

LA PROTECCIÓN JURÍDICA Y PROCESAL FRENTE A LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Héctor Fix-ZAMUDIO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La tutela respecto de los grupos profesionales y económicos.* III. *La defensa jurídica en el ordenamiento mexicano de los trabajadores y campesinos respecto de los sindicatos y de los organismos agrarios.* IV. *La protección de los débiles en el consumo frente a los prestadores de bienes y servicios.* V. *La tutela procesal de los grupos y organismos autónomos.* VI. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

1. Se encuentra totalmente superada en la actualidad la división simplista que se estableció con motivo de los principios liberales de la Revolución francesa entre autoridad e individuo y cuya máxima expresión la descubrimos en la famosa Ley Chaplier expedida por la Asamblea Nacional con la intención ingenua de destruir toda organización social intermedia entre el Estado y los particulares, y que en México se expresa a través de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856.

2. En efecto, la sociedad contemporánea asume un carácter grupal cada vez más complejo, en el cual el tradicional imperio, que era el elemento distintivo de la autoridad, se ha venido desdibujando y actualmente los llamados grupos de interés y de presión, especialmente estos últimos, poseen un poderío si no superior, al menos similar al de las autoridades estatales, por lo que pueden afectar, en ocasiones con mayor fuerza que las propias autoridades públicas, la esfera jurídica de los particulares, incluyendo la relativa a los derechos fundamentales de la persona humana consagrados constitucionalmente.

3. Como ha sostenido certeramente el tratadista alemán Gerhard Leibholz, la vieja división de la sociedad en clases sociales, subrayada en el pensamiento de Marx y Engels, se ha transformado en la actualidad en una organización crecientemente compleja en la cual es-

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Miembro de El Colegio Nacional.

tas clases delimitadas han sido sustituidas por grupos sociales cada vez más numerosos.¹ Por otra parte, además de los grupos sociales organizados que han sido institucionalizados por los ordenamientos jurídicos, como sindicatos, cámaras empresariales, colegios profesionales, etcétera, han aparecido recientemente, como resultado del desarrollo de la tecnología en la sociedad posindustrial, otros sectores que no pueden determinarse, y cuyos derechos e intereses han sido calificados como *intereses difusos, colectivos o transpersonales*.²

4. Ya en las postrimerías del siglo XIX se había advertido que la pretendida igualdad entre los individuos resultaba artificial frente al poderío económico y político de algunos de ellos, que se situaban injustamente sobre los demás y les imponían condiciones despiadadas bajo el pretexto de la pretendida igualdad jurídica de los hombres, y por ello surgieron los fenómenos de la socialización del derecho y del derecho social.³

5. La socialización del derecho se ha significado por la renovación de los principios que regían las disciplinas jurídicas tradicionales, con el injerto de nuevos elementos de justicia social, como ocurrió con los ordenamientos civil, comercial, administrativo e inclusive constitucional, en los cuales se advirtió la intervención decidida de las autoridades para proteger los sectores marginados y para lograr, a través de la tutela jurídica, una verdadera igualdad.

6. Por otra parte, se bosquejaron los principios de sectores jurídicos totalmente nuevos, que han recibido el nombre, bastante discutido, pero sumamente gráfico, de *derecho social*, que comprende la regulación de las instituciones laborales, de seguridad social, agrarias y económicas, construidas bajo el criterio fundamental de la tutela de los débiles económica, social y culturalmente, frente al poderío de los empresarios, los terratenientes y las grandes empresas, ahora inclusive de carácter transnacional.

7. En la primera posguerra se advierte claramente esta transforma-

¹ *La democracia como forma política y como forma de vida*, trad. de Santiago Martínez Haba y G. Wasserzioher de Martínez, 2a. ed., Madrid, 1966, pp. 13-25.

² Sobre este tipo de intereses existe en la actualidad una bibliografía muy amplia, por lo que nos limitaremos a señalar varias obras significativas: el libro editado por A. Gambaro, *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato, con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, Giuffrè, 1976; *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Padova, Cedam- 1976; Lozano Higuero y Pinto, Manuel, *La protección procesal de los intereses difusos. Intereses de los consumidores, ecológicos, urbanísticos, el acceso a la R.V.T.*, Madrid, 1983.

³ Para la diferenciación entre ambos fenómenos, cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del derecho procesal social", en el volumen colectivo *Estudios procesales de Carlos Viada*, Madrid, 1965, pp. 502-510 y bibliografía ahí citada.

ción con la creación de nuevas disciplinas jurídicas extraordinariamente dinámicas, especialmente las relativas al derecho del trabajo, el derecho social agrario, las primeras manifestaciones de la seguridad social e inclusive la regulación de las actividades económicas, a través del enfoque de lo que el conocido tratadista Boris Mirkiné Guetzevitch calificó como "dimensión social del derecho".⁴

8. Ante los tradicionales derechos individuales de la persona humana, es decir los clásicos derechos del hombre, dirigidos a tutelar sus libertades fundamentales de expresión, reunión, movimiento, tránsito, etcétera, aparecieron otros grupos de derechos, también de carácter esencial para la dignidad humana, pero que están dirigidos a proteger a la persona humana como ser social así como a los grupos de que forma parte, por lo que se han denominado derechos económicos, sociales y culturales. Como es bien sabido, nuestro país fue el primero en elevar varios de estos derechos a la categoría de normas constitucionales, iniciando así lo que se ha denominado "constitucionalismo social",⁵ que continuó la Constitución alemana de Weimar.⁶

9. Debido a esta evolución, en la segunda posguerra se establece el *Estado social de derecho*, que se apoya en esa estructura grupal de la sociedad contemporánea, pues implica la superación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, por una organización política y jurídica, que reconoce la existencia de diversos sectores sociales y la necesidad de armonizar sus intereses, a través de los principios de la justicia social.⁷

10. Si bien es verdad que el Estado social de derecho no determina por sí mismo la existencia de un régimen democrático, como lo de-

⁴ *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931. Debe destacarse la afirmación de este tratadista en el sentido de que: "En el siglo XX el sentido social del derecho no sólo es una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma", p. 37.

⁵ En relación con el nacimiento y desarrollo de los derechos sociales consagrados en la carta fundamental de 1917, pueden citarse, entre otros, los siguientes trabajos: Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971. *Id.*, *Derecho social mexicano*, México, Porrúa; 1980; Mendieta y Núñez, Lucio, *Derecho social*, 3a. ed., México, Porrúa, 1980; Campillo Sainz, José, *Los derechos de la persona humana. Los derechos sociales*, México, Jus, 1962; Reyes Nevares, Salvador, "Apunte histórico sobre los derechos sociales", *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1979, t. I, pp. 145-224; Sayeg Helú, Jorge, *México: democracia social*, México, UNAM, 1981.

⁶ Cfr., Bühler, Ottmar, *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919*, trad. de José Rovira Armengol, Barcelona, Ed. Labor, 1931, pp. 121-150.

⁷ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 340.

mostraron los regímenes autoritarios de Alemania, Italia, España y Portugal, la tendencia contemporánea se dirige hacia la aproximación entre el concepto del Estado social y el de la democracia, como lo dispone expresamente el artículo primero de la Constitución española de 1978, que califica al nuevo sistema político, como "Estado democrático y social de derecho".⁸

11. Según el notable tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado social se caracteriza por su 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 obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social; y por este motivo se ha calificado de muy diversas maneras, como Estado benefactor, promotor, distribuidor, *manager*, etcétera.⁹

12. Por su parte, el profesor Wolfgang Friedman señaló que el Estado social realiza cinco funciones diferentes, como resultado de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: primero, como protector, segundo, como dispensador de servicios sociales; tercero, como administrador industrial; cuarto, como controlador económico, y quinto, como árbitro.¹⁰

13. Por ello es por lo que las constituciones surgidas en esta segunda posguerra han introducido de manera expresa el concepto de *Estado de derecho social*, como ocurre con el artículo 20, fracción I, de la ley fundamental de la República Federal de Alemania de 1949;¹¹ el artículo 2o. de la Constitución francesa de 1958;¹² el artículo 1o., inciso I, del proyecto de Constitución de la Confederación suiza, elaborado en 1977;¹³ el artículo 1o., inciso I, de la carta española de diciembre de 1978;¹⁴ y el artículo 79 de la ley suprema del Perú, que

⁸ Cfr., Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1982, pp. 16-33.

⁹ Cfr., García Pelayo, Manuel, "El Estado social y sus implicaciones", en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 30-40.

¹⁰ Cfr., *El derecho en una sociedad en transformación*, trad. de Florentino M. Torner, México FCE, 1966, pp. 504-511.

¹¹ "La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social".

¹² "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social..."

¹³ "La Confederación suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social".

¹⁴ "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

entró en vigor en julio de 1980.¹⁵

14. También podemos destacar que si bien nuestra Constitución federal de 5 de febrero de 1917, que como hemos señalado inició el constitucionalismo social (ver *supra* párrafo 8); en su texto original refleja una época de transición entre el Estado liberal representado por la Constitución federal de 1857, muchos de cuyos preceptos reproduce, y las nuevas transformaciones hacia la socialización y la creación del derecho social (ver *supra* párrafos 5 y 6). Sin embargo, se le han incorporado de manera paulatina numerosos preceptos que reciben cambios sociales de nuestra sociedad, especialmente a partir de los años cuarenta, ya que se ha transformado, de una comunidad predominantemente agrícola, como lo era en 1917, en una organización crecientemente industrial y urbana, por lo que podemos afirmar que, sin una declaración expresa como en los preceptos fundamentales señalados en el párrafo anterior, nos aproximamos a través de esas modificaciones constitucionales, hacia el Estado social de derecho.¹⁶

15. Pero la creciente complejidad de la sociedad contemporánea, inclusive la de países que están en vías de desarrollo, como los latinoamericanos, ha traído como consecuencia el fortalecimiento de ciertos sectores sociales que pueden afectar los derechos tanto individuales como sociales de sus propios integrantes o los de miembros de otros sectores, especialmente cuando los primeros se constituyen en grupos de presión, lo que ha determinado la necesidad de tutelar a los particulares, no sólo frente a los organismos públicos, como lo ha sido de manera tradicional, sino respecto a estos grupos sociales, económicos, profesionales y culturales.

