción de sus recursos naturales y la producción de materias primas también tienen su costo, que aumenta mucho cuando se protege al ambiente. (33)

Existe un movimiento que trata de crear el llamado "Derecho de Protección al Medio Ambiente" (34); en el derecho positivo mexicano se da una doble tendencia. Por una parte --sobre todo en cierto nivel constitucional-- el problema de la protección ambiental parece ser de naturaleza simple y tradicional: su propósito básico --

(33) En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Estocolmo, 1972, el Secretario General expresó: "... que no debía existir una dicotomía entre desarrollo y ambiente, y que la protección de éste último no debe ser excusa para impedir o limitar el desarrollo..."

(34) Vid. entre otros autores: CABRERA ACEVEDO, Lucio. Derecho de protección al ambiente. UNAM, México, 1981. Obra que se citará de manera frecuente, por el tratamiento del tema en cuestión.

es la defensa de la salud del hombre (35). Pero por otro lado, la protección al ambiente intenta mayores ambiciones. La primera tendencia ubica a México en el nivel del subdesarrollo, en tanto que la segunda lo considera desarrollado. (36)

a) Ejemplo claro de la primera tendencia es la reforma al texto constitucional del artículo 73, fracción XVI (37), que, al referirse en su párrafo cuarto a las facultades del Consejo de Salubridad General, dice así: "Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

(35) Por otra parte, debe recordarse que la salud humana, pr^otegida tradicionalmente por el derecho, es un concepto cada día más extenso, complejo y elevado, a medida que las ciencias médicas y biológicas se han ido perfeccionando en beneficio del hombre. Hoy el concepto de salud incluye también la de carácter psíquico, motivo por el cual se intenta proteger al ser humano de las llamadas enfermedades mentales y nerviosas, muy comunes en la actualidad.

(36) El término "país en desarrollo" es opuesto al de "país desarrollado". Se dice que la palabra "desarrollo" indica fundamentalmente: a) un cambio en la organización, funciones y estructura económica-social de un país; b) introducción de nuevos elementos científicos y técnicos en la sociedad; c) aumento del número de empresas industriales; d) aumento de las actividades no agrícolas y e) migración urbana-rural y un cambio en la localización de las industrias.

(37) Reforma Constitucional publicada en Diario Oficial de 6 de julio de 1971. Con fecha 31 de marzo de 1987, el Ejecutivo envió un Decreto de iniciativa de reforma del artículo 27 y de adición al artículo 73 constitucionales. Vid. infra anexos.

Del texto antes transcrito se desprende que la prevención y el combate de la contaminación del ambiente es tarea del Consejo de Salubridad -que depende directamente del Presidente de la República- y su finalidad radica en la protección a la salud humana, en forma análoga a las labores que realiza cuando ésta se halla en peligro debido al consumo de bebidas alcohólicas y de sustancias que envenenan al individuo o lo degeneran.

En este mismo sentido, es decir otro ejemplo de la primera tendencia, es el artículo 123, fracción XV (38), que "...obliga al patrón a observar y adoptar medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud..."

b) Un caso de la segunda tendencia es el artículo 27 constitucional (39), que aborda la protección de la atmósfera, del agua, del suelo, de los recursos naturales, etcétera. Es el mismo caso de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (40), que, en su artículo primero (41) dice que "...tiene por objeto establecer normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente...", considera como contaminación: "La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o cualquier combinación de ellos, que perjudique o resulte nocivo a la vida, flora o a la fauna, o que degrade la calidad de la atmósfera, del agua, del suelo o de los bienes y recursos naturales en general." (artículo 4)

(38) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Secretaría de Gobernación, México, 1983, p. 131.

(39) Ibidem. pp. 46 a 48.

(40) Diario Oficial de 23 de marzo de 1971.

(41) Reforma publicada en Diario Oficial de 27 de enero de 1984.

Esta tendencia se involucra en las corrientes contemporáneas que pretenden defender la "calidad de la vida" (42). Difiere con la primera tendencia -que ubica a México-, como ya se ha visto, dentro de los niveles propios de los países subdesarrollados; esta tendencia es más realista, porque primero se debe proteger la salud humana como máximo valor y después intentar proteger la calidad de la vida, aunque esta meta indirectamente incida en la primera.

En las sociedades subdesarrolladas es alta la contaminación: plaguicidas y fertilizantes, contaminan el suelo por usar dosis más elevadas a las permitidas, con el fin de asegurar altas cosechas, y esa contaminación se transmite a los animales que pueden devenir en alimentos tóxicos para el hombre. (Los plaguicidas tienen arsénico, cobre, plomo, etcétera; el fertilizante contiene azufre fosfórico).

Otros ejemplos de la contaminación son: el ruido (43), que en alto grado sufren los habitantes de las grandes ciudades, proviene de fuentes fijas o móviles (vehículos, aviones, etcétera); existe contaminación radial por el uso de rayos X y radioisótopos para tratamientos médicos; pero el mayor peligro potencial lo representan los reactores nucleares. (44)

(42) El concepto de "calidad de la vida", en la actualidad dista mucho de ser preciso y por lo tanto, peca de enciclopédico. La verdad sea dicha, es que ha sido elaborado en relación a los hombres y formas de vida de los países más desarrollados.

(43) SCHWARTZ DE WELCH, Perla. "El ruido un fantasma agresor" en El Sol de México, México, 24 de julio de 1985, sec. A, p. 4. En donde expone que: "El oído humano soporta escuchar alrededor de 93 decibeles y desafortunadamente unos 102 decibeles es el ruido provocado por los vehículos que transitan por las calles, avenidas y ejes viales del Distrito Federal."

(44) Es el caso reciente de la nucleo-eléctrica de Laguna Verde, Veracruz y las energéticas protestas por parte de los grupos eco

La posibilidad de que mediante la aplicación del derecho se pueda llegar a decidir judicialmente sobre los efectos dañinos de los avances científicos y técnicos se da ya en la práctica, aunque hoy por hoy presenta muchísimas dificultades. La ayuda que prestan la ciencia y la técnica al derecho para la protección del ambiente está exigiendo:

a) Que se amplíe el concepto de interés jurídico para actuar o el de legitimación para intervenir, tanto en los procedimientos administrativos como ante el poder judicial. Esto significa que, bajo ciertas condiciones, en forma limitada y razonable se debe reconocer a ciertos grupos interés legítimo en estos asuntos. En México existe en el texto de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación -artículo 33- la acción popular (cfr. supra cap. 3.1.) Y este derecho es de vicio no constituye una legitimación para actuar en juicio.

b) Que se supere el mero nivel administrativo, discrecional y se alcance la instancia judicial para tratar de resolver este tipo de conflictos, lo que no implicará que los juicios se deban convertir en científicos o técnicos en toda clase de materias, sino tan sólo que habrán de asesorarse de peritos muy calificados en esas cuestiones, quienes intervendrán en los juicios en tal calidad. (45)

Los valores que se intentan tutelar son varios y variados: -- van desde la salud humana hasta los recursos naturales, así como -- la flora, la fauna, el silencio, etcétera. (46)

logistas mexicanos. Pero, es de graves consecuencias el accidente del 26 de abril de 1986, ocurrido en Chernobyl, URSS, que contradice la afirmación de que la probabilidad de una fuerte pérdida radiactiva sería solo una en un millón de años; vid. "L'ombra di Chernobyl" en L'ESPRESSO, Italia, 15 giugno 1986, pp. 138 a 141.

(45) Vid. más ampliamente: CABRERA ACEVEDO, Lucio, op. cit., - p. 27.

(46) Ibidem p. 28.

Los sujetos activos son (47): aquellos que tienen facultad para reclamar prestaciones de hacer, por daños a su salud -por ejemplo-; o de dar, por daños patrimoniales; o de no hacer, para que no se autoricen, establezcan o perpetúen estos daños.

O sea, son las víctimas presentes y futuras de la contaminación: individuos, grupos intermedios o la sociedad en su conjunto. La legitimación para que actúen estas víctimas ante autoridades administrativas o aún judiciales es un problema complejo y difícil, ya que existen intereses difusos, colectivos, públicos, privados, en contraposición.

Los sujetos pasivos son (48): aquellos que están obligados a dar, hacer o no hacer, por ser autores o copartícipes de la contaminación. El Estado mexicano está sumiendo el deber de proteger el ambiente, es decir, que es el sujeto pasivo por excelencia en las obligaciones ambientales.

Así para la defensa y protección del medio ambiente sano, como también la naturaleza, el aire, el silencio, etcétera, en fin - la tutela de intereses difusos relativos al ambiente implica que: "...los principios básicos de la LFCA deben ser incorporados al texto constitucional -como derecho humano correlativo a una obligación del Estado y de los particulares- tal como lo han hecho ya otros países." (49)

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, no es una ley orgánica que reglamente directamente un pre

(47) Vid. CABRERA ACEVEDO, Lucio, op. cit., p. 29.

(48) Ibidem, p. 30.

(49) Ibidem, pp. 88 y 92.

cento de la Constitución, pero por su carácter federal debe ser aplicada en toda la República. La razón más fuerte por la cual debe establecerse el derecho del hombre a vivir en un ambiente sano y natural que le permita una existencia digna, es que se trata de un derecho que se asemeja mucho a los llamados sociales de la Constitución mexicana, en cuanto exige acciones del Estado y no meras abstenciones. (50)

3.4. Protección al consumidor

Qué se entiende por consumidor, consumir, consumo. Así al acudir al diccionario (51), consumir es: "agotar, gastar, extinguir, emplear, aniquilar, abatir. El consumo es un gasto, un empleo, un agotamiento; y el consumidor es un usuario, un cliente, un comprador."

Barrios de Angelis da una noción genérica de consumidor: "... es el que gasta bienes que desaparecen o se destruyen con el uso, tanto como usuario temporal, de bienes no destructibles por el uso inmediato y el que utiliza servicios." (52)

Se comprende, por lo tanto, que la calidad de consumidor es universal y que la variedad de sus especies es inabarcable prácti-

(50) Vid. supra, cap. 3.1., nota 13. En relación directa a la SEDUE, a cerca de sus ya famosos "monitoreos" (puntos de contaminación ambiental).

(51) CORRIPIO, Fernando. Gran diccionario de sinónimos; voces afines e incorrecciones, Barcelona, Ed. Teide, 1979, p. 268.

(52) BARRIOS DE ANGELIS, Dante. "Defensa jurídica del consumidor..." en Revista de la Facultad de Derecho de México. núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, p. 473.

camente en su totalidad. Así aparece el consumidor, que no se ajusta a ninguno de los sujetos de derecho conocidos, integrado por - personas indeterminadas y con intereses difusos, pero esenciales - protagonistas en la actual sociedad de consumo, frente a las cuales se levantan grandes empresas, productoras, distribuidoras, vendedoras, etcétera, y poderosos grupos financieros y multinacionales.

Así en palabras de Enrique Vescovi, el consumidor "...es ese sujeto impersonal que compra los bienes de consumo y que en eventualidad las reclamaciones y defensas se encuentra sólo ante el Estado, por un lado, y las grandes empresas y corporaciones por otro."(53)

En México, la Ley Federal de Protección al Consumidor (54), - en su artículo tercero, apunta: "...por consumidor se entiende a quien contrata, para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o la prestación de un servicio." Aquí aparece que el término consumidor se asimila con la posición del último sujeto que recibe el bien o servicio.

En cuanto al régimen sustantivo, la tradicional y discutida separación entre lo civil y lo mercantil resulta ya insuficiente, sobre todo en este caso y respecto de los actos jurídicos que caen dentro de la mencionada ley.

Puede señalarse que la mayoría de análisis jurídicos sitúan a la propia ley como formando parte del derecho civil y del mercantil; cosa que la ley misma se encarga de desmentir desde el momen-

(53) VESCOVI, Enrique. "Los sistemas de protección al interés de los consumidores..." en Revista de la Facultad de Derecho de México. núms. 133 a 135, t. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, p. 595.

(54) Diario Oficial de 22 de diciembre de 1975.

to en que ella eleva sus normas al nivel de "orden público e interés social" (artículo primero)

La aplicación de la ley, se entiende: por medio de los sujetos de su obligatoriedad; las materias que regula; los organismos que crea, y su técnica jurídico-administrativa. (55)

a) Los sujetos de su obligatoriedad: de sus artículos 1 y 2, se aprecia que contrae sus efectos en razón a su cumplimiento y objeto, a comerciantes, industriales, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados, órganos del Estado y consumidores; aclarándose que para éstos últimos son irrenunciables sus derechos.

b) Las materias que regula: éstas se contienen substancialmente en los siguientes temas; publicidad y garantías, operaciones a crédito, servicios y ventas a domicilio.

c) Los organismos descentralizados que surgen de su texto son la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor (56). Las atribuciones (artículo 59) de la Procuraduría del Consumidor, permiten que en mayor grado, aunque no totalmente, la protección de los intereses difusos -de los consumidores- se lleve a cabo de modo más eficaz. Sus atribuciones se pueden agrupar de la siguiente manera (57):

(55) Vid. más ampliamente: BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Defensa jurídica del consumidor" en Revista de la Facultad de Derecho de México. num. 133 a 135, T. XXXIV, UNAM, enero-junio 1984, pp. 341 a 472; y los núms. 139 a 141, t. XXXV, UNAM, enero-junio 1985, pp. 11 a 145. También vid. FLIEGO MONTES, Salvador, misma referencia bibliográfica, pp. 365 a 372.

(56) Más ampliamente: vid. infra, cap. 5.1.

(57) Cfr. OVALLE FAVELA, José. "Problemas procesales de protección al consumidor" en Anuario Jurídico. v. V, UNAM, 1978, p. 46.

i) Es considerada como "el representante general de la población consumidora", tanto ante las autoridades administrativas, como ante las entidades u organismos privados (fracciones I y II)

ii) Puede actuar como "representante o procurador judicial" de uno o varios consumidores "determinados", cuando a su juicio, "la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos." (fracción III).

iii) Es "asesor gratuito" de los consumidores (frac. IV).

iv) Tiene funciones de "denunciante" en diversas materias (fracciones VI, VII, IX y XI).

v) Funge como "conciliador" en los conflictos entre consumidores y proveedores (fracción VIII).

vi) A falta de conciliación y si las partes están de acuerdo, puede funzir como "arbitro" en este tipo de conflictos (fracción VIII).

vii) En resumen, debe ser la "promotora" de los intereses de los consumidores (fracciones IV y X).

En cuanto al Instituto Nacional del Consumidor, la ley le da la función de realizar actividades de contenido social y de orientación a los consumidores. Así la Procuraduría e Instituto del Consumidor, se crearon, en palabras de Lucio Cabrera:

...por leyes de orden público que intentan proteger a los consumidores de toda clase de bienes y servicios. Tienen funciones más limitadas y han tenido un papel más modesto que los ombudsmen de otros países. Sin embargo, han contribuido a orientar la información y publicidad de algunos productos y las calidades de estos y han sancionado administrativamente a algunas empresas y colaborado en la protección de algunos consumidores en asuntos de pequeña cuantía. (vid. infra, cap. 5. 2., notas 33 y 35) Aunque en un principio se vio con desconfianza a la Procuraduría del Consumidor, en la actualidad más bien se reconoce que su actividad ha sido benéfica y que sólo se necesita aumentar sus atribuciones y corregir y afinar algunas de sus facultades. (58)

(58) CABRERA ACEVEDO, Lucio, loc. cit., p. 492, vid. supra, - nota 10.

d) El proceso de distribución y conmutación efectivo de justicia que la Procuraduría del Consumidor pone en marcha con la presentación de la queja o inconformidad, se desarrolla sucesiva y plenamente a través de la conciliación y el arbitraje, fórmulas de trabajo que por lo positivo de sus resultados, constituyen un buen síntoma para la protección de los intereses difusos.

Sí bien estos organismos y la ley citada, tienen deficiencias y han recibido severas críticas, también han trascendido las fronteras del país, ésto en palabras de Enrique Vescovi, ya que: "... tiene repercusiones procesales y jurisdiccionales la creación de una Procuraduría especial para la defensa del consumidor como se hace en México, o la de un Ombudsman de procedencia escandinava... pueden significar soluciones al problema." (59)

Cabe recordar que esta es una de las soluciones aportadas por el Derecho Comparado, es decir la creación de un organismo altamente especializado que represente los intereses difusos ante la administración o el propio poder judicial.

Así, en México esta labor llevada a cabo por la Procuraduría del Consumidor hasta sus últimas consecuencias, ha permitido que: "...en representación del interés general y patrocinando los intereses del ciudadano, se haya acudido a los Tribunales Federales, demandando judicialmente, la nulidad de cláusulas que vulneran los derechos del consumidor." (60)

(59) VESCOVI, Enrique, op. cit., p. 573.

(60) PLIEGO MONTES, Salvador. "Protección al consumidor" en Comercio Exterior, vol. 6, n. 7, México, 1976 (suplemento).

CAPITULO 4

INSTITUCIONES EXTRANJERAS

4.1. SISTEMA DEL CIVIL LAW

4.2. SISTEMA DEL COMMON LAW

4.3. SISTEMA SOCIALISTA

4. INSTITUCIONES EXTRANJERAS

4.1. Sistema del civil law

Ya se ha hecho referencia a las distintas soluciones que el Derecho Comparado aporta (1), en cuanto a la problemática que plantea la tutela y protección de los intereses difusos. Así se ha establecido, entre otras soluciones, la creación de organismos públicos altamente especializados a los cuales se confía la defensa de los intereses difusos.

Es el caso de la institución del "Ombudsman" (2), de origen sueco y luego extendida a diversos países, como institución jurídica que tiene por objeto esencial la tutela y protección de los derechos de la persona humana. Dada su importancia, es necesario hacer un análisis de sus elementos, así como de su actividad, funciones, facultades, competencias, responsabilidades, procedimiento, etcétera.

El Ombudsman nace en Suecia con la Ley Constitucional del 6 de junio de 1809, como un órgano creado por el Parlamento con una doble finalidad: la de supervisar el funcionamiento de la administración; y la de defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses de los ciudadanos frente aquella. (3)

(1) Cfr. supra cap. 1.3., nota 45 y vid. supra cap. 2.3. nota 26

(2) Ombudsman: palabra sueca que significa "representante"; - en traducción literal del sueco: "hombre que da trámite".

(3) Las características generales de la institución pueden encontrarse en las obras de FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman" en Memoria de El Colegio Nacional, n.2 t. IX, México, 1979, pp. 99 a 149; también FAIREN GUILLEN, Víctor. "El Ombudsman y sus posibilidades en España y países iberoamericanos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 3, Montevideo, - 1979, pp. 11 a 36; y además BARRIOS DE ANGELIS, Dante. "Estudio genético-funcional del Ombudsman" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 3, Montevideo, 1980, pp. 209 a 219.

Regularmente, el poder legislativo nombra al Ombudsman, y se exige ser jurista distinguido y de antecedentes morales y sociales impecables. De donde resulta muchas veces la independencia de su gestión. Son designados por un período de cuatro años, el cual en general se les prolonga, es decir, pueden ser reelectos, "aún cuando en la práctica nunca lo han sido más de dos veces." (4)

Su régimen legal está dado por "Leyes de Instrucciones" dictadas por el Parlamento —que en ocasiones tiene su base expresada en la misma Constitución— (Constitución de Suecia de 1975, reformada) El Parlamento se estima no puede dar instrucciones caso por caso, para cada supuesto determinado que conoce; el único medio de imponérsele, una vez nombrado, es el de dictar nuevas "Leyes de Instrucciones" que modifiquen las anteriores.

