

*HACIA NUEVOS CONTROLES NO-JUDICIALES  
CONTRA LA ARBITRARIEDAD ADMINISTRATI-  
VA Y OTROS ABUSOS:  
LA EXPERIENCIA MEXICANA\**

Carl E. Schwartz\*\*

**Sumario:** I. *Introducción: Patrones recientes en México hacia recursos jurídicos no-judiciales.* II. *Problemas para combatir la arbitrariedad administrativa exclusivamente por controles judiciales.* III. *Ejemplos mexicanos de controles jurídicos no-judiciales contra la arbitrariedad administrativa y otros abusos.* IV. *Conclusiones y alternativas para el futuro.* V. *Bibliografía seleccionada.*

*I. Introducción: patrones recientes en México hacia recursos jurídicos no-judiciales*

Desde su Constitución revolucionaria de 1917, México ha desarrollado una variedad de tribunales, agencias, y recursos administrativos para sancionar abusos tanto de la burocracia como del sector privado. Ellos han sido creados para procesar quejas y resolver conflictos especiales que provienen de individuos y de grupos que representan "intereses sociales" (ejidos, sindicatos, etcétera). La proliferación reciente y la naturaleza diversa de este tipo de protección jurídica representan un patrón único en América Latina.

Estos recursos e instituciones tienen antecedentes modernos en la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en materia de trabajo, después de la promulgación del Artículo 123 en la Constitución de 1917; la del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, y la formación de los tribunales fiscales de varias entidades federativas en la nación. Por otra parte, es muy importante la prolife-

\* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

\*\* Investigador del Instituto de Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad del Sur de California.

ración de otros procedimientos y agencias desde 1971, por ejemplo:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (creado por Decreto del 17 de marzo de 1971); la Comisión Coordinadora de la Secretaría de la Reforma Agraria-Suprema Corte de Justicia de la Nación y su Cuerpo Técnico de Conciliadores (establecidos en 1972 y 1973 respectivamente); el Comité y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (creados por Decretos de 7 de agosto de 1973 y del 8 de noviembre de 1974 respectivamente); la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor (que entró en vigor el 5 de febrero de 1976).

Esta tendencia —o explosión— reciente, lógicamente resulta de la gravedad de los problemas socioeconómicos que afronta México, tales como la tasa de crecimiento anual de 3,5%, la concentración de la riqueza industrial en las tres zonas metropolitanas más grandes, y la migración rural hacia las zonas urbanas; estos últimos demandan, cada vez más, servicios públicos y habitación. También los nuevos instrumentos jurídicos especiales son reflejo de patrones mundiales, especialmente de Europa y los Estados Unidos de América, sobre ampliación de la protección de los “intereses públicos” tales como el mejoramiento del ambiente, el uso planificado de terrenos urbanos, los derechos de los consumidores, y las garantías de “debido proceso legal” a favor de más sectores de la ciudadanía en general (los jóvenes, las minorías étnicas y las mujeres). El Poder Judicial federal ha realizado esfuerzos tendientes a reducir los requisitos formales del proceso, tales como la ampliación de las excepciones al principio de “estricto derecho” en la presentación de demandas, el agotamiento de los recursos administrativos y la ampliación de los términos para la interposición de demandas por las partes en desventaja; todo ello, en relación con la Ley de Amparo.<sup>1</sup>

La característica más señalada de las agencias especiales es que a través de ellas se pueden denunciar ciertos abusos cometidos por funcionarios públicos y particulares; denuncias que no sean susceptibles de resoluciones fáciles o eficaces por medios o instituciones tradicionales. Esto es especialmente relevante debido a que la revisión regular hecha por el Poder Judicial de algunos tipos de quejas presentaba algunos inconvenientes. La sección siguiente trata sobre este asunto.

<sup>1</sup> Véase, Ley de Amparo, arts. 76 y 22; art. 107 (II), en Constitución Federal.

## II. *Problemas para combatir la arbitrariedad administrativa exclusivamente por controles judiciales*

“Crear un tribunal especial judicial para el conocimiento de los asuntos en materia agraria”, ha sido la recomendación de un juez de Distrito en el estado de México.<sup>2</sup> A la reunión del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), en marzo de 1976, sobre “Administración Municipal”, el presidente municipal de Monterrey propuso que en la reforma del artículo 115 constitucional se dé competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para exponer las controversias que se susciten entre los municipios y los poderes estatales.<sup>3</sup> Durante una sesión de la Comisión Permanente del Congreso, un diputado sugirió que era necesario legislar sobre el concepto del [juicio de] amparo *social*, “para atender a las necesidades de los grupos desprotegidos”.<sup>4</sup>

Estas opiniones son reflejo de una tesis cada vez más extendida en los círculos legales y políticos durante los años recientes: especializar o —más fundamentalmente— contar con un Poder Judicial eficiente que resuelva todas las quejas individuales y constitucionales contra acciones gubernamentales en muchos de los países del mundo occidental. Pero son muchos los obstáculos que enfrentan los jueces y juzgados en México, especialmente por acciones o por la falta de acciones administrativas.