16. Frente a este fenómeno, la doctrina se ha preocupado por alcanzar soluciones de tutela jurídica y procesal, y al respecto podemos señalar el coloquio que se organizó en diciembre de 1969, en la ciudad de Estrasburgo, con motivo de la creación, bajo los auspicios del ilustre René Cassin, del Instituto Internacional de Derechos Humanos, uno de cuyos temas de discusión fue precisamente la protección de los derechos humanos en las relaciones entre particulares.¹⁷

¹⁵ "El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado".

¹⁶ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "El Estado social de derecho y la Constitución mexicana", en *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 77-86.

¹⁷ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Quelques aspects de la protection des droits de l'homme dans les rapports entre personnes privées au Mexique et en Amérique Latine", en *René Cassin Amicorum Discipulorumque Liber*, Paris, A. Pedone, t. III, pp. 279-310. Publicado en castellano como "Algunos aspectos de la protección de

17. También se abordó este tema en el Noveno Congreso Internacional de Derecho Comparado, efectuado en Ottawa, Canadá, en octubre de 1982, en el cual se examinó la protección de los derechos humanos, no sólo frente a las autoridades públicas, sino también respecto de las empresas y los sindicatos de trabajadores.¹⁸

II. LA TUTELA RESPECTO DE LOS GRUPOS PROFESIONALES Y ECONÓMICOS

18. A) Colegios profesionales. En numerosos ordenamientos contemporáneos las diversas profesiones sólo pueden ejercerse si los profesionales se afilian de manera obligatoria en los diversos colegios, los cuales adquieren una gran fuerza, puesto que es frecuente que realicen exámenes para admitir a los solicitantes, vigilen la conducta, impongan sanciones disciplinarias, e inclusive puedan prohibir el ejercicio de la actividad respectiva. Lo anterior ha determinado que en esos sistemas se hubiesen establecido medios procesales para impugnar las determinaciones de los citados colegios profesionales, a fin de evitar la lesión indebida de los derechos de sus miembros.

19. La situación no es reciente, sino que se remonta a los siglos anteriores, pues debemos recordar que uno de los célebres casos judiciales ingleses, el del doctor Bonham, resuelto en 1610 por el tribunal presidido por el famoso lord Eduardo Coke, se debió precisamente a una impugnación promovida por el citado reclamante contra una determinación de un colegio médico de Londres, que le prohibió el ejercicio profesional.¹⁹

20. No es el momento de analizar un problema tan debatido como lo es la colegiación obligatoria, si se toma en consideración que en el derecho mexicano no existe esta preocupación de defensa frente a los colegios profesionales, en virtud de que el sistema legal de nuestro país no ha establecido la colegiación obligatoria, lo que determina que los actos de estas agrupaciones no afectan imperativamente a sus

los derechos humanos en las relaciones entre particulares en México y en Latinoamérica", en *Revista Jurídica Veracruzana*, Jalapa, abril-junio de 1979, pp. 3-45.

¹⁸ Los trabajos presentados y las conclusiones adoptadas en dicha reunión fueron publicados en el volumen editado por el Centre Canadien de Droit Comparé, con el título *Travaux du dixième Colloque International de Droit Comparé. Proceedings of the Tenth International Symposium on Comparative Law*, Ottawa, Ontario, Canadá, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1973.

¹⁹ Cfr., Smith, George P., "Dr. Bonham's case and the modern significance of Lord Coke's influence", en *University of Washington Law Review*, Seattle, Washington, abril de 1966, pp. 297-314.

miembros, que aun en el caso de ser sancionados por dichos colegios, pueden continuar sus actividades profesionales.

21. En efecto, aun cuando la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 constitucionales en materia de profesiones, para el Distrito Federal, aplicable a toda la República en materia federal (que ha servido de modelo para las leyes reglamentarias que sobre esta materia han expedido las entidades federativas), otorga a los colegios profesionales la facultad de vigilancia del ejercicio profesional con objeto de que se realice dentro del más alto plano legal y moral, así como la de expulsar de su seno por el voto de dos terceras partes de sus miembros, después de oírlo en defensa, a los que ejecuten actos que desprestigien o deshonren a la profesión; estas atribuciones carecen de eficacia en la práctica, ya que según se ha dicho, aun en el supuesto de expulsión, no se impide el ejercicio de la profesión respectiva.

22. Por otra parte, tampoco existe la posibilidad de establecer, al menos en un futuro próximo, la colegiación obligatoria en nuestro país, ya que un sector de la doctrina considera que afectaría al derecho fundamental de libre asociación previsto en el artículo 9o. de la Constitución federal,²⁰ de manera que el profesional escoge libremente el colegio de su especialidad al que pretende afiliarse (tomando en cuenta, además, que pueden constituirse varios), o bien permanece aislado según su conveniencia, y además puede darse de baja en una agrupación e ingresar en otra, en la inteligencia de que los citados colegios pueden constituirse y obtener el registro respectivo ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, si cumplen con requisitos realmente mínimos, pues además de otros aspectos formales, basta que demuestren anualmente tener un mínimo de cien miembros si operan en el Distrito Federal, lo que tampoco se cumple en la práctica, por lo que muchos colegios son artificiales.²¹

23. No obstante que algunos miembros de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, propusieron una reforma legislativa en el sentido de establecer la colegiación obligatoria, ya sea en una agrupación profesional única o en la que eligiera el profesional,²² en la convención

²⁰ Cfr., Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 18a. ed., México, Porrúa, 1984, pp. 376-389.

²¹ Respecto a la situación de los colegios de profesionales, cfr., Moreno, Manuel M., "La agremiación profesional en México", en *El Foro*, México, enero-junio de 1960, pp. 61-77.

²² Cfr., Pérez Verdía, Enrique, "Ejercicio profesional de la abogacía y la asociación forzosa", así como las ponencias apoyando la colegiación obligatoria, de Miguel Cantón Moller y Roberto Molina Pasquel, en *El Foro*, México, julio-septiembre de 1963, pp. 89 a 130.

que se reunió con objeto de discutir este tema los días 27 a 29 de marzo de 1963, la votación de los asistentes fue adversa a esta proposición.²³

24. B) *Protección frente a grupos económicos*. Además de la tutela reciente de los débiles en el consumo, que abordaremos más adelante (ver *infra* párrafos 52-58), pretendemos en esta ocasión señalar de manera breve y panorámica algunos instrumentos jurídicos que se han establecido en el ordenamiento mexicano con el propósito de proteger a las personas individuales, así como a los sectores sociales desprotegidos, de ciertos grupos con fuerza económica, que realizan actividades monopólicas, de ocultamiento artificial, o acaparamiento de bienes esenciales de consumo, así como maniobras especulativas que se traducen en beneficios económicos indebidos.²⁴

25. Así, podemos señalar que a partir de los años treinta se introdujeron en el ordenamiento mexicano, de manera paulatina, una serie de medidas legislativas con objeto de fundamentar la intervención de la administración pública en la producción y distribución de bienes de consumo necesario, y que se apoyaron en el texto original de los artículos 27 y 28 de la Constitución federal. Por lo que respecta al segundo de dichos preceptos, su primera parte está redactada, con algunas adiciones, en forma similar al precepto del mismo número de la carta federal de 1857, el que pretendía impedir monopolios y tutelar la libre concurrencia en el mercado.²⁵

26. No obstante, el Constituyente de Querétaro agregó un segundo párrafo en el cual se estableció que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general todo aquello que constituya una *ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias*

²³ Puede consultarse el acta respectiva en el mismo número de *El Foro* citado en la nota anterior, pp. 87-88.

²⁴ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "El Estado social de derecho y la Constitución mexicana", *cit.*, *supra* nota 16, pp. 105-108; *Id.* "La democracia social", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados, Manuel Porrúa, 1985; *Doctrina Constitucional*, t. I, pp. 534-538.

²⁵ El citado artículo 28 de la carta federal de 1857 estableció: "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora". Cfr., Carrillo Flores, Antonio, "El concepto de la economía mixta", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, coordinado por Diego Valadés y José Francisco Ruiz Massieu, México, Porrúa, 1983, p. 83.

*personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.*²⁶

27. Se expidieron dos leyes reglamentarias de este precepto, la primera el 18 de agosto de 1931 y la vigente, el 25 de agosto de 1934, con varias reformas posteriores, conocidas como leyes de monopolios; tenían, en realidad, el propósito más amplio de regular la distribución de bienes y servicios, especialmente los considerados como de *consumo necesario*, estableciendo la posibilidad de imponerles *precios máximos*. Dichas leyes han complementado este capítulo (artículos 7o. y 8o. de dicho ordenamiento).²⁷

28. En esta dirección debemos destacar la participación activa del Ejecutivo Federal en la regulación del mercado de productos de consumo necesario o los calificados como de primera necesidad, a través de empresas u organismos públicos creados con el propósito de adquirir este tipo de artículos, regular su almacenamiento y promover su distribución; empresas u organismos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (Ley de 30 de junio de 1938); Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora (Ley de 3 de mayo de 1941); la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA) (acuerdo presidencial de 25 de marzo de 1961), y finalmente la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (decreto de primero de abril de 1965).