Su destitución o cese, también corresponde al Parlamento, -- cuando el Ombudsman ha perdido su confianza. Para evitar que en la destitución de un Ombudsman interfieran movimientos políticos inestables, en algunos países (Noruega, Israel) se exige un quorum parlamentario superior especial; el de 2/3 de los diputados parlamentarios --para su destitución--.

Debe tenerse en cuenta que existen dos formas típicas de Ombudsman, dos modalidades orgánicas, en palabras de Barrios de Angelis: "a) El Ombudsman Puro; designado por el Poder Legislativo -- (configuración clásica, verdadera o pura), y b) El Ombudsman Impuro; designado por el Poder Ejecutivo e integrante del mismo." (5)

(4) FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit., p. 106.

(5) BARRIOS DE ANGELIS, Dante, op. cit., pp. 210 y 211.

Así se tiene, sin intentar definir, que el Ombudsman es un órgano autónomo designado por el Poder Legislativo (ocasionalmente - por el Ejecutivo) para controlar las posibles irregularidades de la Administración, defensa de los derechos públicos y legítimos intereses del gobernado frente a ella, dando cuenta de toda su labor al Parlamento por medio de informes anuales, sobre cuestiones investigadas, sugiriendo reformas a los reglamentos y leyes administrativas, para una mejor prestación de los servicios públicos.

Hay que partir de la base de que el Ombudsman "...no es juez ni un tribunal; que no tiene jurisdicción." (6) Sus acuerdos o decisiones son sugerencias dirigidas en su caso a una autoridad administrativa interesada en el caso concreto, o al ciudadano quejoso, pero no vincula a la administración, la cual -aunque en la práctica sea raro el caso- puede obrar o seguir obrando contra lo sugerido por el Ombudsman.

Su influencia reside en el buen funcionamiento y en un "darse a conocer" como defensor de las leyes frente a las malas interpretaciones o prácticas administrativas. Su eficacia es la de una decisión administrativa especial; formalmente no vinculante para la administración.

Esta eficacia o "autoritas" (7) se la ha ganado el Ombudsman, por sus propios hechos, por sus aciertos en problemas a veces muy complicados; por su discreción; ayudado por la publicidad que da a sus actividades, a través de sus informes anuales o especiales, incluso en la prensa diaria, para mayor alcance y conocimiento.

(6) FAIREN GUILLEN, Victor, op. cit., p. 14.

(7) Autoritas en el sentido romano de la expresión: la afirmación de la indiscutible validez de un acto, asentada en una serie de altos valores refrendados por la tradición que va más allá de las consecuencias puramente normativas.

Las competencias del Ombudsman son, entre otras, la supervisión de la administración, que puede provocar que se investigue e inspeccione; dándose una decisión en el sentido de sugerir la adopción de medidas generales; conoce de las quejas específicas del público; rinde cuentas, a través de sus informes anuales o especiales -cuando algún caso concreto resulte importante-.

La forma de actuar del Ombudsman es a través de inspecciones o investigaciones, cuya solicitud le puede llegar de muy diversas fuentes, ésto es, por quejas de los ciudadanos e incluso a través de la prensa u otro medio de comunicación masiva. También puede realizar una inspección por iniciativa propia.

Otro medio de actuación es la vigilancia de la labor legislativa del Parlamento y reglamentaria de las administraciones, emitiendo, comentarios e interpretaciones, así como sugerencias, a las que da publicidad incluso en la prensa. Entre el Ombudsman y la prensa, hay relaciones recíprocas de gran interés jurídico y sociológico; ésta al dar noticias, pone en conocimiento del Ombudsman irregularidades sobre las que procederá sin más averiguación.

También, y a efectos de difundir su labor y permanecer en contacto directo con el pueblo -principio de inmediación- acude a la celebración de reuniones públicas, en las cuales, dialoga con los asistentes, resolviendo dudas y aprovechando el material reunido para sus futuras actividades. No es concebible un Ombudsman secreto.

En cuanto al procedimiento, de las quejas -que las hay por millares-, se declaran inadmisibles las que el Ombudsman considera superfluas, de mala fe o impertinentes; de lo que da cuenta al quejoso de modo fundado. Las quejas admitidas a trámite, son, en prin

cipio informales, su contenido mínimo exigible es: identidad del quejoso y filiación completa, así como designación del funcionario u oficina pública contra la cual se dirige la queja; una breve explicación o exposición de los hechos; y el acompañarla de los documentos que en su favor estime oportunos el quejoso. En relación a su forma, regularmente, debe ser escrita y directa; pero se admiten también orales y las formuladas por correo.

Es fundamental conceder derecho y oportunidad de defensa al funcionario o Departamento contra los que la queja se dirige; defensa escrita que puede ampliarse mediante interrogatorios informales acompañados de exhibición o entrega de documentos, etcétera - (lo mismo el Ombudsman puede llamar al quejoso para que complete o explique mejor su queja, o para que intente refutar la defensa de la administración o funcionario interesados). Puede llamar peritos y testigos.

Como una de las formas de actuación del Ombudsman es por medio de inspecciones, éstas pueden ser previas al conocimiento de una irregularidad, o en el curso de las mismas -ya iniciado un procedimiento-, donde el Ombudsman se considera obligado a practicar una inspección como medio de prueba.

Una vez instruido el asunto, el Ombudsman emite una decisión: a) favorable al funcionario o administración afectados. En tal caso, el Ombudsman lo publica, con la finalidad de que la justificación del funcionario sea conocida por el público en general, y que el quejoso se dé cuenta de las razones que el Ombudsman tiene para rechazar su queja; o, b) desfavorable a la administración o funcionario involucrados. En este caso, el Ombudsman, emite por escrito, una recomendación en diversos tonos: desde la sugerencia hasta la

severa crítica, pasando por el recordatorio, la reconvención, etcétera. En ningún caso tales decisiones afectan de modo vinculante al funcionario o Departamento interesados.

Dictada esta decisión, el Ombudsman, debe notificarla a los interesados. En los fundamentos de la misma, hallarán, la administración y los ciudadanos interesados, el motivo por el cual es positiva o negativa para uno de ellos. (8)

Por lo que se refiere a las obligaciones, el Ombudsman, debe rendir cuentas a través de un informe anual dirigido al Parlamento y cuyo contenido es un resumen de las más importantes actividades durante el ejercicio que finaliza.

Además de estos informes, puede dirigir informes especiales sobre casos extraordinarios, durante el año. En todos esos informes (generales anuales y especiales) es donde el Ombudsman sugiere la creación de nuevas normas o sustitución y mejora de las existentes en vigor.

Regularmente, los informes anuales se discuten primero en una Comisión Parlamentaria, que emite a su vez dictamen sobre su aprobación total o parcial; pasan al Pleno, el cual opera de semejante forma. Esto supone un sometimiento a la voluntad del Parlamento, - el que puede aprobar o reprobar la gestión del Ombudsman.

(8) Vid. PAIREN GUILLEN, Victor, op. cit., p. 20; que expone: "No cabe recurso alguno contra las decisiones del Ombudsman. Se pensó en Suecia que debería haber un recurso de apelación; más se desechó este pensamiento, dado el carácter extrajurisdiccional y no vinculante que tienen las decisiones del Ombudsman.

En un plano más general, el Ombudsman, cumple funciones complementarias y limitadas: (9)

Complementarias, porque se trata de funciones que, en mayor extensión, se hallan conferidas a las tres funciones: Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa.

Limitadas, porque, en primer lugar, son complementarias; y en segundo término, porque la intensidad de su eficacia no es plena: no alcanza la eficacia de los actos administrativos definitivos, ni mucho menos, la de las decisiones jurisdiccionales.

Esta complementación limitada puede darse con respecto a actividades de finalidad común a las tres funciones: legislativas, cojurisdiccionales o coadministrativas.

1) Como funciones de colegislación, pueden considerarse los asesoramientos, informes y rendiciones de cuentas, cuando imponen la necesidad de complementar leyes insuficientes o crear nuevas. Así mismo en su informe, el Ombudsman, puede acompañar anteproyectos destinados a llenar vacíos o insuficiencias legales.

2) Tienen carácter cojurisdiccional, en cuanto contribuyen a formar la voluntad de los Tribunales, los eventuales asesoramientos jurídicos, solicitados por los Tribunales, o a iniciativa del Ombudsman; las sugerencias al Ministerio Público, para que accione; la actuación como actor, contra Tribunales y Ministerio Público, o una Administración estatal.

3) La coadministración o administración, simplemente, tiene muchas manifestaciones, siendo las más importantes:

a). Colaboración en la formación de la voluntad administrativa.

b). Supervisión externa de la administración.

c). Defensa de los intereses difusos. (10).

d). Educación a los funcionarios (mediante las correcciones o amonestaciones, sugerencias, reconvenciones, etc.).

e). Educación administrativa del público (mediante publicaciones e intervenciones en función de relaciones públicas).

(9) Cfr. BARRIOS DE ANGELIS, Dante, op. cit., pp. 216 y 217.

(10) Idem, donde se apunta que: "La supervisión de una administración puede surgir en ocasión de la denuncia de la violación de un interés individualizado o difuso; y toda protección de un interés o derecho consiste en cumplir una actividad y llenar una necesidad que, por ignorancia, negligencia o malicia, no se ha ejercitado (o se ha ejercitado insuficientemente o mal) por una administración (legislativa, administrativa o jurisdiccional)."

El análisis realizado, permite concluir que toda supervisión de administración implica directa o indirectamente, la protección de derechos subjetivos; así como toda defensa de derechos subjetivos implica, a su vez, la supervisión de la administración, directa o indirectamente.

Los instrumentos tradicionales de tutela de los administrados frente a una organización administrativa: cada vez más absorbente y dinámica en el moderno Estado de Derecho Social, Benefactor, Distribuidor, Manager, etcétera; resultan ya insuficientes para proteger los derechos e intereses colectivos o difusos.

Fenómenos como los atentados a la naturaleza (11), que hieren o lesionan a toda una comunidad sin organización -difusa-; como los de la defensa contra la elevación indebida de los precios a los productos básicos -defensa a la masa consumidora-; entre muchos otros, nos conducen hacia la figura del Ombudsman.

Razones por las cuales, en ciertas ocasiones, se crean Ombudsmen especializados en cuestiones de intereses difusos. Así, entre los más significativos, en Suecia se crea el llamado "Ombudsman Antitrust" en 1954, con el fin de promover en la economía sólo aquella competencia que sea deseable para el interés público. Su actividad se basa en la Ley Sobre Prácticas Comerciales Restrictivas, la cual considera que una limitación de la competencia tiene efectos nocivos si contrariando los intereses públicos, afecta indebi-

(11) En México, los ejemplos son muchos, baste sólo mencionar algunos: tala immoderada de bosques, incendios forestales, contaminación del mar por derramamiento de petróleo, con la alteración de los habitats naturales y la muerte de diversas especies marinas. - Más recientemente la muerte de cientos de pajaritos, en las ciudades de México y Guadalajara, causada por la alta contaminación.

damente a la formación de precios, restringe la productividad en las actividades económicas o impide u obstaculiza la actividad de otros.

También se crea el "Ombudaman de los Consumidores" (12), que al igual que el anterior, es nombrado por el gobierno sueco, es decir, se trata de un Ombudsman impuro. Su actividad comienza en 1971, con el fin de garantizar dos leyes de protección al consumidor: la de Prácticas de Mercadotecnia y la Ley Contra Términos Contractuales Impropios.

La primera Ley protege al consumidor de la publicidad engañosa. Así rige el principio de "inversión de la carga de la prueba" (13), en virtud de la cual el comerciante tiene que probar la veracidad de la información, así como de las afirmaciones y promesas presentadas en la publicidad, lo mismo que en los empaques de los artículos y material publicitario en general. El Ombudsman puede exigir que se suministre aquella información que se considere de especial importancia para el consumidor, como el precio, la naturaleza del producto y se describan los riesgos que puede traer su utilización.

El "Ombudsman de Prensa" y el "Ombudsman para la Igualdad de los Sexos en la Vida Laboral" (14). El primero creado en 1969 tiene por objeto el análisis de las quejas de presuntas violaciones en la ética periodística; y el segundo creado el primero de julio de 1980 cuando entró en vigor la nueva Ley sobre la Igualdad de

(12) Cfr. supra, cap. 2.3., nota 26.

(13) Vid. LANDONI SOSA, Angel. "Legitimación para la defensa de los intereses difusos" en Revista de Derecho Procesal. n. 4, Montevideo, 1981, p. 360.

(14) Ibidem, p. 361.

los Sexos en la Vida Laboral. Esta ley prohíbe toda discriminación en razón del sexo y contiene la exigencia de medidas activas que promuevan la igualdad en el medio laboral.

Del análisis realizado resulta, con claridad, que la institución del Ombudsman en sus diversas expresiones, aparece como un eficaz instrumento para la defensa de los intereses difusos en los diversos campos en los cuales se pueden manifestar.

En la actualidad en Suecia, existen cuatro Ombudsmen. La Ley de diciembre de 1967; de acuerdo con las recomendaciones presentadas en 1975 por una Comisión especial del Parlamento es reformada en 1976, suprimiéndose los cargos de suplentes; los crea. (15)

Entre los cuatro Ombudsmen cubren toda la administración pública: central, descentralizada y local. La división de competencias se realiza de la siguiente manera:

Ombudsman Jefe: supervisar el cumplimiento de la ley para asegurar a todos los ciudadanos el acceso a documentos oficiales... investigar los problemas que se presenten en materia de estadística e informática... Finalmente investiga los casos de especial relevancia.

Ombudsman uno: supervisar los Tribunales de justicia, incluyendo la Corte Suprema, los fiscales públicos, la policía y prisiones.

Ombudsman dos: es el encargado de los sectores de Hacienda e Impuestos, y seguridad social.

Ombudsman tres: supervisar a las Fuerzas Armadas, y todos los asuntos en materia civil que no sean competencia de los otros Ombudsmen. (16)

(15) Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 107.

(16) ARRIETA C., Raúl. "El Ombudsman en el Derecho Comparado" en Revista de Derecho Público, n. 20, Caracas, oct-dic. 1984, p. 7.

Cada Ombudsman tiene una oficina con 50 personas para asistirlo, incluyendo 23 abogados y 22 secretarias y personal de servicio. Los abogados son altamente calificados y aproximadamente el 40% es reclutado de los Tribunales Civiles y Administrativos y el otro - 60% de oficinas especializadas de la Administración Pública. Uno de los mayores problemas que enfrenta el Ombudsman en Suecia es el pequeño número de empleados con que cuenta, frente al enorme volumen de trabajo que tienen que realizar, en la actualidad conoce sobre tres mil casos al año.

Ya se apuntó que esta institución se ha difundido a otros países, uno de los Ombudsman de mayor trascendencia es el introducido en Francia con el nombre de "Médiateur" (17), por la Ley No. 73-6, de 3 de enero de 1973, reformada por la Ley de 24 de diciembre de 1976.

Esta ley señala que el Médiateur es designado por Decreto del Consejo de Ministros por seis años, no puede ser reelecto para el cargo. Pertenece formalmente al ámbito del Ejecutivo, esto es, pertenece a la modalidad impura del Ombudsman. Guarda cierta autonomía frente al gobierno, en cuanto no puede ser destituido libremente por éste último, sino sólo por incapacidad o impedimento comprobado y resuelto por el Consejo de Estado (artículo 2 de la citada ley).

(17) Vid. más ampliamente: FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. pp. 125 a 128; ARRIETA C., Raúl, op. cit., pp. 12 a 16, y además FAIREN GUILLEN, Victor. "Los procesos europeos desde Finlandia hasta Grecia (1900-1975)", trad. de Lucio Cabrera Acevedo, en LXXV años de evolución jurídica en el mundo. vol. III, Derecho Procesal, México, UNAM, 1978, pp. 13 a 97.

Su actuación es muy limitada, sólo personas físicas pueden pedirle; mas previamente, deben hacer gestiones necesarias ante administraciones interesadas (fórmula muy vaga y avocada a abusos) y no se pueden dirigir a él directamente, sino, por medio de un parlamentario (el cual puede transmitir o no la queja al Médiateur). El Médiateur sólo puede hacer recomendaciones no vinculantes; pero si no surten efecto, puede publicarlas y así movilizar a la opinión.

Por reforma de diciembre de 1976, al artículo 6 del citado ordenamiento, se amplió la legitimación en beneficio de las personas jurídicas colectivas, siempre que la denuncia sea presentada por un individuo afectado por la actividad administrativa correspondiente.

Sus facultades fueron precisadas en las reformas introducidas en diciembre de 1976, así el Médiateur puede proponer modificaciones a la legislación y a los reglamentos, cuando considere que los vigentes pueden producir injusticias en su aplicación; así mismo puede investigar una denuncia contra una autoridad pública, que no haya actuado de acuerdo con su misión de servicio público.

El Médiateur puede exigir toda la documentación y registros que crea pertinentes, con la sola limitación de documentos secretos que tienen que ver con la defensa nacional, la seguridad del Estado o los asuntos extranjeros.

Cuando llega una denuncia a la Oficina del Médiateur se abre un expediente con el nombre del denunciante y del parlamentario que hizo llegar la denuncia. El expediente es enviado a la Sección de Instrucción. Esta se compone de cuatro abogados asistentes del

Médiateur. Tres asistentes están destinados a cada uno de los grandes sectores del gobierno: asuntos sociales; medio ambiente; impuestos y pensiones. El cuarto asistente está encargado de conocer de las denuncias en contra de todo el resto de los servicios públicos. (18)

Por otra parte, también el Médiateur realiza sus actividades en colaboración de los llamados "Comités de Usagers" (comités de usuarios de los servicios públicos), que fueron establecidos en 1974, en los Ministerios y Secretarías de Estado; todos ellos presididos por un miembro del Parlamento; con el objeto de hacer llegar a las autoridades administrativas correspondientes los puntos de vista de los administrados y proponerles todas las medidas necesarias para humanizar las relaciones, siempre difíciles, entre gobernados y la misma Administración.

Finalmente, para evaluar el impacto del Médiateur en el sistema administrativo francés, hay que hacerlo desde una triple perspectiva: a) las compensaciones que ha sido capaz de obtener para los ciudadanos agraviados por la Administración; b) el mejoramiento en los servicios que ha sido capaz de lograr, y c) los mejoramientos que ha sugerido en los reglamentos y en las leyes.

(18) Vid. ARRIETA G., Raúl, op. cit., pp. 14 a 16; quien describe el procedimiento ordinario para una denuncia en contra de un Ministerio o de una autoridad nacional; y el procedimiento llamado de averiguaciones preliminares, cuando la denuncia es contra el comportamiento de una autoridad local.

Más recientemente en la Constitución Democrática Española se consagró la figura del "Defensor del Pueblo" (19). En el Boletín Oficial de 7 de mayo de 1981, se publicó la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, expedida por las Cortes Españolas y promulgada por el Rey Juan Carlos y el Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, el 6 de abril del mismo año.