Debido al gran volumen de quejas o demandas, los tribunales tienen la dificultad de procesar todos los expedientes recibidos sobre materia administrativa. Hace cuatro años el rezago de amparos promovidos contra actos administrativos exclusivamente en materia agraria en la Suprema Corte de Justicia, en México, alcanzó más de 5,000 casos, que incluían 1,129 ejecutorias incumplidas.<sup>5</sup> Aunque el rezago se ha reducido en años recientes, debido a varias razones que voy a exponer, en materia administrativa todavía al finalizar el año de 1974 había más de 1,300 amparos de un total de 2,950. El número de amparos administrativos que quedan al fin de año en los Tribunales Colegiados de Circuito también aumenta cada vez más.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> *El Sol de Toluca*, Toluca, Edo. de México, febrero, 2, 1976.

<sup>3</sup> *Excélsior*, México, D.F., marzo, 22, 1976, p. 13-A.

<sup>4</sup> *El Día*, México, D.F., febrero, 27, 1976.

<sup>5</sup> *Excélsior*, noviembre, 15, 1975, p. 22-A.

<sup>6</sup> *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente, al terminar el año de 1975*, México, D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, anexos 1 y 2.

Un segundo obstáculo que impide realizar una revisión judicial eficaz de los actos administrativos lo constituyen las restricciones constitucionales, legislativas, y jurisprudenciales. Por ejemplo:

1. La Constitución de 1917, por medio del artículo 3 (II) prohíbe los procedimientos judiciales tendientes a evitar el control oficial sobre la educación privada o religiosa, y cualquier otra actividad de tipo religioso.
2. La Ley de Amparo prevé la investigación judicial consecuente del juicio constitucional (el amparo) sobre cualquier acción en materia “política” o “electoral”, especialmente en quejas sobre abusos en comicios federales o estatales.<sup>7</sup> La Suprema Corte posee el poder para investigar tales abusos en apego a lo señalado por el artículo 97 constitucional, pero raras veces ha intentado cumplir con esta autorización.
3. El artículo 33 de la Constitución Federal protege los actos presidenciales contra la revisión judicial relacionada con la expulsión de cualquier extranjero “cuya permanencia juzgue inconveniente”. Es la única excepción a la protección general contra destierro y deportación arbitraria tanto para extranjeros como para ciudadanos, según el artículo 22 de la Ley de Amparo.
4. El juicio de amparo y los juzgados federales no permiten que procedan actos contra los organismos descentralizados tales como: La UNAM y otras universidades, el Instituto Mexicano del Seguro Social, CONASUPO, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales. La Suprema Corte considera que los organismos descentralizados no tienen la categoría de autoridades funcionales y orgánicas aunque los califica como órganos del Estado; consecuentemente no son responsables de cualquier violación directa de las garantías individuales. En sus relaciones internas y la mayor parte de sus relaciones externas, estos organismos ejercen funciones “técnicas” y patrimoniales y muy especialmente de tipo autónomo; por lo tanto, sus actos carecen de fuerza obligatoria frente al particular.<sup>8</sup> Esta limitación del alcance del amparo ha sido severamente criticada.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Según el art. 73 (vii y viii), de la Ley de Amparo.

<sup>8</sup> Veáse Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 6a. Ed., 1968, p. 452.

<sup>9</sup> *Idem.*, pp. 207-210.

<sup>10</sup> *Cfr.*, *idem.*, pp. 210-212; y Alcalá-Zamora y Castillo, “Judicial Protection against

5. La Ley de Amparo en su artículo 124 declara que el juicio no puede impugnar o suspender actos reclamados en que “se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público”. Los ejemplos y posibilidades muy amplias que menciona la citada fracción, incluyen actos para combatir “centros de vicio”, producción de drogas enervantes, enfermedades y epidemias, “continuación de delitos o de sus efectos”, y “el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario”. Respecto del último ejemplo, cabe mencionar la fracción de la nueva Ley de Protección al Consumidor, que otorga al procurador federal del consumidor y otras agencias protectoras, la inmunidad potencial del amparo, invocado en el mencionado artículo 124.<sup>11</sup>
6. El artículo 27 (xiv) de la Constitución Federal específicamente niega, a todos los individuos la posibilidad de interponer algún “recurso legal ordinario, y no podrán promover el juicio de amparo” cuando sean afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o comuneros. A pesar de esta restricción, los tribunales federales han demostrado su independencia y activismo durante los quince años pasados, para proteger a los pequeños propietarios y a los que tengan certificados de inafectabilidad otorgados por el presidente. La oposición política contra ese tipo de acción judicial ha sido muy fuerte, especialmente porque emanan del sector agrario del PRI.<sup>12</sup>

Finalmente, la dificultad para los juzgados de resolver tales controversias administrativas se ve agravada por el aumento del tamaño, alcance y complejidad de la burocracia: reflejo de los cambios tecnológicos, demográficos y económicos en la misma sociedad. Cada vez más, dice el profesor Víctor Thompson, en los Estados

the Executive in Mexico”, en *Judicial Protection against the Executive*, Bonn, 1970, núm. 16, p. 777.