29. Una nueva etapa se advierte con la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada y publicada el 30 de diciembre de 1950, y el Reglamento de varios de sus artículos, de 9 de enero de 1951; que establecieron un sistema para regular la producción y distribución de mercancías y de servicios, no solamente de consumo necesario sino inclusive de aquellos que se consideraban esenciales o importantes en la economía nacional, incluyendo, por supuesto, la fijación de precios máximos para determinados artículos.²⁸

30. Por otra parte, también en el Código Penal para el Distrito

²⁶ Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, cit. supra nota 20, pp. 406-413; Pueblita Pelusio, Arturo, *Elementos económicos de las constituciones de México*, Limusa, 1982, pp. 120-130.

²⁷ En la parte relativa de la exposición de motivos de la Ley de Monopolios de 1934 se expresó: "Es innegable que cada vez con mayor fuerza se siente la necesidad de la intervención del Estado en la economía de los países, a fin de dirigirla mediante normas adecuadas e impedir que el libre juego de los intereses particulares lesione los más altos de la sociedad..."

²⁸ Cfr., Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, tomo I, pp. 411-438.

Federal y para toda la República en materia federal se han establecido figuras delictivas, que se han modificado en varias ocasiones, para regular conductas ilícitas que afecten gravemente al consumo nacional, y por tanto a los grupos o personas marginados o desprotegidos, en los artículos 253 y 254, que prohíben el acaparamiento, ocultación injustificada, negativa de venta, limitación de la producción, destrucción indebida y otras actividades similares especialmente con artículos de consumo necesario o generalizado o con materias primas para elaborarlos o indispensables para la industria nacional.²⁹

III. LA DEFENSA JURÍDICA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO DE LOS TRABAJADORES Y CAMPESINOS RESPECTO DE LOS SINDICATOS Y DE LOS ORGANISMOS AGRARIOS

31. A) *En relación con los trabajadores.* Si bien los sindicatos de trabajadores constituyen las asociaciones gremiales establecidas en defensa de los derechos individuales y colectivos de sus miembros, desde otro punto de vista también pueden afectar los derechos de sus propios integrantes o de otros trabajadores ajenos a dichas asociaciones. En efecto, en la realidad los sindicatos pueden ejercer presiones sobre sus asociados o bien sobre aquellos que no se encuentren sindicalizados, y respecto de los primeros, imponerles sanciones que llegan a la suspensión o privación de sus derechos sindicales, afectando con ello su libertad de asociación.

32. En este sentido el ilustre jurista mexicano Mario de la Cueva sostuvo que no debe olvidarse que la libertad de asociación profesional es un derecho de los trabajadores frente al Estado y a los empresarios, y no un derecho de los grupos profesionales sobre los hombres, ya que se debe partir del dato incontrovertible de que el fundamento de este derecho constitucional es la persona humana, y por ello no puede desconocerse, pues se ignoraría a sí misma.³⁰

33. Esta situación se agrava por el establecimiento en los contratos colectivos o inclusive en los calificados como "contratos-ley" (es decir, los colectivos que se transforman en obligatorios para toda una rama de la industria a través de un decreto del Ejecutivo Federal),³¹

²⁹ Cfr., Carrancá y Trujillo, Raúl, y Carrancá y Rivas, Raúl, *Código penal anotado*, 11a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 601-605.

³⁰ Cfr., De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1967, tomo II, p. 357.

³¹ La doctrina considera que la denominación correcta de esta institución es la de "contrato colectivo de carácter obligatorio"; cfr., Cueva, Mario de la, *op. ult.*

de la llamada *cláusula de exclusión*, en su doble sentido, en tanto que puede obligarse al patrón o a la empresa a admitir en las vacantes temporales o definitivas sólo a los candidatos propuestos por el sindicato titular del citado contrato, y en otra dirección, se obliga al empresario a despedir de su empleo al trabajador que renuncia al sindicato o que es expulsado por el mismo.³²

34. Ha existido la duda sobre la constitucionalidad de la citada cláusula de exclusión, en cuanto puede lesionar la libertad de los trabajadores para asociarse gremialmente o permanecer libres, y en este sentido el artículo 358 de la Ley Federal del Trabajo vigente, que entró en vigor el primero de mayo de 1970, establece que a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él.³³

35. No obstante lo anterior, la misma Ley de 1970 reconoce en su artículo 395 como institución legal esta práctica convencional, en el cual dispone que en el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores miembros del sindicato contratante, si bien señala, además, que esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en favor del referido sindicato, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no forman parte del mismo y que ya presten sus servicios a la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que la asociación gremial solicite la celebración o la revisión del contrato colectivo y la inclusión en él de la *cláusula de exclusión por ingreso*.

36. El mismo precepto determina que también podrá establecerse en el contrato colectivo correspondiente, que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante (*cláusula de exclusión por despido*).

37. Se advierte que esta disposición es el resultado de la presión ejercida por los grandes sindicatos de trabajadores sobre el legislador, puesto que la llamada cláusula de exclusión en sus dos sentidos confiere una gran fuerza a las asociaciones gremiales frente a los empresarios y refuerza su unidad interna, pero por otro lado otorga a la asociación sindical un dominio excesivo sobre sus propios integrantes, que para obtener empleo deben previamente ingresar a la misma a

cit., tomos II y III, p. 685; Guerrero, Euquerio, *Manual del derecho del trabajo*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1937, pp. 309-315.

³² La misma doctrina califica el primer aspecto como "Cláusula de exclusión por ingreso" y la segunda "Cláusula de exclusión por separación", Cueva, Mario de la, *op. ult. cit.*, tomo II, pp. 651 y ss.; Guerrero, Euquerio, *op. ult. cit.*, pp. 282-286.

³³ *Cfr.*, Cueva, Mario de la, *op. ult. cit.*, tomo II, pp. 384-389; Guerrero, *op. ult. cit.*, pp. 289-291.

fin de que puedan ser propuestos para las vacantes de la empresa, pero si con posterioridad renuncian a pertenecer al sindicato, o bien en los casos más graves, realizan una conducta que lesiona a la asociación gremial, son expulsados de la misma y el empresario está obligado a despedirlos.³⁴

38. Para evitar, hasta donde ello es posible, los efectos negativos de un despotismo sindical, la misma Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 371 los requisitos que deben cumplir los estatutos sindicales, y regula de manera minuciosa el procedimiento para que pueda decretarse la expulsión de los trabajadores por parte de la asociación sindical. En efecto, en la fracción VII de dicho precepto se exige la reunión de la asamblea de los trabajadores que integran el sindicato, ya sea en pleno, o por secciones; el trabajador afectado debe ser oído en defensa, de conformidad con las disposiciones de los propios estatutos; la asamblea conocerá las pruebas que sirvan de base al procedimiento y las que ofrezca el sancionado; los miembros del propio sindicato no podrán hacerse representar en la asamblea ni emitir su voto por escrito; la citada expulsión sólo podrá decretarse por los motivos expresamente consignados en los estatutos, debidamente comprobados y exactamente (en realidad, estrictamente) aplicables al caso, y siempre que la sanción sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del sindicato respectivo.

39. Por otra parte y con independencia de las disposiciones tutelares anteriores, cuando con motivo de su expulsión del sindicato, el empresario despidiera a un trabajador, en cumplimiento de la cláusula de exclusión establecida en el contrato colectivo, el afectado puede impugnar esta determinación en la junta de conciliación y arbitraje correspondiente, y en última instancia acudir al juicio de amparo, a fin de demandar tanto a la empresa como al sindicato respectivo, su reinstalación y el segundo el pago de los daños y perjuicios correspondientes.³⁵

³⁴ Respecto a la cláusula de exclusión regulada por la Ley Federal del Trabajo de 1970, pueden consultarse los estudios de Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo II, Porrúa, 1979, pp. 306-322; Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del trabajo*, tomo II, México, Porrúa, 1976, pp. 687-689.

³⁵ Respecto a la jurisprudencia sobre la aplicación de la cláusula de exclusión, se han sustentado los criterios de que el empresario no está obligado a cerciorarse de la legalidad de la expulsión del trabajador del sindicato respectivo y que debe separar al propio trabajador sin responsabilidad para el patrón. También ha establecido la jurisprudencia que se deben comprobar por el sindicato que se cumplieron con los requisitos estatutarios y con el porcentaje de votación exigido por la Ley Federal del Trabajo, para justificar la legalidad de la expulsión del trabajador afectado. Tesis 33 a 37, pp. 34-38 del volumen relativo a la Cuarta Sala (Laboral) de la Suprema

40. Dentro de la materia laboral, un sector que se había descuidado y no sólo en nuestro país, es el relativo a los *deportistas profesionales*, cuyas libertades de trabajo y de asociación se han visto menoscabadas por los clubes y las asociaciones deportivas.

41. En efecto, ha sido frecuente que dichos clubes y asociaciones impongan sanciones a los deportistas que dependen de ellos, llegando inclusive a impedir que realicen sus actividades, o bien los trasladan a otros clubes sin su consentimiento al traspasar los contratos por sumas de dinero, en ocasiones considerables, de las que no participan sino en mínima parte los interesados.