Con el citado ordenamiento se reglamenta lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución -que entró en vigor el 29 de diciembre de 1978-; el cual dispone:

Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas, para la defensa de los derechos comprendidos en este Título (De los derechos y deberes fundamentales), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. (20)

De la lectura del precepto anterior, se puede advertir que el Constituyente español introduce en él la institución del Ombudsman en su sentido clásico o puro. (21)

El Defensor del Pueblo es nombrado por las Cortes Generales - para un período de cinco años, la ley respectiva no señala la posibilidad o prohibición de reelección. Puede ser electo cualquier español mayor de edad que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

(19) Sus características y su Ley Orgánica pueden consultarse en las obras de FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit., pp. 139 a 142; vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Ley Orgánica del Defensor del Pueblo" en -- Legislación y Jurisprudencia, año 16, v. 10, n. 34, México, sept.-dic. 1981, pp. 847 a 859; además vid. PAIREN GUILLEN, Victor, op. cit. supra nota 3, pp. 11 a 36.

(20) FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. supra nota 19, n. 847.

(21) Vid. supra nota 5.

Debe desempeñar sus funciones con autonomía y de acuerdo con su criterio. Con el objeto de determinar la independencia y la autonomía del Defensor del Pueblo, éste se encuentra libre de mandato imperativo alguno y tampoco recibe instrucciones de ninguna autoridad.

Por lo que respecta a su cese, se establecen en la citada ley los supuestos en los cuales cesará en sus funciones el Defensor del Pueblo, es decir, por renuncia, cumplimiento del plazo de su nombramiento, por muerte o incapacidad sobrevenida, por actuar con notoria negligencia en sus actividades, etcétera.

El Defensor del Pueblo es auxiliado en sus funciones por un Adjunto Primero y un Adjunto Segundo, en los que puede delegar funciones y quienes lo sustituyen en caso de impedimento temporal y en los casos de cese, en tanto se nombre el sustituto.

Las facultades y competencias del Defensor del Pueblo, están dadas por la propia ley. Así el Defensor del Pueblo puede iniciar, proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente a aclarar los actos o resoluciones de la Administración Pública, con respecto a los ciudadanos.

Así mismo, puede supervisar la actividad de una Comunidad Autónoma en el ámbito de sus atribuciones. Igualmente, recibe quejas relativas al funcionamiento de la administración de justicia y de la administración militar.

Una facultad importante, es su legitimación para interponer ante el Tribunal Constitucional, los recursos de inconstitucionalidad y de amparo. También es importante destacar que la actividad -

del Defensor del Pueblo es ininterrumpida, aún cuando, se encuentren sin reunir las Cortes Generales, tampoco se suspende su actividad ni el derecho de los afectados para acudir ante dicho funcionario, en los supuestos de declaración de los estados de excepción o de sitio.

En cuanto a la legitimación activa, puede dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona individual o colectiva que invoque un interés legítimo (22), sin restricción alguna, es decir, que no constituye impedimento para presentar queja: la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión, o en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una administración o poder público (según el artículo 16 de la multicitada Ley Orgánica). (23)

Las quejas ante el Defensor del Pueblo se deben presentar por escrito, firmadas y con los datos personales del interesado, en un plazo máximo de un año contado a partir del momento en que el afectado tenga conocimiento de los hechos materia de la reclamación; además todas las actuaciones son gratuitas para el reclamante y sin requerir la asistencia de abogado o procurador. (24)

El Defensor del Pueblo carece de facultad para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, en todo caso puede formular a las autoridades: advertencias, recomen-

(22) Aquí tiene gran importancia la capacidad para actuar -- otorgada al individuo o agrupación, ya que con ésto se busca proteger y tutelar los nuevos derechos sociales, así como los llamados intereses difusos. Caben aquí las "acciones de grupo".

(23) Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. supra nota 19, p. 855 y vid. supra nota 20.

(24) Ibidem, pp. 856 y 857, en donde se describe el procedimiento ante el Defensor del Pueblo.

daciones o recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas y mejores medidas.

Finalmente, el Defensor del Pueblo, rinde cuentas a través de un informe anual de sus actividades; puede presentar un informe extraordinario, cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo amerite.

En resumen, una vez establecidas las notas más importantes de las instituciones analizadas, representativas del Sistema del Civil Law (25), se observa que su evolución es muy desarrollada y abierta en diversos sentidos (difíciles de abarcar en toda su extensión). Su función, entre otras, aparece como una solución para la defensa y protección de los intereses difusos.

4.2. Sistema del common law

En Inglaterra, se crea el "Comisionado Parlamentario" (26) con la Ley de 22 de marzo de 1967. El Comisionado es asignado por la Corona a solicitud del Primer Ministro; y su salario es cargado al Consolidated Fund (Fondo de Consolidación). La duración en su cargo, es en forma indefinida mientras observe buena conducta; está obligado a jubilarse a la edad de 65 años, y para ser removido se requiere acuerdo de ambas cámaras (Lores y Comunes). Este Comisionado Parlamentario está inspirado en la institución del Ombudsman en su sentido clásico o puro. (27)

(25) La bibliografía sobre dichas instituciones es muy abundante, las obras citadas a su vez contienen innumerables autores que abarcan el tema, así como diversos estudios al respecto.

(26) Vid. más ampliamente: FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. supra nota 3, pp. 99 a 149; y también vid. ARRIETA C., Raúl, op. cit. supra nota 16, pp. 9 a 12.

(27) Vid. supra nota 5.

Cuenta con su propia oficina, compuesta por 60 funcionarios - traídos en Comisión de Servicios a la Administración Pública y ninguno de ellos es abogado. Sus facultades están dirigidas a investigar reclamos de particulares y agrupaciones que demandan haber sufrido perjuicios por una injusticia (28) como consecuencia de mala administración.(29)

El Comisionado no puede actuar de oficio, tampoco el particular puede dirigirse directamente a él. Su actuación está limitada a conocer sólo denuncias que se le hacen llegar por intermedio de un Ministerio Público (Parlamentario de la Cámara de los Comunes). Sus investigaciones, deben ser llevadas en privado y sin que haya un procedimiento establecido para esta actividad.

El Comisionado carece de facultad para cambiar o anular una decisión de la administración. Tiene la obligación de elaborar informes especiales sobre materias entregadas a su conocimiento y, debe enviar un informe anual a ambas Cámaras, donde rinde cuentas de su gestión.

Además de esta institución, se han creado en Inglaterra otros organismos públicos altamente especializados para la defensa de intereses difusos (30): a) en 1971 se crea un Director-General del Trato Justo, encargado de iniciar los procesos ante la Corte de

(28) Los términos injusticia y mala administración fueron dejados sin definir, deliberadamente. En efecto, injusticia significa algo más amplio que un daño reparable legalmente, ya que incluye: un infortunio y un sentido de agravio e injusticia que no deberían haber ocurrido. Vid. supra nota 26.

(29) Vid. nota anterior. La ley no define la mala administración, ya que ésta incluye faltas administrativas, por omisión y comisión, corrupción, mal trato, discriminación, etcétera.

(30) Vid. supra, cap. 2.3., nota 26.

Restricción de Prácticas, contra las prácticas de los monopolios. - que atacan al interés público: b) creación de un Consejo de Relaciones Raciales en virtud del Acto de Relaciones Raciales de 1968, encargado de iniciar procesos civiles contra las discriminaciones raciales. (31)

No se puede dejar de lado, en éste rápido esbozo de la experiencia extranjera, instrumentos con nuevo contenido, en el cuadro del Common Law: "las relator actions y las class actions". (32) -- Aquí la figura del "Attorney General" (33), es de gran importancia en la protección de intereses difusos. Existen vastas posibilidades para que el Attorney General promueva o intervenga en procesos civiles en los cuales se reconoce un interés público.

Se admite que, en caso de inercia de parte del Attorney General, un particular o una asociación privada (34), no teniendo capacidad para actuar, puede actuar en nombre, y con la autorización y control del Attorney General -relator actions-.

(31) Estos organismos reflejan el intento por adaptar a las circunstancias nuevas, una protección eficaz de los intereses colectivos nacientes y que empujan cada vez más a un movimiento muy extendido en todas partes del mundo. Sin embargo, el riesgo es terminar por tener organismos creados demasiado tarde.

(32) Vid. supra, cap. 2.3., notas 26, 27 y 28.

(33) Esta figura tiene diversas funciones y desarrolla muchas actividades, razón por la cual, sólo se trata lo relativo a la defensa de intereses colectivos. Sus características generales pueden encontrarse en: FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Función Constitucional del Ministerio Público" en Anuario Jurídico, vol. V, México, pp. - 155 a 159; sus distintas denominaciones se pueden consultar en: SANTA PINTER, José Julio. Sistemas del derecho anglosajón. Roque Denalma Editor, Buenos Aires, 1956, pp. 69 a 81.

(34) Al actor se le conoce como "Attorney Fact" (Abogado de Hecho).

En las class actions, el demandante no tiene necesidad de una autorización del Attorney General o de otro órgano oficial; hay - controles, pero son ejercitados esencialmente por el juez, quien - debe asegurarse que el demandante es miembro de una categoría de - personas cuyo interés es llevado a justicia, y que actúa, precisamente en el interés de la misma categoría, siendo su representante "ideológico" (35), sin tener formalmente representación.

Así la parte, además de ser el titular que actúa en el proceso de estructura individualista, es también el particular -individuo o agrupación- que actúa para defensa de los intereses colectivos del grupo o de la categoría que representa ideológicamente. - (36)

Tanto en las class actions como en las relator actions, si se admite la acción, los efectos de la resolución se extienden hacia todos los miembros de la comunidad, busca beneficiar a toda la colectividad, es decir, en éstos tipos de acciones colectivas la decisión tiende a tener efectos "erga omnes".

(35) El demandante es conocido como "Attorney General Private" (Abogado Privado), también conocido como "actor artificial"; vid. supra, cap. 2.3., notas 26, 27 y 28.

(36) Vid. CAPPELLUZZI, Mauro. "La protección de intereses colectivos y de grupo en el proceso civil" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 105-106, t. XXVII, UNAM, enero-junio - 1977, pp. 73 a 102; quien cita a JAFFE, Louis, autor de la frase, en 1968 en un artículo muy conocido como el "demandante ideológico" (ideological plaintiff), en la p. 95, nota 75. Vid. más ampliamente los temas del Attorney General, Attorney Fact y Attorney General - Private, así como de las class actions y relator actions en JOLOWICS, J. A. "El procedimiento civil en el common law. Aspectos de su evolución histórica en Inglaterra y los Estados durante el siglo XX", trad. de Lucio Cabrera Acevedo, en LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derecho Procesal, vol. III, México, UNAM, - 1978, pp. 99 a 166.

Estas acciones se han desarrollado en el curso de los últimos años, precisamente por razón de la necesidad acrecentada de una - protección flexible (37) y eficaz de los intereses difusos, de grupo, contra los abusos de la civilización de masas.

4.3. Sistema socialista

La "Prokuratura" (38) de los países socialistas es una institución bastante compleja, razón por la cual delimitaremos su estudio en cuanto se relacione con los intereses difusos.

En el Sistema Socialista, la desprivatización del proceso civil es un requisito de su socialización. El fenómeno procesal no es contemplado como un mero negocio privado entre las partes, sino como una actividad estatal que involucra importantes intereses públicos.

El proceso civil es una institución social fundamental, un fenómeno de masas. Así, la Prokuratura tiene una amplia intervención en el procedimiento civil, esto con el ánimo de tutelar los intereses y derechos de la sociedad. La participación de la Prokuratura en el proceso civil se realiza: "...con el fin de defender la legalidad -socialista- en el proceso pero, a un tiempo, se dirige a -

(37) La jurisprudencia norteamericana ha hablado, a éste respecto, de un fluid recovery: "resarcimiento fluido", "recuperación proporcional" o "flexible", por el daño causado por el demandado - en su conjunto a la colectividad entera, y por lo tanto los efectos de la decisión deben extenderse a los sujetos no presentes o - "partes ausentes" en la instancia. Vid. supra, cap. 1.2., nota 44; y además vid. supra, cap. 2.3., nota 30.

(38) Vid. las características del modelo ruso y cubano en: - FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. supra nota 33, pp. 158 a 163.

obtener la consecución de la justicia social a través del proceso, mediante el auxilio y asistencia que brinda a la parte débil..." - (39)

En consecuencia, el proceso civil socialista se caracteriza - no sólo por contener elementos y principios nuevos, acordes a su - nueva función social y a los nuevos objetivos que persigue, sino - también por la presencia de elementos de continuidad y por poseer - instituciones y soluciones que son similares a las contenidas por - los ordenamientos procesales de tipo occidental.

Los nuevos principios (democracia social, justicia social, búsqueda de la verdad objetiva, etcétera), instituciones (asesores populares, socialización de la abogacía, arbitraje estatal, participación de la Prokuratura, etcétera) y soluciones (garantías sociales de las partes, papel activo del juez durante la dirección del procedimiento, etcétera), - reflejan la nueva naturaleza del enjuiciamiento civil... (40)

Principios propios del proceso de estructura individualista, - tales como la igualdad ante la ley, el debido proceso, la publicidad, la oralidad, la inmediación y la libre valoración de las pruebas: han sido desarrollados en el proceso civil socialista. (41)

Por último, conviene apregar que el proceso civil socialista se encuentra estructurado de forma tal que su eficacia descansa en la interacción de numerosos factores; sus soluciones no tienden a basarse exclusivamente en los poderes y facultades atribuidos a - uno sólo de los que intervienen en el proceso, antes bien, sus so-

(39) SATLEV, Zhivko. "El proceso civil en los Estados Socialistas miembros del CAME. Antecedentes, creación, desarrollo, tendencias fundamentales y soluciones: 1900-1975", trad. de Santiago Oñate, en LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derecho Procesal, vol. III, México, UNAM, 1978, p. 189.

(40) Ibidem, p. 169.

(41) Cfr. STALEV, Zhivko, op. cit. supra nota 39, pp. 169 y ss.

luciones son pluralistas, afectan a diversos factores: el juzgador, las partes, los abogados, la Prokuratura.

En lugar de compensar la pasividad del órgano jurisdiccional mediante la preeminencia de la Prokuratura o de los abogados de las partes, el proceso civil busca la contribución de todos los que intervienen: se amplían las facultades del juzgador, se acentúan las garantías de defensa para las partes mediante la socialización de la abogacía y se estructura una Prokuratura encargada de vigilar la marcha del proceso.

Retomando, una vez reseñados los tres grandes sistemas jurídicos (civil law, common law y socialista), es de notarse una tendencia mundial inevitable: un movimiento reformador que supera la vieja concepción individualista del proceso civil, estrictamente privado entre las partes.

Estudiosos de la talla de Calamandrei; Cappelletti; Vittorio Denti; Roger Perrot; J. A. Jolowics; Devis Echandia; Fix-Zamudio y tantos otros (42), han levantado sus voces en busca de una reforma al viejo enjuiciamiento civil. La necesidad de obtener una administración de justicia accesible e igual a todos, se encuentra hoy, - universalmente aceptada.

Socialización, desmonopolización de la legitimación, dotación de poderes de dirección al juzgador; constituyen la tendencia mundial. Así mismo se busca llegar al Estado Social, gestor del bienestar colectivo, que dé solución a las nuevas necesidades sociales.

(42) Cfr. STALEV, Zhivko, op. cit. supra nota 39, p. 213.

En la mayoría de los países comienza a reconocerse la necesidad de colocar, al lado de las partes interesadas en el litigio, - "partes desinteresadas" (Procuradores Generales, Fiscales, Attorney General, Ombudsman, etcétera) (43), o sustitutos procesales - (relator actions y class actions) (44), indispensables para lograr la tutela en el proceso de intereses públicos, intereses de grupo, intereses colectivos, intereses difusos. (45)

(43) Vid. las instituciones estudiadas en este capítulo.

(44) Vid. referencia en las notas 32 a 37.

(45) Cfr. supra, cap. 1.1.2., notas 36 a 40; y además vid. - supra, cap. 2.2., notas 14 a 21.

CAPITULO 5

PROPOSICIONES DE SOLUCION EN MEXICO

5.1. ORGANISMOS PUBLICOS ESPECIALIZADOS

5.2. CAPACIDAD PARA ACTUAR INCLUSO A PARTICULARES AJENOS A LA LESION

5.3. EXTENSION DE LAS FACULTADES DEL JUEZ

5. PROPOSICIONES DE SOLUCION EN MEXICO

5.1. Organismos públicos especializados

A la luz de una nueva petición de justicia viene comprendida la política del moderno Estado Social, o promocional, welfare state y de las economías mixtas de la cual derivan. (1) Esta política se ha traducido, ante todo, en un aparato de legislación económico social, que corresponde a las intervenciones del Estado en sectores mucho más numerosos, antes dejados a la iniciativa privada y a la autonomía de los particulares: educación, vivienda, consumo, salud, ambiente, etcétera.

Es así que las tareas del Estado Social se hacen enormemente extensas. Al papel tradicional de simple protección y represión - por la violación de los derechos individuales y tradicionales, le son agregadas las tareas de promoción y de actuación de los nuevos derechos sociales, los cuales conllevan un empeño del Estado de hacer, operar, intervenir.

El Estado Social, también debe extender su esfera tutelar a la defensa y protección de los intereses jurídicos de carácter colectivo, transpersonal, difuso, meta-individual, etcétera. (3) La experiencia extranjera, en este punto, muestra muchas veces alternativas (4) en que se adoptan soluciones diversas, que permiten la tutela de intereses difusos. Las soluciones tradicionales han consistido en otorgar al Estado, a través de distintos órganos y mecanismos, poderes para litigar en representación de la sociedad.

(1) Vid. supra, cap. 2.1., notas 8 a 13.

(2) Vid. supra, cap. 2.2., nota 20.

(3) Vid. supra, cap. 1.1.2.

(4) Vid. supra, cap. 4.

El Ministerio Público (5), o el Ombudsman (6), han sido res-- puestas con grado variable de eficacia según los países. A pesar - de que determinados organismos pueden funcionar mejor que otros, y que en determinados países los aparatos del Estado pueden ser más_ eficaces que otros.

Hasta ahora ha sido insuficiente la solución que confía la de-- fensa de intereses colectivos al Ministerio Público. Por un lado,_ el Ministerio Público adopta una actitud semejante a la del juez y por otro lado, también está demasiado ligado al Ejecutivo, para - ser apto en la defensa de intereses colectivos, que con frecuencia tienen que ser protegidos contra los abusos de la propia adminis-- tración.

En general, se ha observado que el Ministerio Público tiende_ a encerrarse en roles tradicionales, mostrando "... su ineptitud a hacerse el defensor, en el proceso civil así como en el proceso pe-- nal, de estos intereses colectivos nacientes..." (7)

En este sentido, Fix-Zamudio afirma que:

El propio ministerio público ya no puede desempeñar con_ eficacia las funciones, que tradicionalmente se le han enco-- mendado en el derecho mexicano, de la tutela de ciertos inte-- reses dignos de protección especial, tales como los relativos

(5) Vid. más ampliamente: FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La función - constitucional del Ministerio Público" en Anuario Jurídico, vol. V UNAM, México, 1978, pp. 145 a 195, donde se cita bibliografía abun-- dante.

(6) Vid. supra, cap. 4.1.

