

LOS SISTEMAS DE PROTECCION AL INTERES COLECTIVO DE LOS CONSUMIDORES Y A OTROS INTERESES COLECTIVOS EN MEXICO

Por el doctor **LUCIO CABRERA ACEVEDO**

Profesor de la Facultad de Derecho
de México

Como en otras sociedades, los intereses colectivos de la sociedad mexicana actual originan, sobre todo, problemas de legitimación procesal y de falta de acceso a la justicia administrativa o civil. La doctrina 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 geográfica y 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 civil o administrativa en los intereses “fragmentarios” o “difusos” casi son los mismos. Sobre ellos se hará una breve referencia en este informe.

I. *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 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).

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.

Las características de estos nuevos derechos sociales en México son semejantes a las de otros países y se vinculan a la protección de los intereses difusos y colectivos. Pueden mencionarse 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, cuyas miembros se desconocen y donde los individuos pueden entrar y salir o desubicarse en cualquier momento;

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. Un ejemplo ha sido el derecho a la información, reglamentado en algunas leyes, pero a veces estimado imposible de reglamentar en alguno de sus aspectos;

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, el cual ha crecido monstruosamente en el derecho mexicano y su tutela ha aparecido por ello vinculada a dependencias gubernamentales, organismos administrativos, o bien, recientemente, a tribunales administrativos más que civiles, 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.¹ 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

¹ 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.

públicos especializados en su protección. Esto, a su vez, en algunos casos, ha permitido que los particulares puedan interponer el tradicional juicio de amparo. Se trata de un aspecto más del amparo administrativo contra actos o abstenciones del Estado mexicano y en donde se advierte que debería proceder también contra los órganos desconcentrados o descentralizados.

Ahora bien, la protección judicial de los nuevos derechos sociales está teniendo que superar hasta ahora dos obstáculos principales:

1. El de la legitimación o interés para actuar en juicio;
2. El de que el juez pueda asumir funciones de suplencia y no sólo de garantía respecto de los actos administrativos.

Además de estos dos obstáculos ya se advierten otros, como el de notificar a numerosas personas que puedan estar en el mismo caso y que deban ser oídas. Por ejemplo, ya se advierten problemas de emplazar a muchos posibles terceros perjudicados en algunos amparos administrativos de carácter urbano. También se advierte la carencia en México de acciones civiles o mercantiles de daños y perjuicios que se apoyen en el principio del daño "causado" y no solamente en el del daño "sufrido". Pero por ahora estos problemas del proceso civil no se dan en cuanto no se han intentado introducir acciones como las de "clase" o grupo del derecho anglosajón.

II. *Breves consideraciones sobre los organismos administrativos, político-administrativos o procuradurías creados en defensa de los nuevos derechos sociales e intereses difusos.*

Las dependencias gubernamentales creadas para estos propósitos han tenido suerte y éxito diversos. Han tenido muchos defectos y limitaciones, como bien lo observan los juristas en esta materia, y a los cuales no escapan los organismos mexicanos. Sin embargo, han tenido estos dos aspectos positivos: en primer lugar, el de ser el único medio, en ocasiones, para resolver la protección de intereses difusos y derechos sociales de imposible protección —por lo menos en México— judicial. Este es el caso de los gravísimos problemas demográficos, urbanos y de planificación familiar, o el derecho a la información en cuanto a control natal —el aborto está penado—, y otros más. Es decir, que si no se vislumbra la posibilidad de una protección judicial de algunos nuevos intereses difusos, por lo menos se requiere el intento de su protección por la vía de órganos administrativos. Este ha sido el caso de la Secretaría de Asentamientos Humanos, del Consejo Nacional de Población, de los comités de desarrollo urbano y otros más. No se estima, desde luego, que esto sea satisfactorio, sino simplemente que es hasta ahora el único medio posible ante la impracticabilidad de la intervención judicial en México.

La segunda ventaja en la creación de estos organismos administrativos ya se ha expresado: han permitido una acción estatal que, en los casos en

que empieza a ser posible, está permitiendo que los particulares intenten acciones administrativas y, en especial, el juicio de amparo administrativo. En ocasiones también otras acciones administrativas ante tribunales administrativos en vías que no son el juicio de amparo, cosa excepcional hasta ahora.