42. Todas estas situaciones se destacaron en el Primer Congreso Internacional del Derecho del Deporte, efectuado en la ciudad de México durante los días 26 a 30 de junio de 1968, y en el cual se aprobó entre otras recomendaciones, la siguiente:

Sugerimos que la Organización Internacional del Trabajo entre al examen y el estudio preliminar del problema que plantea la actividad laboral del deportista profesional, teniendo en vista la posibilidad de adoptar una convención internacional que tenga por finalidad garantizar en su proyección multinacional, los derechos fundamentales que lo amparen como persona humana y como trabajador, tanto en el ámbito del derecho del trabajo como en el de la seguridad social.³⁶

43. Las ponencias y trabajos presentados en el citado Congreso influyeron en la Ley Federal del Trabajo en vigor, en la cual se consagra todo un capítulo, el X, a los deportistas profesionales (artículos 292-303), y comprende disposiciones tutelares no sólo de los derechos estrictamente laborales de los citados deportistas, sino también en relación con su libertad profesional, en cuanto el artículo 295 del citado ordenamiento dispone que los deportistas no pueden ser transferidos a otra empresa o club sin su consentimiento: el artículo 296 establece las reglas para la transferencia de los jugadores, para evitar

Corte de Justicia, Quinta Parte del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, publicado en el año de 1985.

³⁶ Cfr., las numerosas comunicaciones que se presentaron en el Primer Congreso Internacional del Derecho del Deporte, celebrado en la ciudad de México los días 26 a 30 de junio de 1968, podemos citar los de Kurczyn Villalobos, Patricia, "Los deportistas como trabajadores"; López Aparicio, Alfonso, "El deportista profesional y el derecho del trabajo"; Mazzoni, Giuliano, "Le travail et le sport: l'amateur et le professionnel"; Podetti, Humberto A., "La relación de trabajo de los futbolistas profesionales en la República Argentina"; Russomano, Victor Mozart, "Aspectos generales del trabajo deportivo", en las Actas respectivas, México, UNAM, 1968, tomo II, pp. 721-798.

los abusos que se cometían habitualmente, y entre dichas reglas se ordena que el monto de la prima debe determinarse por acuerdo entre el deportista afectado y la empresa o club, y que la participación del propio deportista debe ser de un veinticinco por ciento, por lo menos, pero si el porcentaje fijado es inferior al cincuenta por ciento, se aumentará en un cinco por ciento por cada año de servicios, hasta llegar al cincuenta por ciento, por lo menos. También se establece en el artículo 302 que las sanciones que puedan imponerse a los mencionados deportistas se aplicarán de conformidad con los reglamentos locales, nacionales e internacionales que rijan la práctica de los deportes.

44. La reglamentación anterior tiene la ventaja, para los deportistas profesionales, de que la violación de las mismas por parte de los clubes, asociaciones o empresas, puede reclamarse por los afectados ante las juntas de conciliación y arbitraje y en el último grado, a través del juicio de amparo ante los tribunales federales.

45. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la expedición de la citada Ley Federal de Trabajo se reconoce en forma expresa la influencia de los trabajos y de las conclusiones presentados en el citado Congreso Internacional en esta materia, ya que la regulación respectiva tiene como finalidad especial dignificar el trabajo deportivo, evitando que los deportistas profesionales sean considerados como mercancías, con violación de los derechos humanos fundamentales.

46. B) Ahora debemos mencionar las normas que se establecen en la Ley de Reforma Agraria promulgada el 22 de marzo de 1971, para proteger a los *campesinos sujetos a la reforma agraria*, es decir, a los ejidatarios y a los comuneros, de los actos que pueden afectarlos y que provienen de las asambleas generales de los núcleos de población respectivos, así como de sus representantes legales, que son los comisariados ejidales o comunales.

47. Precisamente para tutelar estos derechos individuales de los campesinos, dicho ordenamiento establece una serie de normas tutelares, en los supuestos de *suspensión* y de *privación* de sus derechos agrarios, las que deben tramitarse ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente a petición, en el primer supuesto, de la asamblea general respectiva, y en el segundo también puede solicitar la sanción el delegado agrario correspondiente. En ambos supuestos debe seguirse un procedimiento contradictorio, en el cual se otorga oportunidad de defensa al afectado, en la inteligencia de que la decisión en la suspensión que dicte la citada Comisión Agraria Mixta es definitiva, pero en caso de privación, el interesado puede acudir al Cuerpo Consultivo

Agrario, que es un tribunal administrativo de jurisdicción retenida,³⁷ a fin de que formule un proyecto de sentencia que debe ser suscrito por el secretario de la Reforma Agraria (artículos 418-433, Ley de Reforma Agraria).³⁸

48. En los dos casos, las decisiones de suspensión de la Comisión Agraria Mixta, o de privación del secretario de la Reforma Agraria, pueden combatirse por los afectados a través del juicio de amparo ante los tribunales federales. Pero en esta materia, la Ley de Amparo ha establecido varias disposiciones tutelares que pretenden evitar la indefensión de los campesinos por falta de adecuado asesoramiento, y por ello el juez del amparo debe suplir la deficiencia de la queja en todas las instancias de los propios campesinos, así como aportar de oficio los elementos de convicción que no hubiesen presentado las partes y que se consideren necesarios para esclarecer los hechos. Todas estas disposiciones se consideraron tan importantes que se concentraron en un segundo libro de la Ley de Amparo, que antes no existía, y que se introdujo en las reformas de 1976.³⁹

49. Pero existen otro tipo de afectaciones que son muy frecuentes en el interior de los ejidos y de las comunidades y que se refieren a conflictos sobre posesión y goce de las unidades individuales y sobre el disfrute de los bienes de uso común, que la Ley de Reforma Agraria califica de "conflictos internos", en los cuales actúan como conciliadores los comisariados ejidales o comunales, con una posible instancia ante la Comisión Mixta Agraria respectiva (artículos 434-440 del citado ordenamiento).

50. La situación de inseguridad que afecta gravemente los derechos individuales de los campesinos sujetos a la reforma agraria y que proviene de los actos privativos que se originan en las decisiones de las asambleas o en los llamados comisariados, fue objeto de debate en el

³⁷ Cfr., Ruiz Massieu, Mario, "Notas sobre el Cuerpo Consultivo Agrario", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980, pp. 787-806.

³⁸ Cfr., Chávez Padrón, Martha, *El proceso agrario y sus procedimientos*, 5a. ed., México, Porrúa, 1968, pp. 195-207; Ricord, Humberto E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 289-306.

³⁹ Cfr., Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 21a. ed., México, Porrúa, 1984, capítulo vigésimo sexto, dedicado a "El amparo en materia agraria", pp. 883-987; López Cárdenas, Fernando, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Jus, 1977; Toto, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria*, México, Grijalbo, 1985; Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en materia agraria", en *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Ed. Instituto Mexicano de Derecho Procesal. Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979-1980, pp. 225-228; reproducido en la *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 116, mayo-agosto de 1980, pp. 439-463.

Congreso Nacional Agrario reunido en la ciudad de Toluca, Estado de México, del 26 al 30 de octubre de 1959, y en el cual se aprobó una proposición en el sentido de que debieran establecerse en las poblaciones agrarias jueces de primera instancia para conocer de las inconformidades de los campesinos, configurándose así una especie de justicia de carácter "ejidal" o "comunal".⁴⁰

51. Debido a que las controversias agrarias son resueltas en única o doble instancia por las autoridades administrativas agrarias con un criterio predominantemente político, existe en un sector importante de la doctrina la creciente convicción de que resulta necesaria la creación de tribunales agrarios autónomos que decidan de manera imparcial los complejos conflictos que surgen de la aplicación de las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, de acuerdo con el ejemplo que se observa en otros ordenamientos latinoamericanos en los cuales se ha ensayado una reforma agraria similar a la nuestra, tales como Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).⁴¹

IV. LA PROTECCIÓN DE LOS DÉBILES EN EL CONSUMO FRENTE A LOS PRESTADORES DE BIENES Y SERVICIOS

52. Uno de los sectores en los cuales se ha observado una seria indefensión es el relativo a los consumidores, especialmente aquellos que poseen escasos recursos económicos, frente a las empresas comerciales o industriales poderosas, que imponen condiciones desventajosas a los destinatarios de los bienes y servicios que prestan. El problema ha sido tan serio que ha motivado una resolución aprobada por la

⁴⁰ Los trabajos y proposiciones pueden consultarse en el volumen *Congreso Nacional de Toluca. Organización, funcionamiento y resoluciones*, Toluca, 1959, pp. 40 y ss.

⁴¹ Cfr., Zeledón Zeledón, Ricardo, *Proceso agrario comparado en América Latina*, San José, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1982, pp. 47-133; Masrevry, J., *Derecho agrario y reforma agraria*, Roma, FAO, 1974, pp. 35-68. Por lo que se refiere a nuestro país las iniciativas para establecer una jurisdicción agraria se remontan, como se señaló en la nota anterior, al Congreso de Toluca de 1959. Más recientemente Fix-Zamudio, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 932-934; Cervantes Ahumada, Raúl, "Los tribunales agrarios (necesidad de su creación)", en *Estudios agrarios*, núm. 8, México, mayo-agosto de 1964, pp. 75-78. También se trató del tema en el Congreso Mexicano de Derecho Procesal efectuado en la ciudad Jilapa, Veracruz, los días 12 a 16 de noviembre de 1979, en el cual se discutió la ponencia general presentada por Armienta Calderón, Gonzalo, "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho agrario mexicano", publicado en el volumen *Memoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit., supra nota 39, pp. 341-358.