(7) GAPPALLETTI, Mauro. "La protección de intereses colecti-- vos y de grupo..." en Revista de la Facultad de Derecho de México. núms. 105-106, t. XXVII, UNAM, enero-junio 1977, pp. 79 a 82.

a los ausentes, menores, incapacitados, así como derechos familiares y del estado civil, y menos aún cuando tales intereses tienen carácter social... (8)

¿Qué institución podría ser entonces más apta que el Ministerio Público para volverse el defensor de derechos, de intereses, de necesidades nuevas y no tradicionales?

En efecto, la actividad del Ministerio Público es muy deficiente y se traduce en una mera fórmula, por lo que debe pensarse en una solución distinta respecto a la tutela de intereses sociales.

Así, en México se crea una "Procuraduría" especializada en la defensa del consumidor (9), y de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor (10), en su artículo 57 dispone: "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de Servicio Social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora."

En esta dirección, el interés "fragmentario" (11) de los consumidores, es posible organizarse a través de la Procuraduría, en razón de que, la propia Procuraduría, representa colectivamente a los consumidores.

(8) FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit., p. 194.

(9) Vid. supra, cap. 3.4.

(10) Diario Oficial de 5 de febrero de 1976.

(11) Vid. supra, cap. 1.1., nota 7.

Por medio de la Procuraduría, a través de sus atribuciones - más concretamente, se da la llamada "Nueva aproximación al acceso a la justicia, que se refiere a alternativas a los servicios jurídicos propiamente dichos, como demanda social de justicia" (12)

El movimiento para el "acceso a la justicia" es también un aspecto central del moderno Estado Social. "Se advierte que no se trata de un movimiento limitado a la justicia en su significado judicial; abarca, al contrario, áreas mucho más vastas, como el acceso a la educación, al trabajo, al descanso, a la salud..." (13), a la vivienda, al ambiente sano, etcétera; y en el caso concreto de los consumidores, el acceso a la calidad de consumo.

Finalmente, la Procuraduría del Consumidor, alcanza el objetivo de crear formas de justicia más accesibles en cuanto más descentralizadas y participativas, con la presencia de los miembros de esos grupos -de consumidores- que están directamente involucrados en la situación o controversia en cuestión.

Otro organismo público especializado, es la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (14), con lo que se busca "(proporcionar Asesoría legal a los integrantes de la familia o representación de menores... cuando se afecten sus intereses y representación de la familia cuando se atente contra su integridad."

(12) PEREZ PERDOMO, Rogelio. "Acceso a la justicia en la sociedad contemporánea" en Boletín del Instituto de Derecho Comparado, n. extraordinario, Caracas, 1983, p. 192.

(13) CAPPELLETTI, Mauro. "Acceso a la justicia" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVI, n. 48, México, sep-dic 1983, p. 801.

(14) "Qué hace el DIF por México" en Boletín informativo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México 1985. Cabe hacer la aclaración, de que dicha Procuraduría sólo tiene el nombre, ya que depende directamente de la Dirección Jurídica del DIF, sin personalidad jurídica, ni patrimonio propio.

El desorbitado crecimiento de las actividades administrativas en virtud del llamado Estado Social, de Bienestar, Gestor, Distribuidor, etcétera, afecta en grado creciente la esfera jurídica de los gobernados, para cuya tutela los medios tradicionales, se han vuelto insuficientes en la protección eficaz de los derechos y los intereses jurídicos de carácter colectivo. Puesto que dichos intereses son afectados con frecuencia por la actividad de la administración; la que interviene en un sector importante de servicios públicos urbanísticos, de protección al ambiente, el control de las vías de comunicación, el manejo de los medios masivos de información, la prestación de los servicios de seguridad social, etc.

Así como un complemento a los medios de defensa de los particulares frente a la administración y a la vez como medio de control de la propia actividad administrativa; se crea la "Secretaría de la Contraloría General de la Federación." (15) Esta Contraloría se equipara con el Ombudsman (16), aunque en su sentido impuro, es decir, designado por el Ejecutivo e integrante del mismo.

Esta Secretaría de la Contraloría tiene como responsabilidad fundamental, consolidar la confianza que el Estado deposita en los servidores públicos, de igual modo apoya a la Procuraduría de la República en la investigación de los delitos de orden federal detectados por la misma Dependencia, vigila el cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la vez, práctica investigaciones y auditorías en relación a la situación patrimonial de los servidores públicos. (17)

(15) Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas, la que contiene la adición del artículo 32 bis, en Diario Oficial de 29 de diciembre de 1982.

(16) Vid. MATA ALVAREZ, Gerardo. "¿Es la Contraloría General de la Federación un Ombudsman Administrativo? en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 8, n. 8, t. 2, México, 1984, pp. 745 y ss.

(17) Vid. artículo 32 bis de la L.O.A.P.F.

La Contraloría tiene también atribuciones de control, vigilancia, fiscalización y evaluación en las tareas de la administración pública federal, con facultades para expedir las normas necesarias y obtener así los informes, datos y cooperación técnica, que deben darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Es evidente que, la Contraloría guarda relación con el Ombudsman (18), por la labor de investigación que efectúan ambas instituciones, entre otras actividades. Dentro de los aspectos, que cabe puntualizar, está la de atender las quejas del público contra injusticias y errores administrativos; pero ello está restringido a las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (Artículo 32 bis, fracción XVI de la L.O.A.P.F.)

Debe enfatizarse la importancia que tiene la atención que se da a las quejas presentadas por los particulares; así la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (19), en su artículo 49, determina:

En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obliga

(18) Vid. FAIREN GUILLEN, Victor. "El Ombudsman y sus posibilidades en España y países iberoamericanos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 3, Montevideo, 1979, pp. 17 y 18, donde se apoya la comparación sostenida, ya que en 1971 en Israel, se introdujo la figura del Ombudsman bajo el nombre de "Controlador General del Estado".

(19) Diario Oficial de 30 de diciembre de 1982.

ciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, - en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

En complemento al artículo transcrito, el primer párrafo del artículo 50 del mismo ordenamiento, establece:

La Secretaría (Contraloría General de la Federación), el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el anterior artículo y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Al respecto es conveniente que la Contraloría facilite el acceso a informes, datos y cooperación que sea necesaria a quien lo solicite. De este modo se estimulará al particular para que denuncie anomalías dentro de la administración pública, y se establezca así la confianza en las instituciones al comprobar que éstas actúan eficazmente en favor de la sociedad.

Así, quedan establecidas las atribuciones de la Contraloría: supervisar a la administración, y atender a la defensa de los derechos e intereses públicos de los ciudadanos, por medio de la atención que se dé a las quejas presentadas. Ya que, toda supervisión de administración, implica directa o indirectamente, la tutela de los derechos e intereses -individuales o colectivos- de los particulares (20), y en éste caso concreto, de intereses difusos.

Otra alternativa de control en nuestro sistema jurídico, y - por ende, de protección de los particulares, contra violaciones cometidas por la administración pública; es la facultad de investiga

(20) Vid. supra, cap. 4.1., nota 10.

ción que posee la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contemplada en el artículo 97 de la Constitución Política (21), que establece:

(La Suprema Corte de Justicia de la Nación)... nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, ... únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

De su análisis se desprende: la posibilidad de crear una institución, que Juventino Castro -fruto de su investigación-, llama: "Ombudsman Judicial" (22)

Procede entonces, buscar soluciones que permitan el fortalecimiento de las instituciones jurídicas por medio de la acción directa de los particulares, para la protección y tutela de intereses difusos inclusive.

Ya concretamente, Juventino Castro (23), propone la introducción de un "Ombudsman Ejecutivo", dentro del ámbito de las facultades del Presidente de la República, con apoyo en el artículo 80. - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: "El Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con - las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que - el propio Ejecutivo determine..."

(21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Secretaría de Gobernación, México, 1983, p. 111.

(22) Vid. más ampliamente: CASTRO, Juventino, V. "Defensa de la constitucionalidad" en Revista Mexicana de Justicia, v. III, n. 1, México, enero-marzo 1985.

(23) Gfr. CASTRO, Juventino, V. "El Ombudsman escandinavo y - el sistema constitucional mexicano" en Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, t. 1, n. 1, México, junio 1977.

Pero, hay que tomar en cuenta que, no se puede crear una nueva institución administrativa tan sólo por la "ombudsmania" (24); conviene tener presente con antelación datos reales sobre la idiosincrasia de cada pueblo, de su educación social y política, de las posibilidades de creación, los fenómenos sociales, etcétera.

Finalmente, el Ombudsman puede ser necesario para corregir los defectos y carencias de la administración, por causa de la inadecuación al cambio de las circunstancias sociales, económicas y políticas del país. Siendo una de sus funciones más importantes, la defensa de los intereses difusos.

5.2. Capacidad para actuar incluso a particulares ajenos a la lesión

En México, la protección de intereses colectivos -difusos, meta-individuales, etcétera-, es insuficiente mediante órganos administrativos, o procuradurías, por lo que debe reclamarse la posibilidad concreta de existir judicialmente la tutela de tales intereses.

En este sentido, se formulan las siguientes interrogantes: ¿esa protección es efectiva?; ¿en los casos concretos los órganos a los que se les ha confiado dicha protección por parte del Estado, actúan correctamente o fallan?; ¿el individuo o el grupo titular del interés difuso está adecuadamente tutelado?

(24) Cfr. FAIREN GUILLEN, Victor, op. cit., pp. 12 y 22.

En suma, el acceso a la justicia (25) debe superar los problemas que concurren en el proceso civil tradicional: a) el problema de la legitimación, que a la vez plantea la necesidad de hacer extensiva la capacidad para actuar en defensa de los intereses difusos; b) el problema de la eficacia de la justicia.

a) En esta dirección, se han dado diversas soluciones (26) - que permiten la actuación de un particular no afectado directamente, o aún más se admiten las llamadas acciones colectivas o de grupo, para proteger el bien colectivo.

Así, para superar la concepción individualista del proceso civil, se está existiendo que se amplie el concepto de interés (jurídico) para actuar o el de legitimación para intervenir, ante el poder judicial o incluso también administrativo-.

Esto implica que, se debe reconocer al particular -individuo- o grupo social- titular del interés difuso, legitimación para actuar; ya sea bajo ciertas condiciones y quizá en forma limitada.

En México, se contempla en distintas leyes, la llamada acción popular (27) y es claro que no constituye una legitimación para actuar. Por lo que es necesario, inspirándose en la experiencia brasileña (28), que dicha acción popular sea elevada a nivel constitucional y que se adecuó a las circunstancias que vive el país (so-

(25) Vid. supra, notas 12 y 13.

(26) Vid. supra, cap. 1.3., notas 44 y 45; además cfr. supra, cap. 2.3. y también vid. supra, cap. 3.1., nota 7; e incluso vid. supra, cap. 3.2., nota 23.

(27) Cfr. supra, cap. 3.1., notas 10 a 17.

(28) Vid. supra, cap. 3.1., notas 7 a 9.

ciales, económica y políticas), para que cualquier ciudadano, de manera espontánea, sea la parte legítima que actúa en defensa del interés colectivo o social -si se permite la expresión-.

De igual manera, es conveniente que se introduzcan las llamadas acciones colectivas (29), donde un particular interesado pueda actuar en justicia no solamente para la defensa de sus intereses directos y personales, sino también para la defensa de los intereses colectivos del grupo o de la categoría que representa "ideológicamente". (30)

b) El problema del acceso a la justicia que principalmente se presenta, es el de efectividad o eficacia. La garantía de acceso a la justicia se encuentra formalmente consagrada, pero en tanto que fundada en un principio de igualdad formal entre las partes dista mucho de ser una realidad.

Se debe tener conciencia de que el "...derecho a comparecer ante los tribunales..." (31) no debe consistir sólo en que un interesado tenga derecho teórico de acudir ante los jueces, sino también asegurar que la justicia deje de ser privilegio de ricos.(32)

(29) Vid. supra, cap. 2.3., notas 27 y 28; además vid. supra, cap. 4.2., notas 34 a 37.

(30) Vid. supra, cap. 4.2., nota 36. Se puede tener confianza en una persona, que al ayudarse a sí misma, también ayuda al grupo social. Es decir, el interés privado no se opone a que un particular sea buen gestor del interés social.

(31) Vid. JOLOWICS, J. A. "El procedimiento civil en el common law...", trad. de Lucio Cabrera A., en LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derecho Procesal, v. III, UNAM, México, 1978, p. 132, parte II. 1. Ayuda legal.

(32) Entiendase por ricos a toda persona con poder económico, que puede contratar a mejores abogados, y cuenta con medios efectivos para sufragar el costo del litigio.

La igualdad, dentro del Estado Social, significa esencialmente la abolición de las diferencias de status: "igualdad de todos ante la ley". Es importante que el procedimiento esté al alcance de un individuo pobre, sin experiencia o aún de poco nivel cultural y evitar las desventajas que pueda tener cuando se enfrenta a las grandes compañías, a las personas adineradas, que cuentan con mejores abogados.

Así la efectividad del acceso a la justicia y la eficacia de los derechos sociales, que no debe quedar a nivel de declaraciones meramente teóricas, se deben establecer sobre la situación económica-social-cultural de los individuos todos.

Los obstáculos a superar son numerosos y complejos. Se trata de hacer accesible la tutela jurisdiccional de aquellos derechos e intereses que surgen particularmente importantes, y especialmente vulnerables, en la sociedad moderna, como los de los consumidores, la protección al ambiente, la flora, la fauna, etcétera, en general aquellos de la colectividad, categorías y grupos desorganizados o difícilmente organizables.

Estos derechos e intereses son muy a menudo "fragmentarios" y "difusos". Su problema de legitimación es casi el mismo, además de los problemas que implican el costo y los litigios de menor cuantía. (33)

(33) Vid. más ampliamente: JOLOWICS, J. A., op. cit., pp. 132 a 141.

Para resolver ésto, se presentan distintas opciones; una de ellas consiste en la creación de "bufetes populares" (34). Lo que tienen de característico es que se trata de estar en contacto con la comunidad, conocer sus problemas y tomar vías de defensa.

La limitación y por lo tanto deficiencia, de este modelo es que depende del gasto público, y con frecuencia, debe defender los derechos en contra de violaciones de la propia administración.

Dentro de nuestro sistema, la "Defensoría de Oficio", se halla poco evolucionada; y los defectos organizativos y administrativos que la rodean, sin contar que sólo conoce en materia penal; hacen imposible la defensa de dichos derechos e intereses.

Por lo que toca a los litigios de escasa cuantía, es cada día mayor la reticencia de los perjudicados a someterlos a los Tribunales, por lo que se genera así, una necesidad de justicia insatisfecha. Con las acciones de grupo (class actions) se propicia que un gran número de pequeñas demandas puedan llevarse a cabo y sobre todo las que, por su menor cuantía, resultaría antieconómico e impráctico de llevarse a litigio. (35)

Razón por la cual, es conveniente que se introduzca la reparación del daño causado o producido a todo el grupo social afectado por el demandado y no sólo la reparación del daño sufrido por el actor. (36)

(34) Vid. PEREZ PERDOMO, Rogelio, op. cit., pp. 193 y 194.

(35) Vid. JOLOWICS, J. A., op. cit., pp. 132 a 166.

(36) Vid. supra, cap. 4.2., nota 37.

Aún y con todas las dificultades que ésto implica (37), como el tratar de indemnizar a un gran número de personas afectadas (titulares del interés difuso) -muchas de las cuales pueden no estar identificadas ni ser susceptibles de identificación-; es factible de aplicar, tomando la experiencia norteamericana como modelo (38) y adaptando siempre a las condiciones y circunstancias del sistema mexicano, las acciones de grupo y la reparación del daño causado.

La aplicación de esta forma de reparación, puede ocasionar la ruina de los demandados por las indemnizaciones altísimas a que pueden ser condenados a cubrir. "Por tales razones suele ejercerse una presión muy fuerte para que las partes lleguen a una transacción a la mayor brevedad posible." (39)

En este sentido, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (40), en recientes reformas (41), establece una audiencia previa de conciliación, donde las partes son puestas en contacto por el "conciliador", sin la asistencia de sus respectivos abogados, para que lleguen a un acuerdo y su controversia no sea llevada a juicio.

Finalmente, para proteger judicialmente los llamados nuevos derechos sociales, así como los intereses difusos, se debe en forma paralela, mejorar sustancialmente la administración de justicia.

(37) Vid. supra, cap. 2.3., nota 30.

(38) En el ámbito norteamericano la exigencia de una eficacia "ultra partes" de la sentencia como forma de evitar el riesgo de la proliferación de litis sucesivas, ha sido posiblemente el factor determinante del favor demostrado por los Tribunales para el uso del instrumento de las "class actions".

(39) JOLOWICS, J. A., op. cit., p. 155.

(40) Vid. Diario Oficial del 10. al 21 de septiembre de 1932.

(41) Decreto de Reformas en Diario Oficial de 10 de enero de 1986.

5.3. Extensión de las facultades del juez

La concepción privatista tradicional deviene insuficiente e inadecuada cuando son llevados a juicio problemas sociales que involucran intereses difusos, grupos latentes y de contornos imprecisos, entonces también la figura tradicional del juez como mero sujeto pasivo, neutral, queda completamente borrada. (42)

Es necesario, entonces, abandonar una concepción puramente privatista, para adoptar en cambio una concepción nueva, "social" del proceso. Así comienza a extenderse la idea social del proceso. En ese movimiento se pueden identificar dos líneas:

- a) La necesidad de asegurar el beneficio de la tutela jurisdiccional a conflictos de intereses que, por su dimensión difusa, se acomodan mal en el cuadro de los esquemas tradicionales.
- b) Por otro lado, se busca imprimir al tratamiento de los propios conflictos interindividuales una fisonomía más acorde con ciertas exigencias básicas del Estado Social. (43)

Es decir, que la protección y tutela de los intereses difusos se debe hacer respetando las libertades y los derechos públicos de los individuos y sin desconocer el papel que corresponde al Estado.

(42) Vid. CAPPALLETTI, Mauro, op. cit. supra nota 13, p. 303.

(43) BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "Tendencias contemporáneas del Derecho Procesal Civil" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 3, Montevideo, 1983, p. 251.

Se hace mayor la necesidad de facultar al juez en forma activa en las tareas de dirección procesal. Así el juez debe ser autorizado para utilizar una vasta gama de disposiciones, sobre todo - los mandamientos de hacer y de no hacer, provistos de sanciones - adecuadas en caso de incumplimiento, y teniendo por su naturaleza un efecto "erga omnes" (44)

En cuanto a la reparación del daño, ya se ha visto (45), se - debe considerar el daño causado por el demandado en su conjunto. - En este sentido, se plantea la creación de una justicia especializada, debe pensarse en la especialización de los jueces, lo que no implica que deban convertirse en científicos o técnicos en toda - clase de materias. Así, también se debe reestructurar la prueba pericial, ésto con el propósito de que el juez se asesore de peritos muy calificados en diversas cuestiones: como la contaminación, las zonas arqueológicas, la salud, etcétera.

El juez debe comenzar -y ser facultado- a conocer y reconocer la fórmula "representatividad adecuada" (46) de las acciones de - grupo, ya que en el proceso de estructura individualista la titularidad del derecho que se hace valer en justicia es una garantía de la parte, pero en el dominio de los intereses difusos esta titularidad, al contrario, representa una garantía social de la categoría o grupo social que representada está (ideológicamente) por el particular que actúa en defensa del bien colectivo.