En México hay tres organismos principales encargados de la protección del medio ambiente: el Consejo de Salubridad General, creado por la Constitución y que puede incluso suspender provisionalmente las garantías o derechos fundamentales; la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, con facultades para elaborar políticas de planificación; y la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, encargada de otorgar licencias, efectuar vigilancia e imponer sanciones. Otros organismos protegen también dentro de sus atribuciones los intereses difusos del medio ambiente. Hasta ahora han recibido numerosas críticas, pues el deterioro del ambiente en México es una triste realidad. Debe reconocerse que litigios sobre problemas ambientales y en los que se intente proteger intereses difusos prácticamente no existen, pues sólo hay casos limitados al tradicional derecho médico-sanitario o bien, juicios administrativos y amparos interpuestos por quienes son los autores de la contaminación y no desean sufrir multas ni clausuras.²

La Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor³ se crearon 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 éstos y han sancionado administrativamente a algunas empresas y colaborado en la protección de algunos consumidores en asuntos de pequeña cuantía. Aunque en un principio se vio con desconfianza a la Procuraduría del consumidor, en la actualidad más bien se reconoce que su actuación ha sido benéfica y que sólo se necesita aumentar sus atribuciones y corregir y afinar algunas de sus facultades.

Independientemente de los organismos administrativos, existen en ciudades como la de México leyes que han creado organismos sociales: "comités de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos".⁴ Las

² Véase, por ejemplo, la sentencia del Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa de 6 de junio de 1974. Declaró competente al Jefe del Departamento del D.F. para decidir que hubiese zonas sujetas a reforestación en serranías cercanas a la ciudad de México. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Sexta Parte. Ejecutoria de los Tribunales Colegiados de Circuito. p. 23.

³ Diario Oficial de 22 de diciembre de 1975.

⁴ Ley Orgánica del Departamento del D.F., Diario Oficial de 22 de diciembre de 1975.

juntas de vecinos tienen derecho a recibir una información mensual por parte de las autoridades (delegados) de la ciudad de México sobre los servicios públicos que prestan. Tienen también otras funciones y, en opinión del que escribe este informe, no existe impedimento para que con legitimación puedan interponer juicios administrativos y el juicio de amparo. Esta legitimación se las da la misma ley. Sin embargo, hasta ahora han mostrado pasividad judicial, sin que se conozca que han interpuesto juicios de amparo o de otra naturaleza administrativa. Tampoco han interpuesto juicios civiles. En cambio, es frecuente que en algunas colonias o barrios de la ciudad de México —y otras ciudades— se establezcan asociaciones privadas o de residentes, las cuales tienen como propósito —entre otros— la defensa de sus intereses urbanos, estéticos, ambientales y otros semejantes. Estas asociaciones privadas sí han interpuesto juicios administrativos y de amparo y principia a reconocérseles legitimación.

Otras leyes y reglamentos también han establecido asociaciones o sociedades privadas con la finalidad de que colaboren con organismos públicos en la protección de intereses difusos. Un ejemplo es el “reglamento de la ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos”.⁵ En este reglamento se prevé la creación de “asociaciones civiles, juntas vecinales 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 gubernamentales —los institutos de antropología e historia, así como el de bellas artes— y carecen de un interés propio para actuar en juicio. Por lo menos, sus atribuciones son un tanto obscuras y hasta ahora se desconoce si han promovido algún juicio.

La Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación otorga facultades en la protección de bienes históricos, arqueológicos, artísticos y otros semejantes, a la Secretaría de Educación Pública, al Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Nacional de Bellas Artes. Esencialmente dicha Secretaría tiene la atribución de pedir la declaratoria federal —publicada en el Diario Oficial de la Federación— que un bien forma parte del patrimonio cultural de México, en cuyo caso el particular conserva el dominio sobre el bien mueble o inmueble, pero con serias limitaciones de orden público en cuanto a su uso y disposición: el Estado tiene el derecho de señalar modificaciones, reparaciones, restauraciones, goza del derecho del “tanto” o de preferencia para su compra, etcétera.⁶ Estos institutos funcionan como organismos públicos que defienden intereses difusos y colectivos y han provocado un buen número de litigios en los que se ventilan intereses individuales tradicionales, que no desean verse afectados

⁵ Diario Oficial de 1975.

⁶ Diario Oficial de 16 de diciembre de 1970.

en sus propiedades y derechos por razones sociales que defienden dichos institutos. Es decir, que en estas cuestiones de carácter arqueológico, antropológico, cultural y artístico sí existe cierto activismo judicial, pero generalmente de carácter tradicional: se trata de particulares que desean defender sus derechos individuales y que no quieren que sus bienes sean declarados "patrimonio cultural de México", o bien, que desean limitar los alcances de esta declaratoria.