Asamblea General de las Naciones Unidas sobre protección al consumidor, de fecha 16 de abril de 1985.⁴²

53. Lo anterior ha determinado que se establezcan instrumentos jurídicos que modifiquen los tradicionales, que son insuficientes para superar esta situación de indefensión de los consumidores, los que, por otra parte, forman sectores sociales indeterminados, que no pueden defenderse colectivamente, como ocurre con aquellos que se encuentran organizados como grupos de presión (ver *supra* párrafo 3).

54. Son muy numerosas las disposiciones que se han expedido en los ordenamientos contemporáneos para tutelar a los débiles en el consumo, y como ejemplo podemos mencionar la creación de oficinas públicas para asesorar y proteger sus intereses, que en los países escandinavos se califican de *Ombudsmen*,⁴³ puesto que realizan funciones similares, aun cuando específicas a esta materia, a los comisionados parlamentarios del mismo nombre que investigan y tratan de resolver las reclamaciones de los particulares en contra de las autoridades administrativas.⁴⁴

55. En nuestro país se ha establecido un organismo público que se ha extendido de manera considerable en los últimos años con delegaciones en todas las entidades federativas (en la actualidad ascienden a 57) precisamente con el propósito de tutelar los derechos de los consumidores. Nos referimos a la *Procuraduría Federal del Consumidor*, creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor de 19 de diciembre de 1975, en vigor a partir del 5 de febrero de 1976, con reformas posteriores que han ampliado paulatinamente sus atribuciones. Este ordenamiento tiene como antecedentes inmediatos, aun cuan-

⁴² El texto de esa resolución internacional puede consultarse en el trabajo de Vázquez Ríos, Ponciano, "El avance mundial de los derechos del consumidor", en *El consumidor y los derechos humanos*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos e Instituto Nacional del Consumidor, 1985, pp. 23-29.

⁴³ Cfr., Stenberg Hans, "L'Ombudsman suédois pour les consommateurs", en *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, julio-septiembre de 1974, pp. 577-581.

⁴⁴ La bibliografía sobre el *Ombudsman* es impresionante, por lo que nos limitamos a señalar algunas obras significativas: Rowt, Donald C., *El Ombudsman. El defensor del ciudadano*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, 1973; Gil Robles y Gil Delgado, Alvaro, *El control parlamentario de la administración (El Ombudsman)*, 2a. ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981; Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo (Ombudsman)*, 2 vols., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982-1986; Stacey, Frank, *Ombudsmen Compared*, Oxford, Clarendon Press, 1978; Caiden, Gerald E. (Ed.), *International Handbook of the Ombudsman. Country Surveys, Evolution and present Functions*, 2 vols., Westport, Connecticut-London, England; Greenwood Press, 1983; Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones comparativas sobre el Ombudsman", en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1978, México, 1979, pp. 99-149.

do no necesariamente como modelos, las leyes de Protección y Defensa del Consumidor expedidas en Venezuela (5 de agosto de 1974), y en Costa Rica (28 de febrero de 1975).⁴⁵

56. La citada Procuraduría Federal del Consumidor, según el artículo 57 de la Ley mencionada, es un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, establecido para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, y a su frente según los artículos 60 y 61 del citado ordenamiento, se encuentra un funcionario denominado procurador federal del consumidor, designado por el presidente de la República.

57. Dicho organismo puede realizar numerosas actividades de tutela de los consumidores, pero en esencia podemos señalar que, de acuerdo con el artículo 59 de la mencionada Ley Federal, sus atribuciones principales consisten en vigilar las prácticas de los prestadores de bienes y servicios y denunciar ante las autoridades competentes aquellas que infrinjan las disposiciones legales sobre precios, normas de calidad, prohibición de actividades monopólicas o las que puedan ser constitutivas de delitos; en segundo término, la citada Procuraduría puede estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección de los propios consumidores. Algunas de las medidas que han tenido efectos benéficos han sido las relativas a la revisión de los contratos de adhesión formulados por las empresas, y que con frecuencia contienen cláusulas que afectan gravemente los derechos de los consumidores, a quienes se las imponen. En las reformas a la citada Ley Federal de Protección al Consumidor que entraron en vigor el 8 de febrero de 1985 se estableció un Registro Público de Contratos de Adhesión.⁴⁶

58. Otro sector de facultades significativas de la Procuraduría consisten en su función de asesoría jurídica individual a los consumidores que presentan reclamaciones; la posibilidad de que sus funcionarios actúen como conciliadores en los conflictos que se les denuncien, y si las partes están de acuerdo, también como árbitros para solucionar dichos conflictos. Sus determinaciones en cuanto al fondo de las controversias no son obligatorias, puesto que dicha Procuraduría no realiza funciones jurisprudenciales, de manera que si no se logra la solución del conflicto, las partes pueden acudir a los tribunales ordinarios,

⁴⁵ En Costa Rica se estableció una Procuraduría del Consumidor dependiente de la Procuraduría General de la República, en la Ley Orgánica de esta última, promulgada el 27 de septiembre de 1982, artículo 7o.

⁴⁶ Cfr., Pliego Montes, Salvador, "La procuración de justicia en materia de derechos humanos", en *El consumidor y los derechos humanos*, cit., supra nota 42, pp. 12-14.

para su decisión obligatoria, pero lo último sólo se presenta en la práctica, cuando la cuantía del asunto no produce la incosteabilidad del litigio judicial.⁴⁷

V. LA TUTELA PROCESAL DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS GRUPOS SOCIALES Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS

59. Como ya se ha mencionado anteriormente (*supra* párrafo 2), la tutela de los derechos de la persona humana se había concentrado en su defensa frente a las autoridades públicas, pero en la actualidad se está abriendo paso la idea de que los citados derechos también requieren de protección respecto de grupos sociales que pueden afectarlos, a veces con mayor intensidad, que las propias autoridades estatales, y por ello podemos observar que algunos instrumentos que se han establecido con el propósito esencial de la defensa efectiva de los derechos humanos, en su dimensión individual y social, se utilizan también contra los actos violatorios de los citados grupos.⁴⁸ Por otra parte también se ha modificado el concepto clásico de autoridad, que tradicionalmente se asignaba sólo a los funcionarios públicos que disponían de la fuerza pública para imponer sus determinaciones, no obstante que la administración moderna se ha descentralizado cada vez con mayor fuerza, y se han establecido los organismos públicos descentralizados para agilizar la prestación de los servicios públicos, algunos de los cuales llegan a tener carácter autónomo, en cuanto pueden designar a sus propias autoridades, e inclusive crear la legislación interna, como ocurre con las universidades públicas.⁴⁹

60. A lo anterior debe agregarse que la creciente intervención del Estado en las actividades económicas lo ha llevado al establecimiento de numerosas empresas para la producción y distribución de bienes y servicios esenciales, a través de la creación de lo que en sentido estricto debe considerarse como el *sector paraestatal*, que en nuestro ordenamiento no se encuentra delimitado, puesto que el artículo 90

⁴⁷ *Cfr.*, Barrera Graf, Jorge, "La Ley de Protección al Consumidor", y Codinach, María de Lourdes, "Protección al consumidor", ambos en la revista *Jurídica*, núms. 8 y 10, México, julio de 1976 y julio de 1978, pp. 194-202, y tomo I, pp. 321-349, respectivamente; Ovalle Favela, José, "Algunos problemas procesales de la protección al consumidor en México", en *Anuario Jurídico*, V, 1978, México, 1979, pp. 37-54.

⁴⁸ *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "Algunos aspectos de la protección de los derechos humanos en las relaciones entre particulares", *cit.*, *supra* nota 17, pp. 21-26.

⁴⁹ *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 133-135, enero-junio de 1984, pp. 135-172.

de la Constitución federal divide la administración pública en centralizada y paraestatal, con lo que se confunde el sector descentralizado de la propia administración (organismos públicos autónomos), con la empresa pública y los fideicomisos que son los estrictamente paraestatales.⁵⁰

61. Pero con independencia de esa confusión, el concepto de autoridad se ha extendido, al menos a los organismos públicos descentralizados (aun cuando de manera muy restringida en el derecho mexicano), y se ha ampliado la tutela procesal de los derechos humanos de los gobernados respecto del sector paraestatal propiamente dicho (empresa pública), y en relación con los grupos de presión, ya sean sociales, económicos, profesionales y culturales.

62. En esta dirección, podemos señalar como ejemplo a la acción, juicio o recurso de amparo, que como es bien sabido surgió en México en la Constitución yucateca de 1841, el Acta de Reforma de 1847 (a la Constitución Federal de 1824), y se consagró definitivamente en los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 1857, pero posteriormente trascendió al ámbito centroamericano (El Salvador fue el primero en consagrarlo en 1886) y a varios ordenamientos de nuestro continente, de manera que en la actualidad el amparo, como instrumento procesal sencillo y breve para tutelar los derechos humanos consagrados constitucionalmente, en la mayoría de los casos, con excepción de la libertad personal, que es protegida por el *habeas corpus*, está consagrado en las legislaciones de Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. A los anteriores debemos agregar la institución brasileña denominada *mandado de segurança*, que por su similitud con el amparo ha sido calificada como "mandamiento de amparo".⁵¹

63. Aun cuando el derecho de amparo surgió en México exclusivamente para proteger los derechos humanos en contra de los actos de autoridad en su sentido clásico, y todavía en nuestro ordenamiento así se le considera; en varios de los ordenamientos latinoamericanos se le utiliza para tutelar los propios derechos respecto de grupos de presión y de organismos autónomos, debido a la necesidad de un procedimiento eficaz contra las afectaciones realizadas por dichos grupos y organismos.