(44) Vid. CAPPELLETTI, Mauro, op. cit. supra nota 7, pp. 95 a 98.

(45) Vid. supra notas 36 a 39.

(46) Vid. supra nota 44.

En resumen, el juez cuenta con muchas posibilidades y facultades, para resolver -en última instancia- la problemática de la tutela y protección de los intereses difusos.

Baste tan sólo retomar las distintas soluciones que se proponen para establecer que el papel del juez debe ser más activo y - eficiente, que asuma la protección de dichos intereses. (47)

Por último, la tendencia mundial de la adecuada protección de los intereses que tienen un carácter colectivo, expone soluciones mixtas, flexibles, que buscan adecuarse a las exigencias y problemas cada vez más complejos de la sociedad moderna.

En el caso de México, la eficacia de la protección de los intereses difusos, así como su tutela; por órganos públicos especializados requiere que se complemente con la actuación de los particulares -individuo o agrupación-, así como por la mayor amplitud - en las facultades del juez. Esto estriba en que la creación de órganos especializados con facultades para iniciar juicios, implica la participación del juez en un papel más activo, permitiendo la - legitimación de los particulares no lesionados personalmente.

(47) La bibliografía sobre este punto es abundante en este trabajo, por lo que se recomienda acudir a ella para profundizar en el tema.

NOTAS FINALES

NOTAS FINALES

El Estado Social de Derecho es algo más que una teoría, es también un programa de acción desde el punto de vista legislativo, jurisdiccional y administrativo. Los intentos de realización del programa se observan, en cuanto a los intereses difusos se refiere, en lo que Cappelletti llama "oleadas" (1) -la de representación de los intereses difusos y la llamada nueva aproximación al acceso a la justicia-.

Así, se da un movimiento contemporáneo que busca una transformación del concepto tradicional individualista de la justicia, por una concepción nueva, social, que proteja los intereses difusos: ya que los esquemas tradicionales son rebasados.

En este sentido, México no es la excepción y es el caso que innovando en el proceso civil, se crea la figura del "conciliador" (2) adscrito al Juzgado, quien en una audiencia previa y de conciliación "...preparará y propondrá a las partes, alternativas de solución." (3)

Aquí, se está abriendo la puerta para un mejor acceso a la justicia, ya que a las partes se les eliminan las barreras económicas, esto debido a que deben asistir sin sus abogados a la audiencia de conciliación, por lo que están más en libertad de buscar alternativas de solución a sus controversias.

(1) CAPPELLETTI, Mauro. "Acceso a la justicia" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVI, n. 48, México, set-dic 1983, p. 801.

(2) Decreto de Reformas al Código de Procedimientos Civiles - en Diario Oficial de 10 de enero de 1986.

(3) Idem. vease el artículo 272A.

Entre los nuevos derechos sociales que han surgido con el moderno Estado Social, están, en palabras de Cappelletti, "...precisamente aquellos que se preocupan por tales obstáculos sociales, - económicos, culturales... y que por lo tanto tienden a promover - una mayor igualdad 'real' - o una menor desigualdad de 'hecho' -, al menos sobre el plano de la oportunidad." (4)

De singular importancia son las últimas iniciativas de ley - propuestas por el Presidente de la República (5), las cuales "... buscan mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito - Federal, así como la reestructuración del Poder Judicial Federal - para una mejor administración de justicia." (6) Estas iniciativas - buscan proteger de manera más eficaz los intereses difusos de la - salud y el medio ambiente, al menos en el papel.

Ultimamente, se hacen intentos por parte de los Tribunales - Colegiados de Circuito, de ampliar el principio de legitimación, - con lo que se empieza a dar una solución para proteger los intereses difusos, por medio del juicio de amparo. (7)

Finalmente, el uso del concepto "interés tutelado" es mejor, - que interés jurídico o legítimo, para permitir una concepción de - la acción procesal abierta a todos los individuos. El interés jurí - dico esclaviza a la acción a un interés directo e inmediato de la - persona promovente, en cambio el interés tutelado, es un interés - que amplía los beneficios de la justicia al grupo de personas daña - das o perjudicadas en sus intereses difusos.

(4) CAPPELLETTI, Mauro, op. cit., p. 801.

(5) Presidencia de la República, México, 30 de marzo de 1987.

(6) "El 20 de abril inicia el Congreso un período extraordinario" en El Día, México, 8 de abril de 1987, pp. 1 y 11.

(7) Vid. infra anexos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- El "interés difuso" es un derecho social en formación que pertenece a un grupo de personas, indefinido, presenta contornos - fluidos, móviles e imprecisos.

2.- El grupo titular de los intereses difusos es una comunidad abierta y cambiante, carente de vínculo jurídico determinado, el cual, inclusive, puede no existir.

3.- En la realidad social de nuestra época, surgen múltiples fenómenos sociales, económicos y políticos, así como diversos y - nuevos intereses y derechos sociales; dando lugar a conflictos de índole social, ya que existen valores públicos, privados y sociales en contraposición.

4.- El Estado Social de Derecho reconoce los derechos sociales, económicos y culturales de los grupos sociales, y se le atribuye al Estado moderno la función de tutela y protección de los intereses difusos, para lograr el bienestar social.

5.- Tanto la noción de derecho subjetivo como la de interés - legítimo, personal y directo, revela hoy, su insuficiencia para - comprender situaciones jurídicas nuevas, como la de los intereses difusos, que reclaman con urgencia protección.

6.- La experiencia extranjera y la doctrina procesalista señalan que, se deben modificar los conceptos clásicos para lograr la - tutela de los intereses difusos.

7.- En el derecho procesal existen institutos como la legitimación activa y la cosa juzgada que en su estructura actual dejan - sin protección a los intereses difusos.

8.- Distintas son las soluciones que se han dado para proteger y tutelar los intereses difusos; entre ellas: la creación de - un órgano especial, asociaciones representativas, acción popular, acciones de interés público y de grupo.

9.- En México existen leyes que crean la acción popular, en - donde el interés o legitimación se limita a proponer o denunciar - ante las autoridades competentes.

10.- Se han creado organismos sociales, cuerpos intermedios, para que colaboren con organismos públicos en la protección de intereses difusos, sin que se haya promovido una verdadera de-

11.- Algunas asociaciones privadas de naturaleza urbana, que tienen como propósito la defensa de sus intereses estéticos, ambientales y otros semejantes, han interpuesto juicios de amparo y administrativos y principia a reconocerséles legitimación.

12.- El Estado Social de Derecho a nivel legislativo y administrativo se ha preocupado por la protección de determinados intereses difusos: como la defensa al medio ambiente, en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental; la defensa del consumidor, en la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Procuraduría del Consumidor.

13.- Existen instituciones extranjeras como el "Ombudsman", - que se ha extendido a otros países y que es una solución en la defensa y protección de los intereses difusos.

14.- El Ministerio Público, representante de la sociedad, está mal equipado administrativa y psicológicamente para ser defensor de derechos, de intereses, de necesidades nuevas.

15.- Ante la insuficiencia del Ministerio Público, el Estado mexicano ha creado organismos públicos altamente especializados para proteger más eficazmente los derechos e intereses de carácter colectivo.

16.- En México se propone la introducción de un Ombudsman administrativo, ya que dicha figura se equipara con la Contraloría General de la Federación, con funciones similares a las del Ombudsman.

17.- Con apoyo en el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se propone la introducción de un Ombudsman.

18.- Por medio de la supervisión de la administración, se da directa e indirectamente, la protección de los intereses difusos; al ser insuficiente se hace necesario, buscar su protección por la vía judicial.

19.- La legitimación exige ampliar la capacidad de actuación de todo particular en defensa del interés difuso.

20.- Se debe facultar al juez para que actúe ampliamente en - la dirección procesal.

21.- Se debe facultar al juez para que aplique sanciones adecuadas de reparación del daño; considerando no ya sólo el daño sufrido por la parte presente en la instancia, sino también el daño causado en su conjunto a la colectividad.

22.- Los efectos de la resolución, en tratándose de intereses difusos, deben ser "erga omnes".

23.- Se debe reestructurar la prueba pericial, con el fin de que el juez se asesore de peritos muy calificados en diversas cuestiones que atañen a la defensa de los intereses difusos.

24.- La protección judicial de los intereses difusos, y de - los nuevos derechos sociales, exige a la par mejorar sustancialmente la administración de justicia.

25.- En un intento de superación en cuanto a las alternativas de solución al litigio, se crea la figura del "conciliador" adscrito al Juzgado.

26.- Un intento de protección al interés difuso, son las iniciativas de ley más recientes, cuya contenido tiende a proteger la salud y el medio ambiente.

27.- Los Tribunales Federales han iniciado la protección de - los intereses difusos mediante el juicio de amparo.

28.- Los Tribunales Colegiados de Circuito han iniciado a ampliar el concepto de interés jurídico o legitimación del quejoso - en el juicio de amparo.

29.- Se propone el uso del concepto "interés tutelado", en lugar de interés jurídico o legítimo; esto permitirá ampliar la legitimación del particular, en la protección de sus intereses no cuantificables en dinero; tales como los de bienestar, de medio ambiente, de salud, entre tantos como hay.

BIBLIOGRAFIA
SISTEMAS Y FUENTES DE INFORMACION

BIBLIOGRAFIA
SISTEMAS Y FUENTES DE INFORMACION

1. Instituciones y organismos

Archivo General de la Nación.

Biblioteca Nacional de México

Departamento del Distrito Federal.

Hemeroteca Nacional de México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Areas: Biblioteca, Legisla-
ción y Jurisprudencia.

Instituto Nacional del Consumidor.

Museo Nacional de Antropología e Historia.

Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

Procuraduría Federal del Consumidor.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Gobernación.

Seminario de Teoría General del Estado, Facultad de Derecho, Uni-
versidad Nacional Autónoma de México.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Unión de Universidades de America Latina (UDUAL). Centro de Informa-
ción y Documentación Universitarias.

2. Libros

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la ciencia política. Méxi-
co, Ed. Harla, 1983 (colección textos jurídicos universitarios).

BOBBIO, Norberto. Diccionario de política. México, Ed. Siglo XXI,
1976.

BURGOA O., Ignacio. El juicio de amparo. 12ed. México, Ed. Porrúa, 1977.

_____. Las garantías individuales. 18ed. México, Ed. Porrúa, 1984.

CABRERA ACEVEDO, Lucio. Derecho de protección al medio ambiente. - México, UNAM, 1981.

CORRIPIO, Fernando. Gran diccionario de sinónimos. Barcelona, Ed. Teide, 1979.

Diccionario jurídico. México, UNAM, tomo I (a-b), 1982 (Instituto de Investigaciones Jurídicas).

DOWSE, Robert E. Sociología política. Madrid, Ed. Alianza, 1979.

PAIREN GUILLEN, Victor, J. A. Jolowics, Zhivko Stalev, Santiago - Obate. LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Coordinador de la obra: Lucio Cabrera Acevedo. Derecho Procesal, vol. III, México UNAM, 1978.

FAYT S., Carlos. Teoría de la política. Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1960.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Ensayos filosófico-jurídicos. 2ed. México, UNAM, 1984.

GARCIA-PELAYO, Manuel. Constitución y grupos de presión en América latina. México, UNAM, 1977.

_____. Las transformaciones del estado contemporáneo. 3ed. - México, Ed. Alianza.

GORSKI, D. F. Lógica. 2ed. México, Ed. Grijalbo, 1968.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. Las clases sociales. México, Ed. Porrúa, 1983.

MEYNAUD, Jean. Los grupos de presión. Buenos Aires, EUDEBA, 1983.

NOVOA MONREAL, Eduardo. El derecho como obstáculo al cambio social. 7ed. México, Ed. Siglo XXI, 1985.

OVALLE FAVELA, José. Derecho procesal civil. México, Ed. Harla, - 1983 (colección de textos jurídicos universitarios)

RECASENS SICHES, Luis. Sociología. 6ed. México, Ed. Porrúa, 1970.

ROCKS, Lawrence y Richard P. Runyon. La crisis energética mundial. (The energy crisis), versión castellana, Buenos Aires, Ed. Emece, 1974.

RODRIGUEZ PRATS, Juan José. La política del derecho en la crisis del sistema mexicano. México, UNAM, 1986.

SANCHEZ AGESTA, Luis. Principios de teoría política. Madrid, Ed. - Nacional, 1979.

SANTA PINTER, José Julio. Sistema del derecho anglosajón. Buenos - Aires, Ed. Rogue Depalma, 1956.

YOUNG, Oran. Sistemas de ciencia política. México, FCE, 1979.

3. Hemeroteca

a) Artículos

ALMAGRO NOSETÉ, José. "Tutela procesal ordinaria y privilegiada de los intereses difusos" en Revista de Derecho Político, n. 16, Madrid-España, invierno 1982-1983.

ANGIULI, Annamaria. "La tutela degli interessi superindividuali nella giurisprudenza amministrativa" en Diritto e Società (nuova serie), n. 2, Padova-Italia, 1983.

ARRISTA C., Raúl. "El Ombudsman en el derecho comparado" en Revista de Derecho Público, n. 20, Caracas-Venezuela, oct-dic 1984.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "Acção popular" en Revista da Procuradoria Geral do Sao Paulo, n. 16, Sao Paulo-Brasil, 1980.

_____. "A acção popular como instrumento de tutela jurisdiccional dos chamados interesses difusos" en Temas de Direito Processual (Ed. Saraiva), Sao Paulo-Brasil, 1977.

_____. "Tendencias contemporáneas del derecho procesal civil" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 3, Montevideo-Uruguay, 1983.

BARRIOS DE ANGELIS, Dante. "Defensa jurídica del consumidor en el Uruguay" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio 1984.

_____. "Estudio genético-funcional del Ombudsman" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 3, Montevideo-Uruguay, 1980.

"Il bel paese dove non si fuma" en EPOCA, n. 1362, anno XXXVII, - Italia, 13 giugno 1986.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. "Defensa jurídica del consumidor" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio, 1984.

_____. "Defensa jurídica del Consumidor" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 139 a 141, t. XXXV, México, -- UNAM, enero-junio 1985.

CABRERA AGUVEDO, Lucio. "Los sistemas de protección al interés colectivo de los consumidores y a otros intereses colectivos en México" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio 1984.

CAPPALLETTI, Mauro. "Acceso a la justicia" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XVI, n. 48, México, sep-dic 1983.

_____. "Formazioni sociali e interessi de gruppo davanti alla giustizia civile" en Rivista di Diritto Processuale, n. 4, Padua--Italia, oct-dic 1977.

_____. "La protección de intereses colectivos y de grupo en - el proceso civil" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 105 y 106, t. XXVII, México, UNAM, enero-junio 1977.

CARAVITA, Beniamino. "Interessi diffusi e colletivi" en Diritto e Società (nuova serie), n. 2, Padova-Italia, 1982.

CASTRO, Juventino V. "Defensa de la constitucionalidad" en Revista Mexicana de Justicia, vol. III, n. 1, México, enero-marzo 1985.

_____. "El Ombudsman escandinavo y el sistema constitucional mexicana" en Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, n. 1, t. 1, México, junio 1977.

CORASANITI, Aldo. "La tutela degli interessi diffusi davanti al - giudice ordinario" en Rivista di Diritto Civile, anno XXIV, n. 2 - Padova-Italia, marzo-aprile 1978.

CUENCA, Humberto. "La acción popular" en Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, n. 9, Caracas-Venezuela Oct. 1956.

"Entra en vigor el reglamento contra el ruido" en Excelsior, México, 11 enero 1976, n. 5.

"Es necesario determinar causas de la muerte de aves: ornitólogos. Ofrecen colaborar con SEDUE y ecologistas" en La Jornada, México, 11 febrero 1987, p. 31.

FAIREN GUILLEN, Victor. "Acción, derecho procesal y derecho político" en Revista de Derecho Procesal, año VII, n. 3, Madrid-España, julio a septiembre 1951.

_____. "El Ombudsman y sus posibilidades en España y países iberoamericanos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 3, Montevideo-Uruguay, 1979.

FIGUEIREDO TEIXIRA, Salvio de. "Class action" en Revista de la Facultad de Derecho de México, n. 113, t. XXIX, México, UNAM, mayo a agosto 1979.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio 1984.

_____. "Función constitucional del Ministerio Público" en Anuario Jurídico, vol. V, México, UNAM, 1978.

_____. "Ley Orgánica del Defensor del Pueblo" en Legislación y Jurisprudencia, n. 34, año 10, vol. 10, México, sep-dic 1981.

_____. "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman" en Memo-ria de El Colegio Nacional, t. IX, n. 2, México, 1979.

"Incorporar el nahuatl a los planes de estudio propone Murillo Soberanis" en Metrópoli (edición cotidiana de El Día) México, 31 de marzo de 1987, p. 2.

"L'Italia assediata. Il nostro paese é circondato da decine di centrali nucleari costruite oltre confine" en L'ESPRESSO, n. 23, anno XXXII, Italia, 15 giugno 1986.

LANDONI SOSA, Angel. "Legitimación para la defensa de los intereses difusos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, n. 4, Montevideo-Uruguay, 1981.

_____. "Los sistemas de protección al interés de los consumidores y otros intereses colectivos" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio 1984.

"Lotta all'inquinamento. Mare monstrum" en L'ESPRESSO, n. 23, anno XXXII, Italia, 15 giugno 1986.

MATA ALVAREZ, Rogelio. "¿Es la Contraloría General de la Federación un Ombudsman Administrativo?" en Revista de Investigaciones Jurídicas, año 8, n. 8, t. 2, México, 1984.

"L'ombra de Chernobyl" en L'ESPRESSO, n. 23, anno XXXII, Italia, 15 giugno 1986.

OVALLE FAVELA, José. "Problemas procesales de protección al consumidor" en Anuario Jurídico, vol. V, México, UNAM, 1978.

PARDOLESI, Roberto. "Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi" en Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, anno XXIX, n. 4, Milan-Italia, diciembre 1975.

"Peligra el habitat de más de 160 especies de aves" en Metrópoli - (edición cotidiana de El Día), México, 31 de marzo de 1987, p. 12.

PELLEGRINI GRINOVER, Ada. "A tutela jurisdiccional dos interesses difusos" en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, núms. 3 y 4, Montevideo-Uruguay, 1977.

PEREZ GONZALEZ, Carlos. "La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio 1984.

PEREZ PERDOMO, Rogelio. "Acceso a la justicia en la sociedad contemporánea" en Boletín del Instituto de Derecho Comparado, n. extraordinario, Caracas-Venezuela, 1983.

"Fide MM convocar a período extraordinario de sesiones" en La Jornada, México, 31 de marzo de 1987, primera plana.

PIRAINO, Salvatore. "L'interesse diffuso nella tematica degli interessi giuridicamente protetti" en Rivista di Diritto Processuale - (nuova serie), anno XXXIV, n. 2, Padova-Italia, aprile-giugno 1979.

PLIEGO MONTES, Salvador. "Defensa jurídica del consumidor" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 139 a 141, t. XXXV, México, UNAM, enero-junio 1985.

. "Protección al consumidor" en Comercio Exterior, vol. 6 n. 7 (suplemento), México, 1976.

"La polución en Coatzacoalcos acabó con todas las especies de la tortuga. Ya no entran al río peces ni mariscos comestibles" en La Jornada, México, 16 de febrero de 1987, p. 32.

