

Capítulo séptimo. Mecanismos alternos de tutela de los intereses difusos y colectivos . . . . .	149
1. La legitimación para actuar en los procesos administrativos .	149
2. Las acciones populares como instrumentos de legitimación de los portadores de intereses difusos . . . . .	152
3. Los organismos administrativos, su papel en la tutela de los intereses difusos . . . . .	153
4. Advertencias sobre la toma de decisión en torno a las instituciones extranjeras. La comparación jurídica . . . . .	154
5. Instauración <i>ab origine</i> de mecanismos de tutela de intereses difusos. . . . .	156
6. El transplante de técnicas jurídicas en la tutela de los intereses difusos . . . . .	157

## CAPÍTULO SÉPTIMO MECANISMOS ALTERNOS DE TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS Y COLECTIVOS

### 1. LA LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Lo indicado hasta ahora nos ha permitido conocer las técnicas existentes en Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania e Italia, que permiten a las asociaciones demandar judicialmente los daños y perjuicios u obtener las resoluciones contra individuos o asociaciones privadas.

Ahora bien, en tanto que las asociaciones o los grupos busquen combatir la actuación de la administración, las demandas respectivas deberán ser interpuestas ante los tribunales administrativos. El problema de la calidad requerida para actuar, se presenta en el proceso administrativo de manera más o menos similar a la que se refiere al proceso penal o civil.

Un tema que da lugar a vivas discusiones es la relativa a saber si los grupos o asociaciones tienen calidad para combatir las decisiones administrativas en lo que se refiere a la protección del ambiente. Es raro que la ley intervenga autorizándolas para actuar en este campo.

En Suiza, el artículo 18 de la Ley Federal sobre Protección de la Naturaleza y del Patrimonio de Familia, de 1° de julio de 1966, les reconoce calidad para actuar a las asociaciones registradas y constituidas para la protección del desarrollo.

En Alemania, las propuestas en el tema particular que nos ocupa, han suscitado la violenta oposición de los que el profesor Reh binder ha llamado “el frente unido de los industriales, los sindicatos, de la administración, de los tribunales administrativos y las asociaciones de barrio”.<sup>269</sup>

<sup>269</sup> Reh binder, *Umweltrech.* 40 *Rabels Zeitschrift* 363, 407, 1976, citado por Fisch, “European analogues to the class actions...”, *cit.*, p. 114.

En el país en comentario, como en otros países, las asociaciones y otros grupos de interés, para verse reconocida calidad para actuar deben salvar la dificultad que implica el principio según el cual, para que proceda su actuación, deben probar que han sufrido un perjuicio en uno de sus intereses jurídicamente protegidos. De todas formas, en virtud de que el principio es considerado en términos amplios y generales por los tribunales, éstos han encontrado, en algunos casos, el medio de admitir las acciones cuando les han parecido justificadas, sin embargo, el criterio se presenta como limitado.

Las Cortes Alemanas<sup>270</sup> consecuentemente, tienden a ser más restrictivas, situación que difiere a Francia en donde los tribunales han tenido las puertas abiertas a las asociaciones de defensa y grupos análogos, permitiéndoles atacar la validez de las decisiones administrativas mediante el recurso por exceso de poder, tal como ya lo hemos visto.<sup>271</sup>

En Italia, la misma tendencia ha triunfado, en tanto que el Consejo de Estado, en el asunto Italia Nostra, ya comentado, ha reconocido calidad para actuar —*interesse per agire*— a una asociación constituida para la protección de los tesoros naturales, culturales e históricos de Italia; la asociación fue admitida para atacar la validez de una decisión administrativa, que autorizaba la construcción de una carretera a través de un parque.<sup>272</sup> Desgraciadamente en 1978 esta decisión es casada por la Corte de Casación.<sup>273</sup>

<sup>270</sup> Sentencia de la Corte de Apelación de Lunenburg, de 23 de octubre de 1969, 1970 *Neve Juristische Wochenschrift* 773; ver además sentencia del Tribunal Administrativo de Gelsenkirchen, del 2 de julio de 1971, *Deutsches Verwaltungsblatt* 832 y Rehinder, "German Law on stading to sue. Morges, International Union for Conservations of Nature and Natural Resources", *Environmental Paper*, no. 3, 1972; Rehinder, "Controlling the Enviromental Deficit? West Gewrmanny", *24 American Journal of Comaparative Law*, 373, 1976.