64. Como no sería posible efectuar un examen exhaustivo de todos

⁵⁰ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, *op. ult. cit.*, pp. 142-150.

⁵¹ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "El juicio de amparo en Latinoamérica", en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1977, México, 1978, pp. 101-138.

los supuestos en los cuales procede el amparo no sólo respecto de las autoridades públicas sino también en relación a los citados grupos de presión de los organismos autónomos, señalaremos algunos ejemplos significativos.

65. A) En el ámbito nacional argentino (puesto que también se ha consagrado el amparo en la totalidad de las entidades federativas a través de las Constituciones y leyes provinciales) se advierte claramente esta orientación del derecho de amparo, puesto que fue admitido en los fallos de los tribunales federales y en especial por la jurisprudencia de la Corte Suprema, como instrumento no sólo contra los actos de las autoridades públicas en sentido estricto, sino también contra los actos de los "particulares" violatorios de los derechos humanos (con excepción de la libertad personal tutelada por el *habeas corpus*), entendiéndose por particulares en realidad a los grupos de presión, y por supuesto, a los organismos descentralizados.⁵²

66. Esta evolución se inició a partir del caso "Samuel Kot", que fue resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 5 de septiembre de 1958, en el cual dicho tribunal estimó que los derechos de la persona humana consagrados expresa o implícitamente por la Constitución Nacional deberían ser respetados no sólo por las autoridades, sino también por los particulares, desarrollándose con posterioridad una serie de principios derivados del criterio expresado por los jueces federales argentinos que permitió a los afectados acudir a la acción de amparo para la defensa de sus derechos infringidos por grupos sociales, tales como los sindicatos de trabajadores (que fue precisamente la situación a que se refirió el citado caso Kot), asociaciones profesionales, instituciones de enseñanza, organizaciones deportivas, etcétera.⁵³

67. En la parte relativa de la citada sentencia del caso Kot, la Suprema corte argentina sostuvo:

... aún menos admisible es el distingo a que antes se ha hecho referencia (protección de los derechos humanos sólo a las autoridades y no respecto de otros sectores sociales) considerando las condiciones en que se desenvuelve la vida social en los últimos cincuenta

⁵² Cfr., Linares Quintana, Segundo V., "La doctrina de la Corte Suprema sobre amparo de la libertad y los grupos de interés y de presión", en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 30 de diciembre de 1958, pp. 1-4.

⁵³ Cfr., Carrión, Genaro R., *Recurso de amparo y técnica judicial. Análisis crítico del caso Kot y su influencia en la jurisprudencia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1961; Olcese, Ricardo M., "Procedencia del amparo contra actos de particulares", en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 22 de septiembre de 1970, pp. 10 y ss.

años. Además de los individuos humanos y del Estado, hay ahora una tercera categoría de sujetos, con o sin personalidad jurídica, que sólo raramente conocieron los siglos anteriores: *Los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas*, que acumulan casi siempre un enorme poderío material o económico. A menudo sus fuerzas se oponen a las del Estado y no es discutible que estos entes colectivos representan, junto con el progreso material de la sociedad, una fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales. . .⁶⁴

68. Con motivo de la expedición de la Ley Nacional de Amparo de 18 de enero de 1966, expedida durante un gobierno militar, la institución se restringió en el ámbito federal argentino limitándola a los actos de las autoridades públicas, pero debido a que se encontraba arraigado el principio de que los derechos humanos deben tutelarse contra cualquier tipo de violación, la doctrina ha considerado que debe entenderse el concepto de autoridad en un sentido amplio, es decir, incluyendo organismos públicos descentralizados, así como personas o asociaciones particulares en ejercicio de funciones públicas, como ocurre con ciertas entidades profesionales o gremiales que poseen facultades para admitir y cancelar las matriculas para el ejercicio de ciertas profesiones, y la regulación de los aranceles mínimos para dichas actividades, como expresamente lo han establecido algunas leyes provinciales de amparo.⁶⁵

69. Pero además de lo anterior, para sustituir el amparo en el sentido mucho más amplio que había establecido la jurisprudencia de los tribunales federales que mencionamos anteriormente (ver *supra* párrafo 58), se estableció el llamado *proceso sumarísimo* o "amparo contra actos de los particulares", en el artículo 321 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, de 20 de septiembre de 1967. De acuerdo con este precepto, procede la tramitación rápida y concentrada establecida por el diverso artículo 498 del propio ordenamiento, cuando se reclama contra un acto u omisión de un particular que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta algún derecho o garantía explícita o implícitamente reconocida por la Constitución Nacional, siempre que fuere necesaria la reparación urgente del perjuicio o de la cesación in-

⁶⁴ Este fallo aparece transcrito como apéndice al libro de Orgaz, Alfredo, *El recurso de amparo*, Buenos Aires, Depalma, 1961, pp. 95-96.

⁶⁵ *Cfr.*, Sagüés, Néstor Pedro, *Ley de Amparo. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, Buenos Aires, Astrea, 1979, pp. 59-89, especialmente pp. 81-84.

mediata de los efectos del acto y la cuestión, por su naturaleza, no deba sustanciarse por alguno de los procesos establecidos por este Código y otras leyes. . .”⁵⁶

70. Los principios esenciales establecidos por los tribunales federales argentinos con anterioridad a la ley nacional de 1966 influyeron, al menos en teoría, en el establecimiento del “recurso de amparo” en los ordenamientos constitucionales de Bolivia y Paraguay, ambos expedidos en 1967, y por ello es que las Constituciones de estos países en sus artículos 19 y 77, respectivamente, establecieron la procedencia del propio juicio de amparo contra actos de los grupos de presión, calificándolos también de “particulares”, cuando violasen los derechos humanos de los gobernados, y que por mayoría de razón comprenden la tutela respecto de la actividad de los organismos públicos descentralizados.⁵⁷

71. En Uruguay, que es el país que al retornar al sistema democrático ha consagrado en época más reciente el derecho de amparo, también recibe la influencia de la jurisprudencia argentina antes mencionada (ver *supra* párrafo 58), en el artículo 60. del inciso e) del decreto constitucional número 19, de 15 de agosto de 1984, el cual dispuso en su parte conducente:

Cualquier persona podrá deducir la acción de amparo contra todo acto u omisión de las autoridades o de *particulares*, que en forma actual o inminente lesiones, restrinja o altere, con ilegitimidad manifiesta, cualesquiera de los derechos y libertades reconocidas por la Constitución (de 1967), con excepción de los amparados por el *habeas corpus* . . .⁵⁸

72. El artículo 12 de la Ley de Procedimientos Constitucionales de El Salvador, de 14 de enero de 1960, todavía en vigor, no acepta la posibilidad de interponer el derecho de amparo contra actos de particulares, pero lo admite respecto de violaciones realizadas en los derechos de los gobernados por parte no sólo de las autoridades públicas

⁵⁶ Cfr., Bidart Campos, Germán, *Régimen legal y jurisprudencial del amparo*, Buenos Aires, Ediar, 1968, pp. 113-118.

⁵⁷ Cfr., Oblitas Poblete, Enrique, *Recurso de amparo constitucional*, La Paz, Ediciones Populares Camarlinghi, 1979, especialmente pp. 248-308; Prieto, Justo J., *La Constitución paraquaya comentada*, Asunción, 1981, pp. 43-45.

⁵⁸ Cfr., Esteva, Eduardo G., “La acción de amparo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en su nueva integración y el texto de la sentencia de 21 de junio de 1985”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, junio-julio de 1985, pp. 66-68.

entendidas en su sentido tradicional, sino también de manera expresa, en cuanto a los organismos descentralizados del Estado.⁵⁹

73. El artículo 9o. de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, expedida por el Congreso Constituyente de Guatemala el 8 de enero de 1986, para reglamentar, entre otras instituciones, el derecho de amparo establecido por el artículo 265 de la Constitución de 1985, vigente a partir de febrero de 1986, al iniciarse el gobierno constitucional, dispone en su parte conducente que:

Podrá solicitarse amparo contra el poder público, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creados por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado, por virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante. Asimismo podrá solicitarse contra entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por la ley, tales como *partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes*. . .⁶⁰

74. Una situación similar existe en relación con el *mandato de segurança* brasileño, que como hemos dicho, se le ha traducido al castellano como "mandamiento de amparo", por su semejanza con la institución tutelar de ese nombre, ya que tiene por objeto tutelar los derechos de los gobernados, predominantemente contra actos de las autoridades administrativas y excepcionalmente de carácter judicial, regulado actualmente por el artículo 153, parágrafo 21, de la carta federal de 24 de enero de 1967, reformada el 27 de octubre de 1969, todavía en vigor. Dicho precepto está reglamentado por la ley número 1533 de 31 de diciembre de 1951 (expedida bajo la vigencia de la carta federal de 1946), reformada en varias ocasiones posteriores.⁶¹

⁵⁹ El derecho de amparo está regulado en El Salvador por el artículo 246 de la Constitución vigente expedida el 15 de diciembre de 1983, en cuya parte conducente se dispone: "Toda persona puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, por violación de los derechos que otorga esta Constitución". Cfr., Bertrud Galindo, Francisco, "La protección procesal de las garantías individuales en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, 1967, pp. 496-498.