RAMOS SCHAPER, João José. "Ação popular: instrumento de defesa do interesse coletivo" en AJURIS, año X, n. 27, Porto Alegre-Brasil, marzo 1983.

"Il rischio inutile" en L'ESPRESSO, n. 23, anno XXXII, Italia, 15 giugno 1986.

SCHWARTS DE WELCH, Perla. "El ruido, un fantasma agresor" en El Sol de México, México, sec. A, p. 4 (oscilaciones), 24 julio 1985.

"Se establecen las bases para el código civil del siglo XXI" en Gaceta UNAM, 8a. época, vol. II, n. 79, México, UNAM, 27 nov. 1986

"Urge formar grupos cívicos contra la contaminación ambiental" en El Sol de México, México, 23 de julio de 1985, p. 8.

VANISSI, Jorge Reinaldo. "Acción de amparo y acción de inconstitucionalidad en el derecho público federal argentino" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio 1984.

VESCOVI, Enrique. "Los sistemas de protección al interés de los consumidores y otros intereses colectivos" en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133 a 135, t. XXXIV, México, UNAM, enero-junio 1984.

VIGNOCCHI, Gustavo. "La tutela degli interessi diffusi nei settori della economia e della tutela dei consumatori" en JUS, anno XXV, -frac. I, Milan-Italia, gennaio-aprile 1978.

b) Publicaciones

abc del consumidor. Publicación del Instituto Nacional del Consumidor (Subdirección de Orientación y Difusión).

Boletín del Archivo General de la Nación.

Diario Oficial de la Federación.

El Día, México-D.F.

El Periodico del consumidor. Organo de difusión del INCO.

Excelsior, México-D.Fs.

Caceta UNAM. Organo informativo de la UNAM.

La Jornada, México-D.F.

La voz de los animales. Publicación de la Asociación de Lucha para evitar la crueldad con los animales.

Metrópoli. Edición cotidiana de El Día, México-D.F.

¿Qué es es el INCO? Publicación del INCO.

Que hace el DIF por México. Boletín informativo del DIF, 1985.

4. Congresos y Conferencias

Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente. Estocolmo-Suecia, 1972.

Convegno sul Nucleare. Roma-Italia, 28 al 30 de mayo 1986. "Il Rig chio Nucleare, in teoria e nella realtà"

Noveno Congreso Mexicano de Derecho Procesal. "Los sistemas de protección al interés de los consumidores y a otros intereses colectivos". Mazatlan-Sinaloa (México), 17 al 22 de octubre 1983.

Primera Reunión de la Academia Internacional de Derecho Mercantily de Protección al Consumidor. México, UNAM, junio 15 al 17 1983.

Primer Congreso Nacional de Derecho Civil. Convocado por el Colegio de Profesores de Derecho Civil, AC, de la Facultad de Derecho, de la UNAM. Anfiteatro Simón Bolívar, México-D.F., del 24 al 28 de noviembre de 1986.

Primer Encuentro Nacional de Nahuatlato. Santa Ana Tlacotenco, - Milpa Alta (México-D.F.), del 28 al 30 de marzo de 1987.

Primo Congress Indigeno. "Terre e giustizia per gli ultimi indios d'America". Bogotá-Colombia, aprile 1986.

XXIII Convegno di Studi de Scienza dell'Amministrazione. "Rilevanza e tutela degli interessi diffusi: modi e forme di individuazione e protezione degli interessi della collettività" Varenna-Villa Monastero. Centro di Studi Amministrativi della Provincia di Como (Italia), 22-24 settembre 1977.

5. Leyes, Reglamentos y Decretos.

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos.

Ley Federal de Turismo.

Ley Federal de Vivienda.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e -
Históricas.

Ley Forestal.

Ley General de Salud.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

Reglamento de integración de las Juntas de Vecinos.

Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológi--
cos, Artísticas e Históricas.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
Originada por la Emisión de Ruidos.

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmos-
férica Originada por la Emisión de Humos y Polvos.

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas:

6. Documentos

Iniciativa de Decreto que reforma el tercer párrafo del artículo - 27 y adiciona una fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitu-- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional, - México, 30 de marzo de 1987.

Programa Integral de Saneamiento Ambiental de la Comisión Interse- cretarial de Saneamiento Ambiental del Gobierno Federal Mexicano, _ mayo 1980.

Sentencias de Amparo en revisión.

Tesis de los Tribunales Colegiados. (Informe rendido a la SCJN por su presidente el Sr. Lic. Carlos del Río Rodríguez al terminar el _ año de 1986)

ANEXOS

ACCION POPULAR

2

DIARIO OFICIAL Viernes 17 de septiembre de 1971

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

REGLAMENTO para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Secretaría de Salubridad y Asistencia.

LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en ejercicio de la facultad que a este Ejecutivo de mi cargo, confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 10, 20, 30, 50, y 90, de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y

CONSIDERANDO

Que la contaminación ambiental constituye una grave amenaza para la salud pública y provoca la degradación de los sistemas ecológicos en detrimento de la economía nacional, y del armónico desarrollo de la sociedad, el II Congreso de la Unión dictó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, para que el Gobierno cuente con un instrumento jurídico idóneo mediante el cual se pueda prevenir y controlar la contaminación, esté en aptitud de mejorar, conservar y restaurar el medio ambiente.

Que por lo anterior, es necesario regular adecuadamente las diferentes formas de contaminación que pueden producir las materias o sustancias que la citada Ley considera como contaminantes, para evitar que se perjudique o moleste la vida, la salud y el bienestar humano, la flora y la fauna o se degrade la calidad del aire, del agua, de la tierra, de los bienes, o los recursos de la nación o de los particulares, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA ORIGINADA POR LA EMISIÓN DE HUMOS Y POLVOS

CAPITULO VIII

Acción Popular

ARTICULO 75.—La acción popular para denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación a que se refiere la Ley y este Reglamento, se ejercitará por cualquier persona ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizarla, así como el nombre y domicilio del denunciante.

ARTICULO 76.—La Secretaría de Salubridad y Asistencia, al recibir la denuncia, identificará debidamente al denunciante y siempre oír a la persona a quien pueda afectar el resultado de la misma.

ARTICULO 77.—La autoridad competente, deberá efectuar las visitas, inspecciones y diligencias necesarias para la comprobación de la existencia de la fuente contaminante denunciada, así como su localización y clasificación; y la evaluación de la contaminación producida.

Después de realizados estos trabajos comprobatorios, si fuere procedente, se dictarán las medidas técnicas conducentes y, en su caso, se procederá conforme a lo dispuesto en este Reglamento.

ARTICULO 78.—Localizada que sea la fuente de contaminación denunciada por algún particular y después de que se dicten y apliquen las medidas correspondientes, la Secretaría de Salubridad y Asistencia lo hará saber al denunciante, en vía de reconocimiento a su cooperación cívica, enviando copia de la comunicación a las demás autoridades encargadas de la orientación y difusión relativas a la contaminación ambiental, a fin de estimular la cooperación general en estas actividades de interés público.

DIARIO OFICIAL. Viernes 2 de enero de 1976

REGLAMENTO para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos.

LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la función que a este Ejecutivo de mi cargo confiere la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 16, 20, 30, 40, 50, 60, y 71 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, y

CONSIDERANDO

Que la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, promulgada el 11 de marzo de 1971, tiene como finalidades fundamentales:

contribuir a la protección de la salud pública y evitar la degradación de los sistemas ecológicos en el territorio de la economía nacional,

Que el citado ordenamiento legal incluye al ruido entre los contaminantes que pueden afectar o modificar las características del ambiente, perjudicando la salud y el bienestar humanos,

Que el incremento de diversas actividades económicas, principalmente las que se relacionan con las industrias y con los transportes, así como el crecimiento acelerado de los centros urbanos en el territorio nacional, ha traído como consecuencia un aumento en la contaminación del ambiente, originada por la emisión de ruidos,

Que los estudios realizados, ponen de manifiesto que el ruido afecta al ser humano, al interferir con el descanso, la comunicación, el aprendizaje, la ejecución del trabajo, y en general, con el bienestar humano y además, produce alteraciones psicológicas, tales como ansiedad, irritabilidad y aun cambios de la personalidad y lesiones, que vanían desde la disminución de la agudeza auditiva hasta la sordera,

Que por lo anterior, es necesario regular adecuadamente la emisión de ruidos y evitar de esa manera las consecuencias adversas que produce, por lo que ha tenido a bien expedir el siguiente:

**REGLAMENTO PARA LA
PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA
CONTAMINACIÓN AMBIENTAL ORIGINADA
POR LA EMISIÓN DE RUIDOS**

viernes 2 de enero de 1976 DIARIO O

CAPITULO VIII**Acción Popular**

ARTICULO 72.—La acción popular para denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación a que se refiere la Ley y este Reglamento, se ejercitará por cualquier persona ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizarla, así como el nombre y domicilio del denunciante.

ARTICULO 73.—Al recibir la denuncia, la autoridad identificará debidamente al denunciante y en todos los casos, oír a la persona que pueda resultar afectada por aquélla.

ARTICULO 74.—La autoridad competente deberá dictar las debidas inspecciones y diligencias necesarias para la comprobación de la existencia de la contaminación denunciada, su localización, clasificación y evaluación.

Después de realizados estos trabajos, comprobatorios, si fuere procedente, se dictarán las medidas técnicas conducentes y en su caso, se procederá conforme a lo dispuesto en este Reglamento.

ARTICULO 75.—La autoridad competente, después de dictar y aplicar las medidas correspondientes, lo hará saber al denunciante en vía de reconocimiento a su cooperación cívica.

Jueves 29 de marzo de 1973 **DIARIO OFICIAL**

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS

REGLAMENTO para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en ejercicio de la facultad que a este Ejecutivo de mi cargo, confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 10, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, he tenido a bien expedir el siguiente

REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE AGUAS.

CAPITULO VIII

Acción Popular

ARTICULO 66.—La acción popular para denunciar la existencia de alguna de las fuentes de contaminación

a que se refiere la Ley y este Reglamento, se ejercerá por cualquier persona ante las Secretarías de Salubridad y Asistencia o de Recursos Hidráulicos, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizarla, así como el nombre y domicilio del denunciante.

ARTICULO 67.—Las Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Recursos Hidráulicos, al recibir la denuncia, identificarán debidamente al denunciante y en todos los casos, oirán a la persona que pueda resultar afectada por aquella.

ARTICULO 68.—La autoridad competente deberá efectuar las visitas, inspecciones y diligencias necesarias para la comprobación de la existencia de la contaminación denunciada, su localización, clasificación y evaluación.

Después de realizados estos trabajos comprobatorios, si fuere procedente, se dictaran las medidas técnicas conducentes y en su caso, se procederá conforme a lo dispuesto en este Reglamento.

ARTICULO 69.—Las Secretarías de Salubridad y Asistencia y de Recursos Hidráulicos, después de que dicten y apliquen las medidas correspondientes para abatir y controlar la contaminación, lo harán saber al denunciante en vía de reconocimiento a su cooperación cívica.

SENTENCIAS DE AMPARO

Por el contrario, el amparo administrativo (que deberá irse llamando de otras diversas formas) tiene un futuro muy promisorio. Empiezan a surgir precedentes de años recientes, de los cuales haré algunos comentarios. En estos precedentes los jueces federales principian a superar los dos obstáculos a los que se hacía referencia: el de ampliar el principio de legitimación y el de romper con la clásica jurisprudencia mexicana que sostiene que "la autoridad judicial no puede sustituir en sus funciones a las autoridades administrativas".

En efecto, para que la justicia federal alcance logros en este campo, necesita romper con la tradición y permitir la que se ha denominado el litigio de un particular de carácter público. El modelo que se ha tenido es el estadounidense (*public law litigation*), el cual necesariamente se tiene que adaptar a las circunstancias y características del amparo mexicano. Sin embargo, lo esencial es que los jueces deben tener más facultades y mayor discrecionalidad, al grado de que puedan en algunos casos suplir las deficiencias, lagunas e incluso conocimientos (auxiliados por peritos, desde luego) de las autoridades administrativas.

Esto parece imposible conforme a una división de poderes clásica. La desconfianza a los jueces es tradicional en México y se teme su arbitrariedad, incompetencia e inmoralidad. Pero yo considero que los mismos temores existen ya respecto a los administradores y encargados de la administración pública, quienes deben tener el control de la justicia federal.

El punto de vista tradicional y aún no superado respecto a la legitimación en el amparo administrativo es el de la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, aprobado por unanimidad de votos, de 18 de enero de 1972.⁽¹⁾ Aunque no constituye un precedente obligatorio al no ser jurisprudencia conforme a las reglas del derecho mexicano. Este amparo, interpuesto por varias personas, entre otras un club campestre, se apoyó en el interés de que eran propietarios de varios terrenos en la ciudad norteña de Monterrey y que, colindando con sus propiedades, las autoridades gubernamentales competentes, habían dado licencia de que se construyera un panteón. Alegaron que además de recibir perjuicios económicos, "a nadie le gusta vivir cerca de un panteón". Sin embargo, la sentencia del Pleno de la Suprema Corte dijo que este tipo de interés no tenía tutela jurídica y que los quejidos carecían de derecho e interés para impedir que sus propiedades quedaran contiguas a un cementerio. Los problemas urbanísticos, estéticos, sanitarios y prácticos que plantearon los quejidos se consideraron dentro de la esfera exclusiva de la autoridad administrativa y que los tribunales judiciales no podían asumir las funciones de ésta. Así, dijo el Pleno:

"La ley no faculta al poder judicial de la federación para obligar a la autoridad a cumplir con reglas urbanísticas y sanitarias... (ni tampoco para conocer) "los problemas estéticos, las dificultades prácticas, las razones de conveniencia de las autoridades administrativas locales y pronunciar un fallo supremo que decida sobre los aspectos que no deben pasarse por alto al establecer un cementerio. Esto es ya mucho más que impartir justicia, porque es administrar..."

(1) R. 2747/70 Alejandro Guajardo, Club Campeste Monterrey y otros. Unanimidad de 19 votos. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, Vol. 37, Primera Parte, Pleno, p. 25.

En este asunto la Suprema Corte se remontó al siglo XIX, cuando era presidente de la Suprema Corte don Ignacio L. Vallarta, y expuso que:

"...existen obligaciones impuestas al poder público cuyo cumplimiento interesa a los particulares, pero que a pesar de ello no pueden exigirse por éstos a través del juicio de amparo, ya que no constituyen un derecho subjetivo y por lo mismo tampoco se refieren al interés jurídico de los gobernados... (por lo que debe distinguirse) entre un derecho subjetivo concreto, caso en que tiene legitimación un particular y el interés o situación abstracta en beneficio de la colectividad, caso en que no tiene legitimación... las situaciones abstractas son intereses simples, carentes de protección judicial..."

La referida sentencia del Pleno de la Suprema Corte ~~da incluso ejemplos de intereses no protegidos judicialmente~~ la del padre de familia que envía a sus hijos a una escuela pública cercana y ésta se muda a un lugar lejano, caso en el que el juez no puede obligar a las autoridades a no mudar la escuela; o el caso en que los particulares se ven afectados cuando unas calles se cierran al tránsito; o cuando en zonas residenciales para habitación se establecen centros comerciales o se construye una terminal de autobuses que congestiona las calles vecinas y es fuente de molestias y de ruidos; o si se estableciera una iglesia con un culto "exótico" que provoca la llegada de automóviles y de personas en las áreas vecinas con las molestias consiguientes. Para esta sentencia los ejemplos anteriores son intereses colectivos, simples y abstractos en que el poder judicial no puede intervenir. Esta sentencia sobrepasó el amparo por falta de interés jurídico en los quejosos.

Pero paulatinamente han empezado nuevos precedentes.

Finalmente, es de hacer notar la contribución de los tribunales colegiados administrativos, como se ha expuesto, en años recientes. Tres casos, entre otros, pueden mencionarse.

El primero se refiere a la protección de intereses no estrictamente económicos, sino de otra naturaleza —sociales y políticos— como base para tener legitimación en el amparo. La Cámara de la Industria de Transformación interpuso amparo para que no se desmembrara de ella y se hiciera autónoma la Cámara Nacional del Maíz Industrializado. La sentencia de amparo del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito por mayoría de dos votos consideró que no tenía interés legítimo la quejosa y sobrevotó. Pero en su voto particular un Magistrado y actual Ministro de la Suprema Corte estimó, en un criterio que empieza a tener acogida, que:

"... (los tribunales federales deben proteger cualquier interés de los particulares), de cualquier clase que sea, de comodidad, etcétera, de manera que, si el beneficiario de ese derecho tiene una expectativa legal concreta de que le será respetado, se debe considerar que ese derecho no le puede ser afectado sin que le respeten... las garantías constitucionales..."¹⁰

¹⁰ RA-391/77 Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa.

La segunda interlocutoria es de 29 de enero de 1982 y se trata de un juicio de amparo en el que el acto reclamado es una licencia de construcción dada por el gobierno de la ciudad de México para construir un edificio de oficinas —comerciales o de servicios— en un área residencial o zona de casas habitación. En su parte conducente, esta interlocutoria dice así:

"... si el acto reclamado se consuma puede paralar perjuicios difícilmente reparables al alterar la ambientación de la zona residencial de que se trata, con las molestias inherentes a una zona comercial de oficinas... y por lo que toca al interés público, es de verse que si puede haberlo en conservar zonas residenciales y mantenerlas libres de edificios para oficinas, como de hecho se observa en algunas de las colonias pudientes (sic) de la ciudad, en las que si se ha respetado la ambientación habitacional. Y aunque también pueda haber interés público en abrir al comercio y al uso de oficinas algunas zonas de la ciudad, para determinar cuál es el interés prevaleciente, es decir, cuál pesa más en la balanza en el caso particular, se requiere para ello de elementos de convicción que determinen el criterio del juzgador. Y si ni las autoridades ni los terceros aportan tales elementos y sólo la parte quejosa aporta un estudio de carácter técnico (que es lo que podría hacerse para la suspensión atendiendo al artículo 131 de la ley de amparo) este en sí mismo es razonable y no aparece ilógico ni contrario a los hechos..."¹¹

¹¹ RA-261/80 Rosa Murrer de Candau, 29 de enero de 1982. Unanimidad de votos. Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en el D.F.

Existe uno que se refiere al concepto de legitimación en el juicio administrativo que se interpone ante el nuevo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, creado para la protección de los habitantes de la ciudad de México en 1971. Se trata de un amparo en el cual los quejosos impugnaron un acto de la Oficina de Asuntos Notariales y Jurídicos del Departamento del Distrito Federal, por no haber castigado correctamente y en interés de la colectividad —secundariamente en interés de los peticionarios—, a dos notarios. Según los reclamantes, estos notarios habían sido negligentes en su actividad pública de fedatarios en su perjuicio, por lo cual no sólo debían ser multados por dicha oficina, sino que en interés de la sociedad les debían ser suprimidos sus licencias notariales. Es decir, los reclamantes intentaban que los dos notarios fueran sancionados fuertemente al grado de que dejaran de ser notarios en interés de la sociedad mexicana.⁽²⁾

En este caso se advierte que aunque los reclamantes habían tenido un interés particular y estrictamente personal e incluso patrimonial contra los notarios, dicho interés se había convertido también por ellos en un interés supraindividual y social. Ya no era un interés patrimonial. El castigo a los notarios no les proporcionaba ninguna ventaja directa, patrimonial y privada. El Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, el 11 de mayo de 1977 expuso que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en el Distrito Federal tenía facultades para revisar el contenido de la actividad administrativa del Departamento del D.F. y que los reclamantes ante la Oficina mencionada del Departamento del D.F. habían tenido interés legítimo en su reclamación. Por eso también tenían interés en interponer el amparo. Como el tribunal de lo contencioso-administrativo había rechazado la demanda de los reclamantes por falta de interés, el Tribunal Colegiado concedió el amparo y estimó que sí había legitimación:

"Le asiste la razón al juez de distrito —quien conoció el amparo en primera instancia— cuando afirma que los ahora quejosos no sólo intentan proteger, ni pretenden únicamente hacer valer intereses que pudieran calificarse de simples puesto que no se limitan a defender exclusivamente el interés general que consiste en el cumplimiento regular de la actividad administrativa, el desarrollo legal de la actividad que incumbe a los notarios y la adecuada vigilancia de esa actividad por los órganos competentes del Departamento del Distrito Federal, sino que también defienden, además de aquél, un interés particular, derivado de la especial situación en que se encuentran los mismos quejosos..."