Existen leyes que han creado lo que denominan "acciones populares" (*actio popularis*), no obstante que dan legitimación muy reducida a los particulares. En la mencionada ley federal del Patrimonio Cultural de la Nación, el particular tiene derecho "para proponer que el Ejecutivo federal haga la declaratoria oficial de que un bien quede adscrito al patrimonio cultural de la Nación" (artículo 12). O sea, 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 legitimar directamente a todo ciudadano, a nombre de la comunidad, para que promueva la declaratoria de que un bien —un terreno, por ejemplo, que posea restos arqueológicos— sea declarado patrimonio cultural de la nación y de que, por este medio, tenga un interés para actuar en juicio. Su interés o legitimación se reduce a "proponer" ante las autoridades administrativas la declaratoria. Si su propuesta no es aceptada cesa entonces su interés.

Otra ley que crea la acción popular es la federal de protección al ambiente. Toda persona tiene derecho o acción popular para "denunciar" ante las autoridades administrativas competentes —Secretaría de Salubridad u otras autoridades— que existe alguna fuente fija o móvil o de cualquier naturaleza que contamina el ambiente, el agua o el aire. Sin embargo, es la autoridad administrativa competente la única legitimada para hacer caso o no a esta denuncia y actuar conforme a sus facultades: clausurar una fábrica, multar, imponer obligaciones de instalar tecnologías anticontaminantes en un plazo perentorio, etcétera. O bien, la autoridad administrativa puede estimar infundada la denuncia y en este caso quien hizo uso de la *actio popularis* cesa de tener toda ingerencia y legitimación.⁷

⁷ Estimo que 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. Sin embargo, en lo personal tengo dudas sobre su éxito en caso de implantarse realmente; pero de criterio muy optimista es el jurista brasileño Antonio ESTEVA ALLGAYER, Procurador del Estado de Río Grande del Sur en su artículo "Protección ambiental en el derecho brasileño", publicada en la revista RPGE de Porto Alegre, 9(24):27-43, 1979, p. 42. El jurista brasileño da primacía a la acción popular sobre el mandato de seguridad en esta materia. Interesantes reflexiones tiene el jurista italiano Sergio ACRIFOGLIO en su artículo denominado "Reflexiones críticas sobre la acción popular como instrumento de tutela de los intereses

Tratando de hacer un balance de la actuación de los organismos sociales de carácter urbano —comités de manzana, juntas de vecinos y otros— creados por la ley, puede estimarse que su actuación ha sido muy limitada y que han mostrado excesivo espíritu de colaboración con las autoridades de las ciudades, sin que hayan promovido juicios. En cambio, algunas asociaciones privadas de naturaleza urbana sí han mostrado activismo judicial y verdadera defensa de los intereses de los vecinos de su colonia o barrio. En lo personal pienso que es en estas asociaciones privadas en donde reside posiblemente el potencial más imponente de un futuro activismo judicial en la defensa de los intereses “fragmentarios” y “difusos” de las grandes urbes. Las asociaciones culturales, arqueológicas, artísticas y de naturaleza semejante han mostrado también, hasta ahora, más deseos de actuar cuando son privadas que públicas. Por lo menos así lo creo yo.

III. *Evolución del criterio judicial federal en los juicios de amparo administrativos respecto a intereses difusos o colectivos.*

Se ha expuesto que el proceso civil mexicano tiene mayores dificultades, teóricas y prácticas, que el juicio de amparo, para intentar defender los nuevos intereses colectivos. En el proceso civil mexicano predominan los esquemas tradicionales y sólo existen esquemas sumamente individualistas. Además, las acciones de “clase” o 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. Por eso expresé con anterioridad que me 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.

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

colectivos”, volúmen sobre *Las acciones tutelares de los intereses colectivos*, publicaciones de la Universidad de Pavía, Vol. 17, 1976, pp. 181-190. Reconozco que es una cuestión debatible.

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 1972.⁸ 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 quejosos 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 quejosos 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..."

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:

⁸ RA-2747/69 *Alejandro Guajardo, Club Campestre Monterrey* y otros. Unanimidad de 19 votos. *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época. Vol. 37. Primera Parte. Pleno. p. 25. El suscrito pudo leer el texto completo de la sentencia.

“...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 sobreescribió el amparo por falta de interés jurídico en los quejosos.

Pero paulatinamente han empezado nuevos precedentes. 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.⁹

En este caso se advierte que aunque los reclamantes habían tenido un interés particular y estrictamente personal e incluso patrimonial contra

⁹ RA-262/77 Rosa Ma. LÓPEZ DUPLÁN DE PULLEN Y OTRO. Segundo Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Sentencia de 11 de mayo de 1977.

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 vigilar que la administración pública marche correctamente. 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 demandar que se cumpla la ley en interés social. 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.