<sup>271</sup> Waline, M., *Droit Administrative*, Paris, Sirey, 1963, pp. 828 y ss.; Auby, M. y R. Drago, *Traité Du Contentieux Administratif*, Paris, Librairie Général de Droit et Jurisprudence, 1975, pp. 450 y ss.; Fisch, *European analogues to the class action*, *cit.*, pp. 69-70; Auby, M. y M. Fromont, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Europeenne*, Paris, Dalloz, 1971, pp. 228 y ss. Los autores subrayan que la filosofía que está en la base de los procedimientos administrativos no es la misma en Francia y en Alemania. En Alemania se busca esencialmente proteger al ciudadano contra una acción ilegal de la administración, en tanto que en Francia el acento está puesto sobre el control de la administración más que la protección del administrativo. Consecuentemente, en tanto la jurisdicción francesa tiende a asegurar un control adecuado sobre la acción de la administración es que es menos estricta en cuanto a la calidad para actuar exigida al actor.

<sup>272</sup> Sentencia núm. 252, del 9 de marzo de 1973, *Foro italiano*, 33, 1974.

<sup>273</sup> Sentencia núm. 2270, 8 de mayo de 1978; *Foro italiano*, I, 1090, 1978; *vid.*, además, la decisión 829 del Consejo de Estado de 13 de noviembre de 1973, *Foro III* 262, 1974, que rechaza a una asociación de gondoleros el derecho de oponerse al cierre de algunos canales de Venecia.

En los Estados Unidos corresponde, generalmente, a los tribunales ordinarios controlar la legalidad de los actos administrativos. Las reglas aplicables a la legitimación—o calidad para actuar, *standing*—actualmente, al parecer, se cuestionan a tal punto, que no es posible exponerla en esta sede.

Técnicamente, la cuestión se centra en el hecho de saber, en numerosos casos, si un grupo de interesados pueden ser considerados como “una persona ... afectada desfavorablemente o lesionada por la actuación de un organismo determinado, en el sentido que comporta tal expresión en la ley que ha lugar a aplicar”.<sup>274</sup> En algunos casos, la decisión parece estar emitida con fundamento en la idea de que la calidad para actuar debe ser reconocida a un grupo; si la actuación que contraría la ley es por parte de la administración, entonces afecta al público en general y si no hay individuos especialmente lesionados por dicha actuación, a los cuales pertenecería la iniciativa de ejercer la acción.<sup>275</sup> Sin embargo, algunas recientes decisiones se han mostrado restrictivas.<sup>276</sup>

En la decisión recaída sobre el asunto *Sierra Club vs. Morton*,<sup>277</sup> se refleja el criterio de la Corte, del cual, en su momento, no fue partícipe el Juez Stewart quien asentó:

Un desarrollo satisfactorio desde el punto de vista estético y el bien vivir, lo mismo que una situación confortable, desde el punto de vista económico, constituyen elementos importante para la calidad de vida en nuestra sociedad, y el hecho de que los intereses particulares concernientes al desarrollo sean comunes a mucha gente, y no a un pequeño número no es razón suficiente para que tales intereses merezcan ser menos protegidos por medio de acciones judiciales.<sup>278</sup>

Aun ante el argumento, la corte a fin de cuentas, niega al demandante legitimación para actuar. La demandante era un club con finalidad no lucrativa, que se interesaba especialmente en la protección del desarrollo; el tema esencial de la demanda consiste en solicitar la nulidad de la decisión

<sup>274</sup> Administrative Procedure Act, 10, 5 U.S.C. 702 (80 Stat 392).

<sup>275</sup> *Cfr.*, *Environmental Defense Fund vs. Hardin*, 428 fj. 2d 1093 (D.C. Cir. 1970); *Scenic Hudson Preservation Committee vs. Federal Power Commission*, 354 fj. 2d. 608 (2d Cir. 1965); *Unites Estates vs. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (S-C-R-A-P.)*, 412 U.S. 669 (1973).

<sup>276</sup> *Natural Resources Defense vs. U.S. Environmental Protection Agency*, 481 F. 2d. 116 (10th Cir. 1973); *Warth vs. Seldin*, 422 U.S. 90, 1975).

<sup>277</sup> *Sierra Club vs. Morton*, 405 U.S. 490.

<sup>278</sup> *Ibid.*, p. 734.

de transformar una reserva de caza en centro de vacaciones. La corte argumenta la falta de calidad para actuar en virtud de que ni la asociación, ni ninguno de sus miembros, sufría perjuicio alguno en su calidad de usuarios de la reserva.