Este punto de vista es importante en cuanto que estime legitimada a la persona que, además de tener un interés personal y privado, está ubicada en tal forma que también puede representar correctamente el interés general o social, o sea, le asiste interés en ver que la administración pública marche correctamente.

[Se advierte que en este asunto los quejosos no exigían reparaciones personales, sino un castigo a dos notarios para beneficio general. Estimo que existe una apertura para que los particulares sean gestores del interés difuso de sectores sociales.

(2)ORA-26277 Rosa Ma. López Durán de Pellen y otro. Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Sentencia de 11 de mayo de 1977.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforma el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ARTICULO SEGUNDO.—Se adicionan los artículos 272-A, 272-B, 272-C, 272-D, 272-E, 272-F y 272-G en los términos que a continuación se precisan:

ARTICULO 272 - A.—Una vez contestada la demanda, declarada la rebeldía o contestada la reconvencción, el juez señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de una audiencia previa y de conciliación dentro de los diez días siguientes, dando vista a la parte que correspondá, con las excepciones que se hubieren opuesto en su contra, por el término de tres días.

Si una de las partes no concurre sin causa justificada, el juez la sancionará con multa hasta por los montos establecidos en la fracción 11 del artículo 62, de este Código. Si dejaren de concurrir ambas partes sin justificación, el juzgador las sancionará de igual manera. En ambos casos el juez se limitará a examinar las cuestiones relativas a la depuración del juicio.

Si asistieren las dos partes, el juez examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a procurar la conciliación que estará a cargo del conciliador adscrito al juzgado. El conciliador preparará y propondrá a las partes, alternativas de solución al litigio.

Si los interesados llegan a un convenio, el juez lo aprobará de plano si procede legalmente y dicho pacto tendrá fuerza de cosa juzgada.

En caso de desacuerdo entre los litigantes la audiencia proseguirá y el juez, que dispondrá de amplias facultades de dirección procesal, examinará, en su caso, la regularidad de la demanda y de la contestación, la conexidad, la litispendencia y la cosa juzgada, con el fin de depurar el procedimiento.

ARTICULO 272-B.—Promovida la declinatoria, ésta se substanciará conforme a los artículos 163, 164, 165, 167, 168, 169 y 262 de este Ordenamiento.

ARTICULO 272-C.—En el supuesto de que se objete la legitimación procesal, si fuere subsanable, el juez resolverá de inmediato lo conducente; en caso contrario declarará terminado el procedimiento.

ARTICULO 272-D.—Si se alegaren defectos en la demanda o en la contestación, el juez dictará las medidas conducentes para subsanarlos en los términos del artículo 257 de este Ordenamiento.

ARTICULO 272-E.—Al tratarse las cuestiones de conexidad, de litispendencia o de cosa juzgada, el juez resolverá con vista de las pruebas rendidas.

ARTICULO 272-F.—La resolución que dicte el juez en la audiencia previa y de conciliación, será apelable en el efecto devolutivo.

ARTICULO 272 G.—Los jueces y magistrados podrán ordenar, aún fuera de la audiencia a que se refieren los artículos anteriores, que se subsane toda omisión que notaren en la substanciación, para el solo efecto de regularizar el procedimiento.

ARTICULO TERCERO.—Se derogan las fracciones I del artículo 32 y II del artículo 40 y los artículos: 33, 26, 43, 376, 377, 378, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 423 y 424.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.—El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.—Los asuntos que se encuentren en tramitación al momento de entrar en vigor las reformas dispuestas en el presente Decreto se regirán por estas disposiciones, salvo acuerdo en contrario de las partes, en cuyo caso continuarán su tramitación conforme a las normas anteriormente vigentes.

Si ya se hubiere resuelto la suspensión por tratarse de un artículo de previo y especial pronunciamiento, el juicio correspondiente se re-

girará por las normas vigentes con anterioridad a las reformas dispuestas por este Decreto.

ARTICULO TERCERO.—Los conciliadores a que se refiere el artículo 272-A, serán designados en la medida de las posibilidades presupuestales. Entre tanto son nombrados los conciliadores, el Pleno del Tribunal podrá determinar que sus funciones sean desempeñadas por los secretarios judiciales o por pasantes en Derecho, fijándose en el presupuesto correspondiente los emolumentos reservados para el desempeño de este servicio.

México, D. F., a 27 de diciembre de 1935.—Sorcoro Díaz Palacios, Sen. Presidenta.—Rúbrica.—Fernando Ortiz Arana, Dip. Presidente.—Rúbrica.—Guillermo Mercado Romero, Sen. Secretario.—Rúbrica.—Juan Moisés Calleja, Dip. Secretario.—Rúbrica."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco.—Miguel de la Madrid II.—Rúbrica.—El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.—Rúbrica.



DECRETO QUE REFORMA EL TERCER PARRAFO
DEL ARTICULO 27 Y ADICIONA UNA FRACCION XXXIX-H
AL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION MEXICANA.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

C.C. SECRETARIOS DE LA CAMARA
DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION
P R E S E N T E S.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 RECOGIÓ, EN EL ARTÍCULO 27, LA ASPIRACIÓN DE LOS MEXICANOS DE RECUPERAR LOS RECURSOS BÁSICOS DE LA NACIÓN, Y APROVECHARLOS PLENAMENTE, PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA SOCIEDAD Y LOGRAR UNA MÁS EQUITATIVA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA. DESDE ENTONCES LOS RECURSOS NATURALES HAN TENIDO UNA DOBLE SIGNIFICACIÓN: ASEGURAR SU DOMINIO POR LA NACIÓN Y, A LA VEZ, BUSCAR, CON SU APROVECHAMIENTO, UN DESARROLLO EQUILIBRADO.

A PARTIR DE ESTA CONCEPCIÓN Y LA BASE NORMATIVA A QUE DIÓ LUGAR, MÉXICO PROCEDIÓ A LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS Y RECUPERÓ EL DOMINIO SOBRE EL PETRÓLEO, LOS BOSQUES Y SELVAS, LA MINERÍA Y LAS AGUAS NACIONALES. EL DOMINIO SOBRE ESTOS RECURSOS HA SIDO UN PILAR FUNDAMENTAL PARA APOYAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA MODERNIZACIÓN DEL PAÍS. ESTAS DECISIONES CONTRIBUYERON A MANTENER, ENTRE 1920 Y 1980, UNO DE LOS RITMOS MÁS ALTOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y MÁS ACELERADA MODERNIZACIÓN.

LA POBLACIÓN QUE TENÍA EL PAÍS Y SU RELACIÓN CON LOS RECURSOS NATURALES, DETERMINARON QUE EL RETO FUNDAMENTAL FUERA ABRIR NUEVAS ZONAS AGRÍCOLAS, ENLAZAR COMUNICACIONES, ASENTAR POBLACIÓN Y APROVECHAR RECURSOS QUE, DE OTRA MANERA, PERMANECERÍAN INÚTILES, LO QUE EQUIVALDRÍA A DESAPROVECHAR SU RIQUEZA.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DE ESTA CONSIDERACIÓN GENERAL DE APERTURA DE FRONTERAS PARA APROVECHAR LA RIQUEZA DE LA NACIÓN, SE FUE CONFIGURANDO UN NUEVO ENFOQUE EN EL QUE SE PRESTÓ MAYOR ATENCIÓN A LAS RELACIONES Y EQUILIBRIOS ENTRE LOS DISTINTOS RECURSOS Y EL CUIDADO DE SU APROVECHAMIENTO RACIONAL. DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE CÁRDENAS, SE EMPEZARON A VISLUMBRAR LOS COSTOS DE LA EXPLOTACIÓN IRRACIONAL DE LOS RECURSOS RENOVABLES, PRINCIPALMENTE DE LOS BOSQUES; FORTALECIÉNDOSE UNA POLÍTICA DE CONTROL, ESTABLECIMIENTO DE RESERVAS Y PARQUES NACIONALES. MÁS TARDE, SE PUSO ÉNFASIS EN EL DESARROLLO INTEGRAL DE CUENCAS HIDROLÓGICAS.

A PARTIR DE LOS AÑOS CUARENTA, LA MODERNIZACIÓN DEL PAÍS SE CONCENTRA EN LOS ASPECTOS SECTORIALES DEL DESARROLLO: PROMOVER LA INDUSTRIA, EL TURISMO, LA AGRICULTURA, LA GANADERÍA Y LA EXPLOTACIÓN FORESTAL, PARA GENERAR RIQUEZA, APOYAR EL ABASTECIMIENTO DE LAS CIUDADES E INCREMENTAR LAS EXPORTACIONES. EN LA CONCEPCIÓN GENERAL DEL DESARROLLO, COMO OCURRIÓ TAMBIÉN EN OTRAS SOCIEDADES, NO SE PLANTEABA EL IMPACTO ECOLÓGICO DE LA EXPANSIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS NI DE LA CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN.

LA EXPANSIÓN DE LAS CIUDADES, POR CRECIMIENTO DE SU PROPIA POBLACIÓN O POR LAS MIGRACIONES DESDE CIUDADES MÁS PEQUEÑAS Y DEL CAMPO, GENERÓ DESEQUILIBRIOS RESPECTO AL RITMO DE AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SOCIALES. MÁS MEXICANOS TUVIERON ACCESO AL AGUA, DRENAJE, ESCUELAS Y VIVIENDA, PERO LA CRECIENTE DINÁMICA POBLACIONAL HIZO MUY DIFÍCIL SATISFACER TODAS LAS DEMANDAS.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

LA MIGRACIÓN Y, CON FRECUENCIA, SU INSIDENCIA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA, AGRAVARON EL PROBLEMA DE -- LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES, NO SÓLO POR LA SITUACIÓN -- JURÍDICA DE LA POSESIÓN DE LA TIERRA, SINO PORQUE SE LOCALI -- ZARON DONDE RESULTA MÁS DIFÍCIL LA DOTACIÓN DE LOS SERVI -- CIOS PÚBLICOS, Y SE AGUDIZARON LOS DESEQUILIBRIOS INTRAURBA -- NOS. A LAS DESIGUALDADES, PROBLEMAS DE SALUD Y SERVICIOS -- INSUFICIENTES, SE SUMARON LOS PROBLEMAS DE LAS CIUDADES -- PERDIDAS, DE LA EXPANSIÓN ILIMITADA DE LAS MANCHAS URBANAS, DE LA ESPECULACIÓN CON LA TIERRA, MULTIPLICANDO LA ESCALA -- DE LOS PROBLEMAS Y LOS EFECTOS ADVERSOS SOBRE EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.

LAS PLANTAS INDUSTRIALES INICIALMENTE LOCALIZADAS FUERA DE LA CIUDAD, FUERON SIENDO RODEADAS POR ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL DINAMISMO DE LA ECONOMÍA SE TRADUJO EN LA GENERACIÓN DE EMPLEOS INDUSTRIALES Y AMPLIACIÓN DEL MERCADO, NUEVAS INVERSIONES, QUE REFORZARON LA CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.

EN LAS CIUDADES, LA ATENCIÓN SE CONCENTRÓ EN LA -- SOLUCIÓN DE LAS NECESIDADES MÁS URGENTES, COMO EL ABASTECI -- MIENTO DE AGUA POTABLE Y OTROS SERVICIOS. LA MAGNITUD Y UR -- GENCIA EN LAS DEMANDAS DIFICULTARON ATENDER SUFICIENTEMENTE OTROS ASPECTOS CENTRALES, COMO EL TRATAMIENTO DE LOS DERECHOS URBANOS Y DE LAS AGUAS RESIDUALES.

EL PROCESO INDUSTRIALIZADOR, EN ALGUNAS RAMAS, DIÓ LUGAR A LA GENERACIÓN DE PRODUCTOS Y APLICACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE ALTO COSTO AMBIENTAL.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

LA EXPANSIÓN DE LA GANADERÍA EXTENSIVA Y LA INADECUADA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS FORESTALES, INCENDIOS Y PRÁCTICAS AGRÍCOLAS INCOMPATIBLES CON EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO DISMINUYERON LA SUPERFICIE DE BOSQUES Y SELVAS.

EN SÍNTESIS, EN MÉXICO, COMO EN LA MAYOR PARTE DE LOS PAÍSES DEL MUNDO, LA PREOCUPACIÓN ESTUVO EN LA GENERACIÓN DEL EMPLEO, EN EL CRECIMIENTO DE LOS SERVICIOS Y LA INDUSTRIALIZACIÓN. EL COSTO HA SIDO MUY ALTO. SE CONTAMINARON SEVERAMENTE LOS LAGOS, LAGUNAS Y CUENCAS ACUÍFERAS, CON SUS CONSECUENTES IMPACTOS ADVERSOS EN EL BIENESTAR Y LA SALUD, EN EL ABASTECIMIENTO DE AGUA A OTRAS POBLACIONES Y ACTIVIDADES Y EN EL EQUILIBRIO DE LOS ECOSISTEMAS. SE ACELERARON LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN, EROSIÓN Y DESERTIFICACIÓN. SE AGUDIZÓ LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y MÉXICO PASÓ A COMPARTIR LOS DESEQUILIBRIOS ECOLÓGICOS PROPIOS DE LAS NACIONES INDUSTRIALIZADAS.

EN RELACIÓN AL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN OCURRIDO, SE HA RECONOCIDO QUE SOMOS UN PAÍS CON GRAN ESCASEZ DE AGUA, -- CON TIERRAS PRODUCTIVAS LIMITADAS, Y CON GRAVES DESEQUILIBRIOS URBANOS, PROBLEMAS DE SANEAMIENTO EN GRAN ESCALA Y QUE HA VISTO DISMINUIDA SU RIQUEZA NATURAL. DEBEMOS, EN ESTE MOMENTO, CONCLUIR, QUE EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA NACIÓN TIENE LÍMITES Y QUE CASI TODOS NUESTROS RECURSOS RENOVABLES PUEDEN DEJAR DE SERLO EN PLAZOS RELATIVAMENTE BREVES.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

HOY LA CONCIENCIA DE LOS DESEQUILIBRIOS ECOLÓGICOS ES COMPARTIDA POR TODOS LOS GRUPOS SOCIALES Y REGIONES DEL PAÍS. NO HAY CIUDAD DE LA REPÚBLICA O ZONA DEL CAMPO, DONDE LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS Y EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, NO SEA UNA DE LAS MÁS ALTAS PRIORIDADES DE LA SOCIEDAD.

LA CLARIDAD EN EL DIAGNÓSTICO DE LO OCURRIDO NO DEBE CONducIRNOS A LA FRUSTRACIÓN, NI A LAMENTAR LO HECHO COMO PRE - TEXTO PARA ELUDIR LO QUE TENEMOS QUE HACER. EL RETO ES ASEGURAR QUE LAS DECISIONES DE PROTECCIÓN, CONTROL Y PREVENCIÓN ECOLÓGICA, SE CONVIERTAN EN UNA ORIENTACIÓN FUNDAMENTAL DE LA ESTRATEGIA GENERAL DE MODERNIZACIÓN DEL PAÍS. HACERLO, REPRESENTA, EN EL CORTO PLAZO, COSTOS ADICIONALES, PERO CONducIRÁ A UN MAYOR EQUILIBRIO SOCIAL Y TERRITORIAL Y A UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD GENERAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA. ATENDER EL PROBLEMA ECOLÓGICO ES IMPOSTERGABLE Y CONVENIENTE PARA NUESTRA MODERNIZACIÓN DEMOCRÁTICA.

HEMOS LLEGADO, POR TANTO, A UN MOMENTO EN DONDE, ADE MÁS DE CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS MÁS GRAVES, DEBEMOS PREVENIR EFECTOS SEMEJANTES O MAYORES EN EL FUTURO. CUIDAR LO QUE TENEMOS Y PRESERVAR EL PATRIMONIO DE LAS NUEVAS GENERACIONES, TIENE HOY EL MAYOR VALOR SOCIAL Y POLÍTICO. HACERLO NO SIGNIFICA RESTRINGIR EL DESARROLLO DEL PAÍS, SINO BUSCAR UN MEJOR EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONEMOS.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SABEMOS QUE EL TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES PERMITE LA REGENERACIÓN DE LOS RÍOS Y LA LIMPIEZA DE LAS BAHÍAS. QUE LOS BOSQUES, CUANDO SE CULTIVAN Y SE APROVECHAN RACIONALMENTE, SON UNA FUENTE DE RIQUEZA PERMANENTE. QUE LA PROTECCIÓN DE LOS SUELOS CONTRA LA EROSIÓN, ES UNA DE LAS INVERSIONES DE MÁS ALTA RENTABILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL. QUE LAS SELVAS PUEDEN APROVECHARSE RACIONALMENTE, SIN SER DESTRUIDAS. QUE EL AIRE DE LAS CIUDADES, POR MUY ALTA QUE SEA LA CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN, PUEDE MANTENERSE DENTRO DE NORMAS DE CALIDAD ACEPTABLES. QUE LAS CIUDADES PUEDEN SANEARSE EN FORMA INTEGRAL. QUE LA MAYOR PARTE DE LAS INDUSTRIAS PUEDEN REDUCIR, DRÁSTICAMENTE, SUS EFECTOS CONTAMINANTES CUANDO INCORPORAN EQUIPOS Y TECNOLOGÍA CONVENIENTES. QUE HAY SITIOS MÁS APROPIADOS PARA LOCALIZAR LA INDUSTRIA Y QUE PUEDEN ESTABLECERSE PROGRAMAS DE SEGURIDAD PARA AQUELLAS QUE SON RIESGOSAS. QUE LOS DESARROLLOS TECNOLÓGICOS RECIENTES PUEDEN DAR LUGAR A NUEVAS REVOLUCIONES EN LA AGRICULTURA Y EN LA GANADERÍA. EN FIN, QUE EL ESTADO DEL CONOCIMIENTO Y LA TECNOLOGÍA, SUMADOS A UN ADECUADO ORDENAMIENTO NORMATIVO, EL ESFUERZO ECONÓMICO INDISPENSABLE, Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL NECESARIA, PERMITIRÁN REVERTIR VARIOS DE LOS EFECTOS ADVERSOS DE LO QUE YA SE HA HECHO Y MEJORAR NUESTROS RECURSOS EN BENEFICIO DEL HOMBRE.