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 sobreseyó. 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

De mayor importancia son otras dos sentencias del Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa en el D.F. porque fueron aprobadas por unanimidad de votos. No obstante que se refieren a la suspensión en el amparo y que nuestra técnica jurídica ha considerado siempre 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. Por lo tanto, se trata de dos interlocutorias dictadas en el incidente de suspensión de dos amparos administrativos cuya importancia radica, en primer término, en que presuponen, de hecho, interés en la parte quejosa en juicio. En segundo término, en que conceden la suspensión de los actos reclamados contra las autoridades gubernamentales de la ciudad de México respecto de materias relativas al ambiente urbano, estimando que no se afecta el interés público al conceder la suspensión. En tercer lugar, en que se estima que un particular puede ser la persona adecuada para representar intereses colectivos o difusos.

La primera interlocutoria dice así:

“Los vecinos de una colonia o cualesquiera de ellos, tienen interés en el aspecto urbano, estético, de jardines, etcétera, 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 a su gusto, sin voz ni voto de los habitantes de la misma... 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...”¹¹

¹⁰ RA-391/77 *Cámara Nacional de la Industria de la Transformación*. Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa.

¹¹ RA-108/80 *Asociación de la Colonia denominada Fuentes del Pedregal*. Unanimidad de votos. 23 de abril de 1981.

En el asunto anterior la asociación privada quejosa reclamaba 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 que otras asociaciones como las mencionadas en este informe y que son juntas de vecinos de auxilio gubernamental.

La segunda interlocutoria es de 29 de enero de 1922 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 pararle 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 sí 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 sí 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) esto en sí mismo es razonable y no aparece ilógico ni contrario a los hechos...”¹²

Es de advertirse que estos antecedentes judiciales se refieren a la ciudad de México, en donde los problemas son de tal seriedad que hay una conciencia creciente de que el Poder Judicial debe asumir mayores responsabilidades y debe permitir que los particulares protejan sus derechos en tal forma que deje de predominar el criterio tradicional del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

CONCLUSIONES

1. La protección de intereses colectivos (fragmentados y difusos como también los llama la doctrina) presenta en México tal vez más dificultades que en otros países. Pero no basta su posible protección mediante órganos

¹² 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.

administrativos, o político-administrativos, ni de procuradurías —sin que, desde luego, se pretenda su desaparición— sino que debe buscarse su protección por la vía judicial.

2. Es conveniente que se introduzcan nuevas acciones civiles y mercantiles de pago de daños y perjuicios con apoyo en el principio del daño causado por el demandado y no en el del daño sufrido por el actor. Pero esta innovación debe ser paralela, desgraciadamente, a un mejoramiento sustancial de la administración de justicia común.

3. Los tribunales federales han empezado a proteger los nuevos intereses colectivos mediante el “amparo administrativo”, rompiendo con tradiciones y algunas tesis de jurisprudencia que han imperado en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Estos intentos los principian a hacer los Tribunales Colegiados de Circuito ampliando: a) el concepto de interés jurídico o legitimación en el quejoso del amparo, y b) la función del juez para que sea de suplencia y no sólo de garantía en los actos de la administración.

4. La opinión pública y los medios jurídicos deben estimular y apoyar, en mi opinión, esta nueva tendencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y lograr que se creen nuevas tesis jurisprudenciales.

5. Es conveniente —aunque no baste— que se consagren los nuevos derechos sociales en la Constitución, para facilitar su independencia ante el monstruoso crecimiento del derecho administrativo. Así también se facilita la labor de los tribunales colegiados y el surgimiento de nuevos tipos de amparo dentro de la gran rama administrativa actual.

6. Como es fácil prever el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la labor de los jueces y magistrados federales, debe pensarse oportunamente en su especialización y en reestructurar la llamada prueba pericial. Esta prueba será básica en la labor de los jueces para proteger al consumidor, a las víctimas de la contaminación, etcétera.

7. Sugiero una reforma más a la ley de amparo. Es la relativa al artículo 73 fracción V respecto a las causas de improcedencia y de sobreseimiento del juicio de garantías. El texto actual dice que es improcedente:

“Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso”.

En mi opinión debe eliminarse la palabra “jurídicos” y expresarse simplemente:

“Contra acto que no afecten los intereses del quejoso”.

Esta reforma carente de ostentación tal vez permitiría que los tribunales federales ampliarán la legitimación del quejoso, para protegerle intereses

no cuantificables en dinero: de comodidad de medio ambiente y otros semejantes. Pues es frecuente que un interés social no quepa exactamente en el texto tipificado en una ley cuando es portador de él un individuo, quejoso en un amparo. O sea, debe facilitarse la labor creadora de los tribunales federales.

Reconocimiento: El suscrito desea expresar agradecimiento en la localización de estas tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito a los señores magistrados Guillermo GUZMÁN OROZCO (ahora Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y Genaro GÓNCORA PIMENTEL.