## 2. LAS ACCIONES POPULARES COMO INSTRUMENTOS DE LEGITIMACIÓN DE LOS PORTADORES DE INTERESES DIFUSOS

La acción popular, por sus características inherentes, se constituye en el más prístino ejemplo del modelo de *apertura legitimatoria absoluta*.

La tendencia que abarca el nivel de interés requerido para actuar jurisdiccionalmente, llega a su lógica conclusión cuando la legitimación es abolida y se admite el ejercicio de las acciones populares, de las que ya hemos realizado somera referencia. Tales acciones son conocidas en otros países bajo el nombre de *citizen suits* de Estados Unidos o la *popularklagen* en Alemania.

En algunos países, el ejercicio de las referidas acciones ha sido permitido,<sup>279</sup> desgraciadamente su importancia práctica no es considerable.

En los Estados Unidos de Norteamérica, la práctica de acciones populares se admite de manera más o menos amplia en determinadas leyes, tanto federales como estatales.

La *Michigan Environmental Protection Act*, de 1970, permite el ejercicio de acciones populares en contra de los agentes contaminantes, siempre y cuando el actor pruebe que ha sido, de alguna forma, afectado perjudicialmente en su persona por la actividad desarrollada por del demandado.<sup>280</sup>

En materia federal la *Clean Air Act*, la *Water Pollution Control Act* y la *Nois Central Act*, expedidas entre 1970 y 1972, autorizan el ejercicio de acciones populares contra los particulares u organismos administrativos, cuando, cualquiera de éstos, a consideración del actor, no se adecuan a las exigencias de control y a los estándares establecidos por las leyes

<sup>279</sup> Cfr., Cappelletti, M., "Governmental and Private Advocates for the public Interest in Civil Litigation: A comparative Study", *Acces to Justice: Promosing Institutions*, 767 (Alphen aan den Rijn/Milano, Sijthoff and Noordhoff/Giuffrè, vol. II of the Florence Acces-to-Justice Project Series, M. Cappelletti and J. Wiesner, eds., 1979) pp. 857 y ss.

<sup>280</sup> Michigan Comparative Laws. Ann. 691, pp. 1201-691, 1207; Sax y Conner, "Michigan's Environmental Protection Act of 1970: A Progress Report", *70 Michigan Law Review* 1004 (1972); Sax y Mento de, "Environmental Citizen Suits: Three Years. Experience Under the Michigan Environmental Protection Act", *4 Ecology Law Quarterly* 3, 1974.

establecidos por las leyes mencionadas. El actor debe probar, en consecuencia, que ha sufrido personal y directamente algún daño por el hecho de la violación de la ley que él alega.

### 3. LOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS, SU PAPEL EN LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS

Hasta ahora nos hemos ocupado de los procedimientos jurídicos por los cuales los particulares, o los grupos privados, pueden ser legitimados para actuar jurisdiccionalmente ante los tribunales, en tanto portadores de intereses difusos, para la protección de sus intereses propios o ajenos, y siempre bajo el entendido de que se comprendan en la categoría de los llamados difusos.

Confiar la tutela de los intereses de pertenencia difusa a organismos administrativos —facultándoles para que hagan respetar el principio de legalidad de la administración pública y en consecuencia para que demanden ante los tribunales las sentencias declarativas, las resoluciones o, en su caso, las condenas por daños y perjuicios— constituye otra de las manifestaciones del modelo de apertura legitimatoria relativa. Veamos cuáles han sido las soluciones que se han instaurado.

El organismo en el cual se ha pensado es el *Attorney General* (países de *common law*) o, en su caso, instituciones análogas en los diferentes países tales como el Ministerio Público, Ministerio Fiscal, *Staatswalt* y *Prokuratura*. Sin embargo, como ha señalado el profesor Cappelletti, estas instituciones no tienen plenas facultades de intervención en materia civil, ya que su actuación se restringe a ciertas cuestiones del estado civil de las personas o del derecho de familia, así como la protección de personas incapacitadas de proteger sus propios derechos e intereses (menores de edad).

Recuérdese la intervención que despliega el *Attorney General* en Inglaterra, la que en ciertos casos se torna perjudicial para la tutela de los intereses difusos.