2/87

LAS ACCIONES INSTITUCIONALES FRENTE AL PROBLEMA ECOLÓGICO DEL PAÍS, NO DEBEN RESTRINGIRSE EXCLUSIVAMENTE, A CONTRARRESTAR SUS EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN, SINO QUE DEBEN AMPLIARSE PARA INCIDIR EN SUS CAUSAS Y LA CADENA DE ACTIVIDADES QUE LO ORIGINAN, PUES SÓLO RECONOCIENDO ÉSTAS, SE PUEDEN RESOLVER PROBLEMAS Y, SOBRE TODO, PREVENIR Y ANTICIPAR DESEQUILIBRIOS DE LA MAGNITUD DE LOS QUE HOY TENEMOS.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

MÉXICO HA ABORDADO ESTE PROBLEMA EN FORMA SIMULTÁNEA A LOS DERIVADOS DE LA DEMANDA DE EMPLEO, ALIMENTACIÓN, VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS.

NOSOTROS NO TENEMOS LA POSIBILIDAD, COMO LA TUVIERON LOS PAÍSES DESARROLLADOS, DE RESOLVER LOS PROBLEMAS DE PROTECCIÓN DE RECURSOS Y DEFENSA DE LA ECOLOGÍA, UNA VEZ SUPERADOS LOS PROBLEMAS SOCIALES BÁSICOS. TENEMOS QUE HACER AMBAS COSAS SIMULTÁNEAMENTE, CON MUCHO MENORES RECURSOS Y EN CONDICIONES NATURALES GENERALMENTE MÁS ADVERSAS.

PARA LOGRARLO, NECESITAMOS CONTAR CON EL MARCO JURÍDICO QUE, FUNDADO EN LOS VALORES Y PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN, ORIENTE A LA ACCIÓN PERMANENTE DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD.

LA PRIMERA Y MÁS IMPORTANTE PREOCUPACIÓN DE LOS CONSTITUYENTES DE 1917 FUE LA DE DEFINIR EL DOMINIO NACIONAL SOBRE LOS RECURSOS QUE DETERMINABAN EL DESARROLLO Y LA AUTONOMÍA DEL PAÍS, ES DECIR, SOBRE EL PETRÓLEO, SOBRE LAS MINAS, Y, DESDE LUEGO, SOBRE LA TIERRA, LAS AGUAS Y LOS RECURSOS FORESTALES. GARANTIZAR EL DOMINIO NACIONAL SOBRE LOS ELEMENTOS NATURALES DEL TERRITORIO ERA CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA RESOLVER LA CUESTIÓN SOCIAL QUE, EN UN PAÍS ESENCIALMENTE AGRÍCOLA, ESTABA DETERMINADA PRINCIPALMENTE POR LA PROPIEDAD Y USUFRUCTO DE LA TIERRA, LAS AGUAS Y LOS BOSQUES.

LOS RECURSOS INDISPENSABLES PARA EL DESARROLLO, SE CONCIPIERON EN EL CONSTITUYENTE COMO LA RIQUEZA PÚBLICA ORIGINAL: LA TIERRA, LOS RECURSOS NO RENOVABLES, LAS AGUAS Y LOS BOSQUES. UNA VEZ RECUPERADO SU DOMINIO, DEBÍAN APROVECHARSE PARA LOGRAR UN CRE-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CIMIENTO ECONÓMICO QUE, A TRAVÉS DE LA PROPIEDAD SOCIAL, LA PEQUEÑA PROPIEDAD Y LA ACCIÓN DEL ESTADO, ASEGURARÍA UN DESARROLLO SOCIAL EQUIVALENTE.

LOS DESEQUILIBRIOS ECOLÓGICOS QUE ENFRENTAMOS AHORA, AFECTAN Y PUEDEN LIMITAR SERIAMENTE NUESTRO DESARROLLO: SI NO INCORPORAMOS LOS CRITERIOS ECOLÓGICOS A LAS DECISIONES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, CORREMOS EL RIESGO DE REDUCIR, IRREPARABLEMENTE, LOS RECURSOS NATURALES QUE LA SUSTENTAN; SI NO APROVECHAMOS LOS ECOSISTEMAS CON UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL QUE RECONOZCA SU COMPLEJIDAD Y SENSIBLES EQUILIBRIOS, IMPEDIREMOS LA RENOVACIÓN DE LOS RECURSOS, YA DE POR SÍ LIMITADOS.

EN ATENCIÓN A LOS MISMOS VALORES POLÍTICOS, EN LA ACTUALIDAD HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS ECOLÓGICOS INCIDE EN LA FORTALEZA DE LA NACIÓN, LA EXPANSIÓN Y ADECUADA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA PÚBLICA Y EN GENERAL EN LA MEJORÍA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN.

EL APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES SE SUJETÓ EN LA CONSTITUCIÓN AL INTERÉS GENERAL, EL PROBLEMA CENTRAL ERA EL DE MODIFICAR EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD PARA REDISTRIBUIR LA TIERRA QUE PERMANECÍA CONCENTRADA EN UNAS CUANTAS MANOS; EN TONCES NO EXISTÍA RAZÓN ALGUNA PARA CONCEBIR AL AIRE COMO PARTE INTEGRANTE DE LAS CONDICIONES DE VIDA, NI PARA PREVER FENÓMENOS DE CONTAMINACIÓN A GRAN ESCALA LIGADOS AL USO DEL SUELO Y A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PREDOMINANTES.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

AHORA, HACEMOS FRENTE A NUEVOS PROCESOS QUE, POR LA VÍA DE LA CONTAMINACIÓN, LA DESTRUCCIÓN DE RECURSOS NATURALES Y EL DESEQUILIBRIO ECOLÓGICO DE LAS CIUDADES, AFECTAN AL BIENESTAR Y A LA CALIDAD DE LA VIDA, TANTO POR LA REDUCCIÓN DE NUESTRA RIQUEZA NATURAL COMO POR LOS EFECTOS EN LA SALUD.

EN NUESTRO TIEMPO, ANTE LA RÁPIDA URBANIZACIÓN DEL PAÍS, EL PESO CRECIENTE DE LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS Y LAS SERIAS PRESIONES EXISTENTES SOBRE LOS RECURSOS, NO PODRÍAMOS ASEGURAR UN DESARROLLO INTEGRAL, EQUILIBRADO Y EQUITATIVO SIN CONSIDERAR LOS CRITERIOS ECOLÓGICOS, TRANSITAR HACIA UN APROVECHAMIENTO MÁS RACIONAL DE LOS RECURSOS Y PREVENIR NUEVOS FENÓMENOS DE CONTAMINACIÓN.

PRECISAMENTE EN EL MOMENTO EN QUE ESTAMOS DEFINIENDO LAS PERSPECTIVAS DE UNA MODERNIDAD DIFERENTE, EN LO ECONÓMICO, CON UNA MAYOR COMPETIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD GENERAL; EN LO SOCIAL, CON MAYOR EQUIDAD Y EQUILIBRIO TERRITORIAL; EN LA DEMOCRACIA, CON UN CRECIENTE PLURALISMO Y CORRESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD, DEBEMOS ENCONTRAR UN NUEVO EQUILIBRIO ENTRE DESARROLLO Y ECOLOGÍA.

LA INICIATIVA DE REFORMA QUE PRESENTO A CONSIDERACIÓN DE ESA REPRESENTACIÓN, TIENE COMO PROPÓSITO ESTABLECER LAS BASES, DENTRO DEL ESPÍRITU DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, PARA HACER FRENTE A LOS DESEQUILIBRIOS ECOLÓGICOS QUE DETERIORAN LOS RECURSOS NATURALES, PATRIMONIO FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO NACIONAL, Y QUE AFECTAN LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN. LA REFOR-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

MA INTRODUCE UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL QUE PERMITIRÁ ASEGURAR, EN LAS NUEVAS CONDICIONES, LA CONSERVACIÓN, PROTECCIÓN, MEJORAMIENTO Y RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS Y SUS COMPONENTES.

SE PROPONE, ASIMISMO, LA ADICIÓN DE UNA FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73, REFERIDA A LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LAS LEYES NECESARIAS EN MATERIA DE ECOLOGÍA, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA CONCURRENCIA QUE DEBE EXISTIR ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL, LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOS MUNICIPIOS EN LA PRESERVACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y SUS ELEMENTOS NATURALES Y EN LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE.

POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, Y CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR EL DIGNO CONDUCTO DE USTEDES, ME PERMITO PRESENTAR A LA CONSIDERACIÓN DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE, LA SIGUIENTE INICIATIVA DE

DECRETO QUE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 Y ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-H AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTÍCULO PRIMERO.- SE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ARTICULO 27.-

LA NACIÓN TENDRÁ EN TODO TIEMPO EL DERECHO DE IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS MODALIDADES QUE DICTE EL INTERÉS PÚBLICO, ASÍ COMO EL DE REGULAR, EN BENEFICIO SOCIAL, EL APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES SUSCEPTIBLES DE APROPIACIÓN, CON OBJETO DE HACER UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LA RIQUEZA PÚBLICA, CUIDAR DE SU CONSERVACIÓN, LOGRAR EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAÍS Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN RURAL Y URBANA. EN CONSECUENCIA, SE DICTARÁN LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA ORDENAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ESTABLECER ADECUADAS PROVISIONES, USOS, RESERVAS Y DESTINOS DE TIERRAS, AGUAS Y BOSQUES, A EFECTO DE EJECUTAR OBRAS PÚBLICAS Y DE PLANEAR Y REGULAR LA FUNDACIÓN, CONSERVACIÓN, MEJORAMIENTO Y CRÉCIMIENTO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN; PARA PRESERVAR Y RESTAURAR EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO; PARA EL FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS; PARA DISPONER EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY REGLAMENTARIA, LA ORGANIZACIÓN Y EXPLOTACIÓN COLECTIVA DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES; PARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN EXPLOTACIÓN; PARA LA CREACIÓN DE NUEVOS CENTROS DE POBLACIÓN AGRÍCOLA CON TIERRAS Y AGUAS QUE LES SEAN INDISPENSABLES; PARA EL FOMENTO DE LA AGRICULTURA Y PARA EVITAR LA DESTRUCCIÓN DE LOS ELEMENTOS NATURALES Y LOS DAÑOS QUE LA PROPIEDAD PUEDA SUFRIR EN PERJUICIO DE LA SOCIEDAD. LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN, QUE CAREZCAN DE TIERRAS Y AGUAS O NO LAS TENGAN EN CANTIDAD SUFICIENTE PARA LAS NECESIDADES DE SU POBLACIÓN, TENDRÁN DERECHO A QUE SE LES DOTE DE ELLAS, TOMÁNDOLAS DE LAS PROPIEDADES INMEDIATAS, RESPETANDO SIEMPRE LA PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN EXPLOTACIÓN.

2/87



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ARTICULO SEGUNDO.- SE ADICIONA EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON UNA FRACCION XXIX-H, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTICULO 73.-

I A XXIX-G.-

XXIX-H. PARA EXPEDIR LEYES QUE ESTABLEZCAN LA CONCURRENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS, EN EL AMBITO DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, EN MATERIA DE PROTECCION AL AMBIENTE Y DE PRESERVACION Y RESTAURACION DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO.

XXX.-

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- LA PRESENTE REFORMA Y ADICION A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ENTRARA EN VIGOR AL DIA SIGUIENTE DE SU PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

REITERO A USTEDÉS LAS SEGURIDADES DE MI CONSIDERACIÓN MÁS
DISTINGUIDA.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
PALACIO NACIONAL, A 30 DE MARZO DE 1987.
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.



MIGUEL DE LA MADRID H.

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS
DE CIRCUITO

32

PRUEBA PERICIAL, EXAMEN DE.—No es el examen parcial, como el que se realiza en el concepto de violación, de un dictamen pericial lo que lleva a establecer su resultado; sino que para determinar la verdad legal, los dictámenes de peritos deben examinarse en su integridad.

Amparo directo 895/86. San Juan de Leirán Norte, S. A. y Coagravados. 29 de octubre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: J. S. Eduardo Agullar Cota. Secretario: Ricardo Rivas Pérez.

36

PRUEBA PERICIAL. APRECIACION DE LA.—Aun cuando es verdad que la prueba pericial es el medio idóneo para acreditar la identidad de determinado bien; no menos cierto es que ello no impide que puedan tomarse otros medios de convicción para ese fin, ya que el juzgador se encuentra obligado a examinar todo el material probatorio que exista en autos a efecto de esclarecer el negocio que se le presente, debiendo hacer esa valoración de acuerdo con las reglas de la lógica y de la experiencia, en términos de lo que dispone el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Amparo en revisión 226/85. María Concepción Martínez Pacheco. 14 de agosto de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

TRIBUNALES COLEGIADOS

33

PERITOS. ESENCIA DE SU FUNCION.—Es preciso tener en cuenta que el perito es un auxiliar o colaborador técnico del Juez y la Justicia. Se trata de un medio de prueba que debe valorarse y no de una función jurisdiccional que es indelegable y privativa del Juez. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles, los medios de prueba aportados y admitidos, serán valorados en su conjunto por el juzgador, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia. El Tribunal no tiene por qué seguir el resultado del dictamen si sus conclusiones son improbables con las reglas generales de la experiencia y con los principios lógicos. Uno de los datos que deben y pueden observarse para determinar la eficiencia del dictamen, es el relativo a que no existan otras pruebas que lo desvirtúen o lo hagan dudoso. En este caso el peritaje no puede tener valor probatorio pleno. El justo motivo de duda sobre las conclusiones del dictamen autoriza al Juez a rechazarlo, y ello ocurre precisamente cuando existen otras pruebas en contrario, que tengan igual o superior valor. La solución que se adopte depende del estudio conjunto y comparativo de los diversos medios de prueba. Resultaría absurdo que el Juez estuviere obligado a declarar que un dictamen es prueba plena de un hecho cualquiera, así provenga de dos o más peritos en perfecto acuerdo, si le parece dudoso, ya porque sea contrario a las leyes de la lógica y de la experiencia, ya porque riña con el resultado del resto del material probatorio existente en autos. Esa sujeción servil haría del Juez un autómatas, lo privaría de su función de juzgador y convertiría a los peritos en Jueces, lo cual es inadmisibile. Naturalmente, el rechazo del Juez de los peritos, cuando dos de ellos opinen de acuerdo, debe basarse en razones serias que debe motivar, y en un análisis crítico conjunto con las demás pruebas que versen sobre los mismos hechos, que lo lleve al convencimiento de que las conclusiones no contrarían las reglas de la experiencia ni las de la lógica, ni se vean superadas por otras pruebas más convincentes. Por el contrario, si los dictámenes reúnen todos los requisitos de la lógica y la experiencia, y si no existen otras pruebas mejores o iguales en contra, el juzgador no puede rechazarlos sin recurrir en arbitrariedad.

Amparo directo 777/86. Sucesión de Ernesto Ortiz Ledezma, 3 de julio de 1986. Ponente: José Becerra Santiago. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

TRIBUNALES COLEGIADOS

10

INTERES JURIDICO EN EL AMPARO.—De acuerdo con la hipótesis que consagra el artículo 4º de la Ley Reglamentaria del juicio de garantías, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la Ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio para que proceda la acción constitucional, presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de una autoridad o por la Ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando el cese de esa transgresión. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico, que la Ley de la Materia toma en cuenta para la procedencia del juicio de amparo, debiendo destacarse que no todos los intereses que puedan concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos, pues para que tal cuestión acontezca es menester que el derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas.

Amparo en revisión 221/56. Teléfonos de México, S. A. de C. V.
11 de junio de 1956. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello. Secretaria: Norma Fallaga Sánchez.

TRIBUNALES COLEGIADOS

22

LEY FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE, DEBIDA OBSERVANCIA DE LA.—La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología al elaborar simplemente un anteproyecto de convenio de coordinación entre dicha Secretaría de Estado y el Municipio correspondiente, no cumple con la obligación que le impone la Ley Federal de Protección al Ambiente, de prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y sus causas; fijar los niveles permisibles de las emisiones contaminantes de fuentes fijas y móviles; así como los de emisión en los ecosistemas, tomando en cuenta la opinión de las dependencias competentes, de conformidad con el Reglamento respectivo; y realizar y fomentar investigaciones y promover programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y evitar la contaminación del medio ambiente y de los recursos que lo integran, sino que para cumplir con lo que la propia ley ordena a la Secretaría indicada, ésta debe ordenar visitas, inspecciones y en general realizar las diligencias necesarias para la comprobación de la existencia de la fuente contaminante denunciada, así como su localización y clasificación y la evaluación de la contaminación producida, a efecto de que en su caso, dicte y aplique de inmediato las disposiciones y medidas correctivas que procedan, en coordinación con las autoridades competentes.

Amparo en revisión 201/85. Jorge Negrete Quintana. 14 de octubre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Solórzano Zavala. Secretario: Antón Hiram González Cruz.

TRIBUNALES COLEGIADOS

23

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL, NO RECONOCEN NI TUTELAN INTERESES PARTICULARES. LOS PARTICULARES CARECEN DE INTERES JURIDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUCAN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES.—Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella.—Así sucede en el caso particular, según se advierte con la lectura de los artículos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal comprendidos en su título décimo segundo, al tener de los cuales el procedimiento previsto para la determinación de faltas administrativas se desarrolla con intervención exclusiva del Tribunal, por conducto del Magistrado Visitador, y el Juez acusado, sin que al denunciante se otorgue alguna intervención que se traduzca en la posibilidad de ofrecer pruebas, de alegar o de oponerse a los proveídos y providencias que se adopten en cada caso. En este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares, ni aún aquellos que sean partes contendientes en los juicios en donde se produzcan irregularidades, facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es incuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se

TRIBUNALES COLEGIADOS

produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no sólo porque la ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque además no sufrirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de normas disciplinarias. Así las cosas, aunque cualquier miembro de la colectividad esté interesado en que se apliquen debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que encarnan a los órganos encargados de administrar justicia, lo cierto es que tal interés, al carecer del rango de derecho subjetivo por no recibir una protección jurídica directa, persiste únicamente como interés simple, de este modo, el único papel que pueden desempeñar los particulares, en su calidad de concurrentes en un juicio cualquiera, es de demandantes, según lo reconoce el artículo 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Su labor será la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la organización judicial ejerza su potestad disciplinaria doméstica, haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas por el servidor judicial, cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa. No podría rebatirse tal conclusión con el argumento de la quejosa de que ella se beneficiaría particularmente si el juez fuera declarado responsable porque entonces cesaría su conocimiento del juicio hipotecario, toda vez que no existiendo regla de derecho que le otorgue el derecho a exigir la imposición de sanciones, sería irrelevante el supuesto beneficio que alega la revisionista, máxime que no existe certeza ni indicio que permita sostener que de continuar el juez la tramitación del juicio, el fallo le sería desfavorable o que el cambio de juez traería aparejada necesariamente una resolución favorable a sus intereses.

Amparo en revisión 33/86. Carlota Silva de Otaduy. 1º de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Sostienen la misma tesis:

Amparo en revisión 333/86. Benigno Hernández de Santiago. 26 de abril de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 933/86. Carlota Silva de Otaduy. 28 de agosto de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1403/86. Saúl Uribe. 30 de septiembre de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1287/86. Armando Presa Fernández. 7 de octubre de 1986. Unanimidad de votos.