⁶⁰ El citado artículo 265 dispone: "*Procedencia del amparo*. Se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiese ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícita una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan."

⁶¹ Se han elaborado varios estudios comparativos entre el juicio de amparo me-

75. El inciso primero del artículo primero de la citada Ley reglamentaria dispone que deben considerarse como autoridades para efectos del mismo ordenamiento, a los administradores o representantes de las entidades autárquicas (autónomas) y las personas naturales o jurídicas con funciones delegadas del poder público, solamente en lo que se refiere a las citadas funciones.

76. La jurisprudencia de los tribunales brasileños, partiendo del concepto sumamente lato de autoridad, que consigna el legislador, ha otorgado legitimación pasiva a entidades que no son órganos del Estado, y que por el contrario, podrían estimarse como particulares desde el punto de vista del amparo mexicano.⁶²

77. Así, por ejemplo, los propios tribunales del Brasil han admitido demandas de amparo (*mandado de segurança*) contra actos de asociaciones gremiales, especialmente sindicatos de trabajadores, y también, después de algunas vacilaciones, respecto de instituciones privadas de enseñanza, cuando alguno de estos grupos o instituciones afectan los derechos fundamentales de sus miembros o de otros particulares.⁶³

78. Por el contrario, el juicio de amparo mexicano, de acuerdo con nuestra legislación y la jurisprudencia sólo procede contra actos de autoridad en sentido tradicional, es decir respecto de organismos o funcionarios que puedan imponer sus determinaciones inclusive a través del uso de la fuerza pública,⁶⁴ y por lo tanto se rechaza la posibili-

xicano y el *mandado de segurança* brasileño, entre los que pueden mencionarse los redactados por Buzaid, Alfred, "Juicio de amparo e mandado de segurança", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 37-40, enero-diciembre de 1960, pp. 107-150; Fix-Zamudio, Héctor, "Mandato de seguridad y juicio de amparo", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 46, enero-abril de 1963, pp. 3-69; Fix-Zamudio, Héctor, Ríos Espinoza, Alejandro y Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Tres estudios sobre el mandado de seguridad brasileño*, México, UNAM, 1963; Ríos Espinoza, Alejandro, "Mandamiento de Seguridad", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 53, enero-marzo de 1964, pp. 77-110.

⁶² Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, "Mandato de seguridad y juicio de amparo", en *El juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 352-353.

⁶³ Cfr., Wald, Arnold, *Do mandado de segurança na prática judiciária*, 3a. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1968, pp. 162-166; Casa de Rui Barbosa, *O mandado de segurança e su jurisprudência*, Rio de Janeiro, 1961, tomo I, pp. 89 y ss.; Galvão Filho, Tito, *Dicionário de jurisprudência no mandado de segurança*, Curitiba, Paraná, 1960, p. 101; Othón Sidou, J. M., *Do mandado de segurança*, 3a. ed., São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1969, pp. 233-274.

⁶⁴ De acuerdo con la tesis 75, p. 122, en el volumen relativo a la jurisprudencia común al Pleno y a las Salas, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1985, se dispone: "Autoridades responsables para efectos del juicio de amparo. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende

dad de que se pueda interponer el amparo contra actos de particulares, entendiéndose por tales a los grupos sociales de presión. Lo más que ha llegado a aceptarse es la posibilidad de impugnar las decisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, pero sólo en cuanto a la determinación de las aportaciones y de las cuotas de quienes deben cubrirlas, pues en esta materia tanto la Ley del Seguro Social de 26 de febrero de 1973, artículos 267 a 269, como el artículo 30 de la Ley que regula el funcionamiento del citado Instituto de la Vivienda, disponen que actúan como "organismos fiscales autónomos"; pero sus restantes determinaciones relativas a las prestaciones de seguridad social, no pueden impugnarse a través del amparo, puesto que en ese aspecto no se consideran autoridades. En tal virtud los actos mencionados en segundo término deben combatirse ante los tribunales del trabajo.⁶⁵

79. También debe hacerse notar que el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, ratificada por nuestro país e incorporada a nuestro derecho interno al ser aprobada por el Senado de la República en el mes de junio de 1981, dispone que el recurso sencillo y breve que debe introducirse o perfeccionarse en los ordenamientos internos para la protección eficaz de los derechos humanos,⁶⁶ procede para obtener el *amparo* de estos derechos, aun en el supuesto de que la violación provenga de personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (lo que abarcaría también a los funcionarios de los organismos descentralizados y autónomos), lo que, de manera implícita, dicho precepto sigue la orientación adoptada en varios países latinoamericanos, de los cuales hemos señalado algunos ejemplos (ver *supra* párrafos 57-66), que han ampliado la tutela del juicio de amparo en relación con los actos de los grupos sociales, económicos y

a todas aquellas personas que *disponen de la fuerza pública* en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."

⁶⁵ *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, "La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales", *cit.*, *supra* nota 49, pp. 159-167.

⁶⁶ El párrafo I del citado artículo 25 de la Convención Americana dispone: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la *ampare* contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, *aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales...*"

profesionales que menoscaben los derechos del hombre consignados constitucionalmente.⁶⁷

VI. CONCLUSIONES

80. De las reflexiones anteriores podemos llegar a las siguientes conclusiones.

81. *Primera.* En el sistema de la democracia liberal individualista que predominó en la mayoría de los ordenamientos constitucionales del siglo XIX, se otorgó primacía a la protección de los derechos humanos de carácter individual, la que debía hacerse valer frente a las autoridades públicas, las cuales estaban obligadas a respetar dichas libertades clásicas, de expresión, de movimiento, de tránsito, etcétera, generalmente a través de un deber de abstención.

82. *Segunda.* En la primera posguerra se advierte una transformación de esta concepción individualista y liberal y se inicia el reconocimiento de los derechos sociales, por conducto de dos fenómenos paralelos. En primer lugar se desarrolla la llamada "socialización del derecho", que consiste en la modificación de las disciplinas jurídicas a través del enfoque de la dimensión social de la persona humana, y por otra parte, se consolida la creación de nuevas disciplinas que se había iniciado a fines del siglo anterior, y que se agrupan bajo la denominación todavía debatida del "derecho social", como expresión gráfica para destacar el surgimiento de nuevas normas jurídicas orientadas a la protección de los grupos sociales marginados, como son los trabajadores frente a los empresarios, y los campesinos en relación con los terratenientes, y así se conformaron las nuevas ramas de los derechos del trabajo, social agrario y de la seguridad social.

83. *Tercera.* Fue en este periodo, que se inicia con la terminación de la Primera Guerra Mundial (que también se considera como el fin de la democracia clásica liberal e individualista), cuando se advierten los primeros ensayos para elevar a nivel constitucional el recono-

⁶⁷ Cfr., Ricord, Humberto E., *Los derechos humanos y la Organización de los Estados Americanos*, México, 1970, pp. 110-111; Gros Espiell, Héctor, "La Systéme interaméricain como régime de protection internationale des droits de l'homme", en *Recueil des Cours*, vol. II, Leyden, 1975, pp. 7-55; Trejos, Gerardo, "Órganos y procedimientos de protección de los derechos humanos en la Convención Americana (Pacto de San José de Costa Rica)", en el libro redactado conjuntamente con Hernández, Rubén, *La tutela de los derechos humanos*, San José, Juricentro, 1977, pp. 61-150; sobre la ratificación del gobierno de México y la aprobación del Senado Federal, puede verse el libro colectivo, *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981.

cimiento de algunos de los derechos de los grupos sociales. Corresponde al Constituyente de Querétaro el mérito de haber iniciado esa etapa que se conoce como "constitucionalismo social", que poco tiempo después se continuó por la carta fundamental de la República Alemana de Weimar y otros ordenamientos europeos. El constitucionalismo social ha desembocado en la segunda posguerra con el establecimiento del Estado social de derecho, que se caracteriza por su intervención en las diversas relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, con el fin de lograr una redistribución de bienes y servicios, orientada hacia el ideal de la justicia social.

84. *Cuarta.* Aun cuando el Estado social de derecho no se encuentra forzosamente vinculado con el régimen democrático, como lo demostraron los gobiernos autoritarios de Alemania, Italia, España y Portugal, en la segunda posguerra dicha forma de organización político-constitucional se aproxima considerablemente al sistema democrático, de manera que inclusive se le califica como **democracia social**. De acuerdo con esta orientación, son numerosas las Constituciones expedidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial que expresamente consagran el Estado de derecho como una democracia social, y en esta dirección podemos mencionar las cartas fundamentales de la República Federal de Alemania (1959); Quinta República Francesa (1958); España (1978), y Perú (1979); además del proyecto de Constitución de la Federación suiza (1977).

85. *Quinta.* El Estado social y democrático de derecho reconoce la existencia de una sociedad pluralista, que se integra con diversos grupos sociales, algunos de los cuales ejercen presión para la defensa de sus intereses, en sustitución de las clases sociales determinadas del siglo XIX. A dicha forma de Estado le corresponde la coordinación de estos intereses colectivos, con mucha frecuencia contrapuestos y que deben armonizarse para lograr los fines de la justicia social. Lo anterior también ha ocasionado que determinados grupos de presión adquieran fuerza política y económica que puede afectar los derechos individuales y sociales, ya sea de sus propios miembros o de otros sectores sociales. Varios de estos grupos de presión han sido institucionalizados jurídicamente, tales como los sindicatos de trabajadores, las cámaras empresariales y los colegios profesionales.