Por lo que se refiere a las materias de protección de los consumidores, desarrollo y de protección del medio ambiente, así como otros intereses de pertenencia difusa, existe una tendencia a crear organismos especializados, prevaleciendo la siguiente postura:

- Creación de una oficina o sección que dependa del Ministerio Fiscal (Público) o del *Attorney General*; o bien
- Creación de organismos distintos y autónomos al estilo de la *Direction General of Fair Trading* y el *Race Relations Board* en Inglaterra, la *Federal Trade Commission* y la *Securities and Exchange Commission* en los Estados Unidos de Norteamérica; el *ombudsman* de los consumidores en los países escandinavos, en el caso de América Latina, como se sabe, esta última dependencia ha tomado el nombre de Defensor del Pueblo (Guatemala) o de Comisión Nacional de Derechos Humanos (México), por citar algunos ejemplos.

Todos los organismos antes mencionados, han recibidos facultades para actuar (excepción hecha de los latinoamericanos) y demandar las resoluciones pertinentes, así como el pago por concepto de daños y perjuicios.<sup>281</sup> Desgraciadamente, su función esencial no consiste en demandar judicialmente sino en atacar o pedir la nulidad de las autorizaciones o permiso necesario, iniciar la persecución penal; en definitiva, son organismos en los cuales impera como principio de actuación la persuasión y el convencimiento en el ámbito administrativo.

#### 4. ADVERTENCIAS SOBRE LA TOMA DE DECISIÓN EN TORNO A LAS INSTITUCIONES EXTRANJERAS. LA COMPARACIÓN JURÍDICA

Es menester iniciar el presente apartado con la advertencia de que el estudio del derecho, tal como el que hemos realizado, nos proporciona el conocimiento de los mecanismos destinados a incitar a los particulares a tomar la iniciativa de actuar judicialmente en nombre del interés general. Este conocimiento, sin embargo, debe considerarse en su real dimensión y en relación con las posibilidades viables de asunción de un sistema jurídico a otro, de alguna de las técnicas. Lo anterior lo decimos en razón de que en cada caso las instituciones se encuentran integradas a un medio específico, jurídico y político, en el cual tienen su origen, lo que en ocasiones hace difícil su introducción en otro sistema.<sup>282</sup>

<sup>281</sup> *Vid.*, Federal Trade Commission Act. 19 (1974) 15 U.S.C. 57 b.

<sup>282</sup> Friedman, *Acces to Justice: Sociale historical Context en Acces to Justice: Promising Institutions, cit.*, 3, pp. 28 y 35.

Hoy en día existen variados ejemplos y experiencias que comprueban que en los países de régimen democrático, es cada vez más necesario, respecto de nuestro tema, otorgar mejor protección a los portadores de intereses difusos: no obstante, conviene decantarse por la prudencia antes de recomendar que un país adopte fórmulas que en otros países pueden ser útiles a éste fin.

Las técnicas que aquí hemos expuesto, *class actions*, *ombudsman*, etcétera, no implica lo que Friedman<sup>283</sup> ha calificado de un “tipo de tecnología jurídica libre y fácilmente exportable”, como si se tratara de un *now how*.

La mayor parte de las técnicas se encuentran íntimamente ligadas, como se ha apuntado, a las estructuras políticas y tradiciones jurídicas del país en donde son puestas en marcha, amén de que, en gran medida, cuenta el sistema de colaboración y coordinación existente entre los órganos constitucionales del Estado, esto es entre el Poder Legislativo, gobierno y Poder Judicial, para que dichas instituciones o soluciones sean eficaces. Desde luego que no se trata aquí de aplicar la ley de la “no trasferencia del derecho” de Robert Seiman,<sup>284</sup> de lo que sí se trata es de realizar un inventario de aquello que se haya instaurado en otros países para facilitar el ejercicio de las acciones tendentes a proteger los intereses difusos y que nos lleven a la conclusión de que semejantes procedimientos pueden ser viables en otros países, que deben ser adoptados y que, si se adoptan, adquieran fuerza y produzcan los mismos efectos del país en el que existen y funcionan.

En caso de que no se tienda por la *innovación*, consideramos que es aconsejable la revisión de las instituciones existentes en el país que busque soluciones a la tutela de intereses difusos, la prudente revisión de la legislación y el objetivo examen de aquellas instituciones u organismos que, respecto de sus símiles extranjeros, den cabida a ser funcionalizados respecto de tal tutela, valoración que en nada debe conducir a el macroburocratismo ni, mucho menos, a la acumulación de competencias que lleven, irremediablemente, a la parálisis del organismo en cuestión.

<sup>283</sup> *Idem*.

<sup>284</sup> Eiseman, Robert, “Administrative Law and Legitimacy in Anglophone Africa: A problem in reception of Foreign Law”, *Law and Society Review* 161, 1979, p. 200-201 (1979).



## 5. INSTAURACIÓN AB ORIGINE DE MECANISMOS DE TUTELA DE INTERESES DIFUSOS

Amén de lo anterior, es menester señalar que para la instauración y funcionamiento de las nuevas instituciones o procedimientos debemos de considerar, en principio, si los mismos responden a una necesidad real y homologable al del país de origen. Se pueden buscar considerables medios para la protección de los intereses de portación difusa en un sistema determinado. Veamos cuáles son:

1. Ejercicio de acciones tendentes a tutelar el interés público.
2. Considerar la infracción de leyes de protección de consumidores, medio ambiente, urbanismo, etcétera, como de orden penal, dotando al Ministerio Público de personal suficiente para aquellos que infrinjan semejantes leyes, sea realmente condenados a una sanción severa.
3. La tutela de los intereses de categoría se pueden confiar a un organismo público al cual se asignan fondos suficientes, así como los poderes y facultades necesarios, para que dicte órdenes (*cease-and-desist orders*), acordar o rechazar los permisos, establecer modelos detallados de conducta, etcétera.

Tratándose de este último supuesto, es necesario hacer los estudios correspondientes que impidan que los nuevos organismos que se instauran rindan la eficiencia y eficacia con la que se proyectaron y no se conviertan en una parte más de la organización burocrática perdiendo, así, su agresividad y su agilidad para proteger las disposiciones legales.

Estas situaciones nos dan una idea de la oportunidad y eficacia que pueda tener instaurar semejantes organismos en un país y en otro. A guisa de ejemplo, podemos considerar que en un mismo país el organismo encargado de la protección del medio ambiente pueda funcionar mejor que aquel que tenga la competencia de tutelar los intereses de los consumidores y de supervisar las cláusulas en los contratos de adhesión.

Como podemos advertir de las anteriores acotaciones, saber si la conveniencia o necesidad de adoptar o no ciertas técnicas que faciliten el ejercicio de las acciones judiciales, como miras a proteger los intereses de portación difusa, en algunos países es sustituida con la creación de

organismos administrativos que eviten la acumulación de trabajo a los tribunales abatiendo los costos económicos y procesales que el ejercicio de tales acciones implican.

Desde luego, la cuestión de saber cuál es la opción más acertada depende de la situación y tradición particular de cada país, lo que queda en estrecha vinculación con cada una de las ramas del derecho que entren en juego.

## 6. EL TRANSPLANTE DE TÉCNICAS JURÍDICAS EN LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS

En este apartado hemos de tomar en consideración como caso ejemplificativo la experiencia norteamericana de las *class actions*. Hein Kotz ha calificado a tales acciones como la más bella creación del genio jurídico norteamericano en los últimos años.<sup>285</sup>

Ciertamente, el ejercicio de las *class actions* en tutela de los portadores de intereses difusos constituyen un posible avance, sin embargo, si consideramos su adopción por otros países de la Europa continental, esta asunción implica o implicaría, en su momento, no pocas modificaciones en las legislaciones del país receptor para que semejante institución tenga el éxito que en el país de origen.

Consideremos algunas condiciones:

1. Puede darse el hecho de que en el país receptor se objete seriamente el que se confíe al particular, a título exclusivo, la dirección del asunto sobre el cual va a versar el proceso.
2. El hecho, por otra parte, de asegurar a aquellos que toman a su cargo el litigio un provecho sustancial en caso de que se gane el proceso.
3. En otros casos se puede dar que el demandante y el grupo que representa no tenga que pagar los costos que impliquen las fases del litigio y los honorarios del abogado del demandado en caso de que se pierda el asunto.

Ahora, si pensamos en Alemania, son otras las reglas que se establecen respecto de la ética de la profesión de jurista; las leyes determinan la remuneración debida a los abogados considerando exclusivamente el

<sup>285</sup> Kotz, Hein, "La protección en justice des interets collectifs, Tlabeau de Droit Comparé", *Acces a la Justie et Etat Providence...*, cit., p. 119.

monto del interés en juego en el litigio, el pacto de *cuota litis* es visto como contrario al orden público.<sup>286</sup>

El procedimiento de las *class actions* podría, quizás, ser admitido en Alemania pero el riesgo de perder buena parte de su eficiencia, en razón de las modificaciones que sufriría en su régimen, y jugaría posiblemente un papel mucho menos importante que en el país de origen.