86. *Sexta.* La posibilidad real de que los grupos de presión puedan afectar los derechos fundamentales de sus miembros o de otros sectores sociales, ha determinado la necesidad de establecer instrumentos jurídicos y procesales adecuados para la protección de los citados derechos, instrumentos que se han consagrado en varias direcciones.

Así, podemos observar que en numerosos ordenamientos se exige la colegiación obligatoria para poder ejecutar varias profesiones importantes, lo que ha otorgado una fuerza considerable a dichas asociaciones profesionales, las que pueden establecer los requisitos de ingreso, inclusive a través de un examen, la vigilancia de la actividad profesional y la imposición de sanciones que pueden llegar hasta la expulsión de los colegiados que hubiesen cometido faltas graves en el ejercicio profesional, lo que les impide dicha actividad. Por la gravedad de estas medidas se han establecido medios de impugnación de carácter judicial, a fin de que los tribunales revisen la legalidad de las decisiones de los propios colegios profesionales. Debe recordarse que uno de los casos ingleses más célebres, el del doctor Boham, resuelto en 1610 por el tribunal presidido por el gran jurista inglés Eduardo Coke, se refirió precisamente a la impugnación de una expulsión dictada por un colegio profesional de Londres. En el ordenamiento mexicano no existe la colegiación obligatoria, de manera que las determinaciones de las citadas asociaciones no pueden imponerse a los colegiados, los que pueden cambiar de asociación (ya que existen varias en cada rama del ejercicio profesional) o bien permanecer al margen de las mismas.

87. *Séptima*. Otra preocupación del Estado moderno es la relativa a la existencia de sectores sociales económicamente poderosos, que pueden imponer condiciones muy gravosas a los sectores de la población con menores recursos, tales como ocultamiento de bienes de consumo necesario, actividades monopólicas, maniobras especulativas, etcétera, las que se agravan por las actividades de las empresas transnacionales. Para evitar los daños que estos sectores económicamente poderosos pueden producir en varios grupos sociales, el Estado social interviene activamente en la producción y distribución de bienes y servicios y prohíbe severamente las afectaciones indebidas, inclusive a través de la tipificación penal de conductas ilícitas. En nuestro ordenamiento y a partir de los años treinta, se han dictado varias disposiciones legislativas con apoyo en los artículos 27 y 28 de la Constitución federal, especialmente este último, para regular la intervención del Estado en las actividades económicas y evitar perjuicios a los sectores mayoritarios.

88. *Octava*. También podemos observar que, si bien las organizaciones gremiales de los trabajadores y de los campesinos tienen como finalidad esencial la defensa de los derechos individuales y colectivos de sus agremiados, por otra parte, han adquirido una gran fuerza que puede traducirse también en la lesión de los derechos de sus propios

miembros o de otros sectores sociales. En nuestro país, una de las instituciones que puede afectar con mayor fuerza los derechos de los trabajadores individuales es la llamada "cláusula de exclusión", en su doble dimensión de ingreso y despido, pues si bien por una parte ha servido para vigorizar la unidad de las agrupaciones sindicales, por la otra puede traducirse en una dictadura sindical, que reprime toda disidencia y afecta la libertad de asociación. Con este motivo, la Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el primero de mayo de 1970, con varias reformas posteriores, si bien ha reconocido la legalidad de la cláusula de exclusión, exige que en los estatutos sindicales se garantice el derecho de audiencia de los que son objeto de sanciones en sus derechos sindicales, llegando a la expulsión, que se traduce en la pérdida del empleo. Además estas decisiones pueden impugnarse ante los tribunales del trabajo.

89. *Novena.* Por lo que se refiere a las agrupaciones campesinas, también ha existido preocupación en el ordenamiento mexicano que regula la reforma agraria, para proteger los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros frente a las resoluciones de la asamblea general y de los comisariados respectivos, y por ello establece un procedimiento contradictorio respecto de la *suspensión* de los citados derechos que sólo puede decretarse en una sola instancia por las comisiones agrarias mixtas, y la *privación*, que pueden combatirse en segundo grado por el tribunal de justicia retenida denominado Cuerpo Consultivo Agrario, cuyos proyectos de sentencia deben firmarse por el secretario de la Reforma Agraria (anteriormente por el presidente de la República). En los dos supuestos los afectados pueden acudir al juicio de amparo, el cual se tramita con una serie de ventajas en beneficio de los campesinos, las que fueron introducidas en 1963 y que actualmente se concentran en el libro segundo de la Ley de Amparo, introducido en 1976. Dichas ventajas se apoyan en la frecuente falta de asesoramiento de los citados campesinos, por lo que se suprimen formalidades, se regula de manera amplia la obligatoriedad de la suplencia de la queja y se establece el deber para el juez del amparo, de llevar al proceso los elementos de convicción que no hubiesen aportado las partes y que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos. No obstante todo lo anterior, la tramitación ante las autoridades agrarias se ha considerado insuficiente, y por ello un sector de la doctrina ha propuesto la creación de tribunales agrarios para que resuelvan de manera independiente e imparcial dichas controversias, como se han establecido en varios ordenamientos latinoamericanos

que han ensayado una reforma agraria similar a la mexicana: Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).

90. *Décima*. Uno de los problemas más agudos de las sociedades contemporáneas es la situación de un sector mayoritario de los consumidores que por su falta de organización (sus intereses se han calificado de difusos o fragmentarios) no pueden defenderse de manera efectiva frente a las grandes empresas tanto privadas como públicas, algunas de ellas de carácter transnacional. Por este motivo se han ensayado diversos sistemas de tutela de los derechos de los consumidores, como los que han creado en los países escandinavos de acuerdo con el modelo del *Ombudsman*, como organismo técnico de defensa frente a la administración. El problema ha sido tan significativo que ha motivado la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 16 de abril de 1985, sobre Protección al Consumidor. En nuestro país se estableció en 1976 la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor, que tiene entre sus funciones de mayor trascendencia, la asesoría jurídica de los consumidores en relación con las empresas prestadoras de bienes y servicios, incluyendo la posibilidad de realizar funciones de conciliación y con el consentimiento de las partes, también de arbitraje. Un aspecto que debe destacarse es la revisión de los contratos de adhesión, en los que se establezcan cláusulas muy desfavorables a los consumidores, y recientemente también un registro de este tipo de contratos.

91. *Decimoprimera*. También puede observarse una tendencia hacia la utilización de los instrumentos procesales establecidos específicamente para la tutela de los derechos de la persona humana frente a los grupos de presión. Esto ha ocurrido con la acción, *juicio o recurso de amparo*, creado primeramente en el ordenamiento mexicano en la Constitución yucateca de 1841, el Acta de Reformas de 1847 y de manera definitiva en la Constitución federal de 1857, y que trascendió desde el siglo anterior a las legislaciones centroamericanas (en 1886 fue adoptado por El Salvador), y posteriormente en otros países latinoamericanos. Aun cuando el modelo mexicano sólo procede contra autoridades públicas, la jurisprudencia nacional argentina a partir del famoso caso "Kot", resuelto por la Suprema Corte el 5 de septiembre de 1958, estableció que el amparo procedía no sólo contra autoridades sino también respecto de "particulares", entendidos éstos como grupos de presión, tales como sindicatos de trabajadores, colegios profesionales, organismos autónomos, asociaciones deportivas, etcétera. Si bien esta orientación no fue recogida por la Ley nacional de amparo de 1966 (expedida por un gobierno militar), que lo restringe

sólo a la impugnación de actos de autoridad; sin embargo la institución fue consagrada a través del *proceso sumarísimo*, regulado por el artículo 321 del Código Procesal y Comercial de la Nación, de 20 de septiembre de 1967.

92. *Decimosegunda*. Esta extensión del derecho de amparo para tutelar los derechos humanos frente a los grupos de presión fue recogida por los ordenamientos constitucionales de Bolivia y de Paraguay, expedidos en 1967, así como la reforma constitucional de 1984, que estableció los principios del restablecimiento del orden constitucional en Uruguay. También debe considerarse que esta ampliación del derecho de amparo se recoge en la legislación de El Salvador y en la nueva Ley de Amparo, de Exhibición Personal y de Constitucionalidad de Guatemala, expedida en enero de 1986. Aun con menos extensión debe mencionarse la ley 1533 de 1951, todavía en vigor, que regula la procedencia del *mandato de segurança* brasileño (institución que ha sido calificada de mandamiento de amparo, por su proximidad con este último), que consagra un concepto muy amplio de autoridad. Finalmente, aun cuando de manera implícita, este concepto amplio del derecho de amparo está consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, ratificada por nuestro país y aprobada por el Senado Federal en junio de 1981.

93. *Decimotercera*. Por el contrario, en el ordenamiento y en la jurisprudencia de los tribunales mexicanos, se conserva un concepto tradicional de autoridad, a la que se considera como aquella que dispone de la fuerza pública para imponer sus determinaciones, la que además se reduce sólo a las dependencias centralizadas, pues tampoco se reconoce la posibilidad de interponer el amparo contra organismos públicos descentralizados o autónomos, ya que sólo se admite respecto de los Institutos del Seguro Social y del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, debido a que sus leyes reglamentarias establecen que deben considerarse como organismos fiscales autónomos sólo por lo que respecta a la determinación de las aportaciones obrero-patronales, o sólo de estos últimos, ya que en relación con las prestaciones de seguridad social, las decisiones de estos institutos deben impugnarse ante las juntas de conciliación y arbitraje.