Por otra parte, no olvidemos que las medidas consideradas para satisfacer e instaurar los procesos en vista a proteger los intereses difusos se traducen siempre, en el abatimiento o en supresión de la barrera que constituye la exigencia de una cierta calidad de actuar judicialmente, lo que en nuestro ámbito se traduce en la legitimación y que, por tal motivo, tienen el efecto de ampliar el Poder Judicial.

Saber si tal reforzamiento del Poder Judicial es o no deseable en las actuales circunstancias es una cuestión altamente controvertida. Este asunto que importa a los juristas implica que se replantee el papel que es conveniente atribuir a cada uno de los órganos del poder político estatal, en función de la variedad que comporta la cultura jurídica de unos y otros. En este sentido es menester citar la tesis de Mauro Cappelletti, quien refiere que “el acrecentamiento continuo de los poderes del Parlamento y del Ejecutivo justifican, y deben tener como contrapartida, un crecimiento recíproco del Poder Judicial...”<sup>287</sup>

Se deben considerar que pueden surgir serios problemas, si en una democracia se autoriza un control ilimitado de los órganos políticos del gobierno por un cuerpo de jueces que no son elegidos popularmente. En ciertos casos, por lo tanto, si no se permite que los particulares ejerciten las acciones para proteger sus intereses, en tanto que formen parte de los grupos portadores de intereses difusos, no habrá persona que pueda hacerlo. Nada impide a los ciudadanos, replican algunos, hacer valer sus puntos de vista sobre el plano de lo político y de lo electoral.

<sup>286</sup> Presupuestos plenos de interés han sido realizados por Mertens, *Kollektivrechtlicher Schaderensatz als Mittel des Verbraucherschutzes* 139 *Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrechts* 438 (1975) y Koch, *Kollektiver rechsschutz im Zivilprozess, Die Class action des Amerikanischen Rechts un Deutsche Reformprobleme*, Frankfurt, Metzner, Arbeiten zur Rechtsvergleichung no. 83, 1976, pp. 92 y ss.; citados Kotz, Hein, “La protección en justice des interests collectifs. Tlabeau de Droit Comparé”, *Accès a la Justice et État Providence...*, cit., p. 119.

<sup>287</sup> Capelletti, M., “Vindicating the Public Interest Through the Courts: A comapritivists contribution en Acces to Justice: Emerging Issues and perspectives”, *The Florence Acces-to-Justice Project Series*, Mauro Capelletti and B. Garth, eds., 1979, p. 513, vol. III.

No reconocer a nadie la calidad requerida para actuar judicialmente sólo significa que el tema se deja a la vigilancia del Poder Legislativo en tanto se considere de orden político.<sup>288</sup>

La cuestión sería posible, dirían otros, si el sistema tradicional de elecciones funcionara como es debido. En la práctica, sin embargo, este sistema funciona con tal lentitud que se hace pesado, y produce un malestar ciudadano que, si se quiere remediar, hace necesario que se instauren los mecanismos procedimentales que les permita intervenir en procesos de toma de decisiones y de hacer funcionar el control de los tribunales.

A batir las reglas relativas a la calidad para actuar ante los tribunales, de tal manera que facilite el ejercicio de acciones contra la administración, no comporta, dirían otros, ventaja alguna.

Los asuntos que son confiados a los llamados abogados del interés general —*public interest lawyers*— sólo provocan la acumulación de trabajo de los tribunales y retrasan el funcionamiento de la maquinaria judicial.

Como podemos colegir, los argumentos a favor o en contra, se pueden suceder sin número.

Una cosa es clara, el estado actual de la cuestión da lugar a reconocer que la necesidad de acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, en un país determinado, es un problema de naturaleza multifactorial, en donde confluye lo sociológico, lo económico y lo político, la solución de continuidad depende, en gran medida, de dos operadores jurídicos claves: el legislador y el juez.

La verdadera valoración del problema le corresponde al primero, al efecto de expedir las normas dirigidas a proteger a tales intereses, y al segundo, la actividad dinámica y creadora que le ha sido conferida a través de la interpretación del derecho, a fin de actualizar las normas y dar plena cobertura jurisdiccional a los portadores de intereses difusos.

<sup>288</sup> *Cfr.*, *Chef Justice Burger en Unites States vs. Richardson*. 418 U.S. 166, 179 (1973).