<sup>11</sup> Según art. 62 de la citada ley.

<sup>12</sup> Véase mi artículo, “Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico”, 3 *California-Western International Law Journal*, May, 1973, pp. 296-302. En ese aspecto, el candidato del PRI, Lic. José López Portillo sintió la necesidad para apoyar y defender el Juicio de Amparo y al Poder Federal de manera fuerte. Véase, por ejemplo, *Últimas Noticias de Excélsior*, México, D.F., marzo, 10., 1976, p. 1; y *El Sol de México*, México, D.F., marzo, 10., 1976, p. 1.

Unidos de América, la administración pública sufre “la separación de capacidad de autoridad”.<sup>13</sup> Los gerentes de organizaciones grandes han perdido el control de sus subordinados. Tal situación es conseciente de los cambios tecnológicos, ya que los controles administrativos, cada vez más, están en manos de los expertos en administración. La falta de responsabilidad y la ausencia de control administrativo eficaz propician la violación de las garantías individuales, fundamentales en los procedimientos administrativos. Uno de los críticos más acerbos del proceso administrativo dice:

El derecho administrativo es una mezcla de normas de conveniencia y normas incumplidas... En lugar de hablar de principios de legalidad, de igualdad, de subsidiariedad, de administración eficiente y de acceso a la justicia..., tenemos que hablar de los principios de ilegalidad, de desigualdad, de intervención administrativa, de administración ineficaz, y de imposibilidad de acceso a la justicia.

Por esas razones y otras más, se establecieron en México varios tribunales y recursos administrativos, separados del sistema ordinario de la burocracia, para facilitar la resolución de quejas legítimas y *actuar como suplemento del Poder Judicial* en el cumplimiento de las metas del “debido proceso legal”.<sup>14</sup>

### *III. Ejemplos mexicanos de controles jurídicos no-judiciales contra la arbitrariedad administrativa y otros abusos*

En este capítulo, se analizan primero los tribunales y recursos especiales más antiguos y después los creados durante los últimos cinco años.

(A). Las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federales actualmente derivan sus antecedentes de los experimentos estatales: la Ley del Trabajo de Veracruz de 1918 y el Artículo 123 constitucional de 1917.<sup>15</sup> Hoy día las Juntas conocen de conflictos jurídicos que comprenden tanto intereses individuales (patrones contra empleados), como intereses “sociales” (empresas o asociaciones de pa-

<sup>13</sup> Thompson, Víctor, *Modern Organization*, Nueva York, Knopf, 1962.

<sup>14</sup> González Pérez, Jesús, “La arbitrariedad administrativa”, *1 Anuario Jurídico*, 1974, 159, pp. 163, 167.

<sup>15</sup> Carpizo, Jorge, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México”, en Fix-Zamudio, Héctor y Carpizo, Jorge, *Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975, pp. 35-47.

trones contra los sindicatos). El primer tipo de conflictos se refiere a condiciones contractuales individuales, y el segundo de condiciones generales. Es importante notar que en muchas de las quejas que se promueven contra las empresas descentralizadas y de participación del Estado (por ejemplo: Ferrocarriles Nacionales, PEMEX, IMSS, CONASUPO), éstas son consideradas como entidades privadas de empleadores y con poderes patrimoniales.<sup>16</sup>

Después de un análisis muy detallado sobre las opiniones patronales, la Ley Federal de Trabajo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y los principales criterios doctrinales de los tratadistas distinguidos, el profesor Héctor Fix-Zamudio concluye que las juntas de conciliación y arbitraje se han convertido en “tribunales mexicanos del trabajo”. Como tales, las juntas ejercen funciones que son constitutivos de “nueva ley” en sus laudos de equidad económica o de conciencia, pero en otros sostienen decisiones declarativas de los códigos legislativos —es decir, actúan como verdaderos tribunales judiciales. Conviene señalar que las juntas “no sustentan un veredicto impugnable similar al de los jurados populares, sino un verdadero fallo judicial, en el cual deben razonar la apreciación de las pruebas, ya que dichos fallos son impugnables a través del juicio de amparo, ante los tribunales federales.”<sup>17</sup>

(B) El Tribunal Fiscal de la Federación se creó en 1936 para conocer demandas de revisión de individuos y empresas contra las resoluciones fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de otras agencias con funciones financieras en el fuero federal. Debido a la ampliación de sus poderes en las reformas legislativas de 1967, el Tribunal Fiscal tiene competencia para revisar multas impuestas por cualquier agencia federal, conflictos de competencia entre la Secretaría de Hacienda Federal y la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, asignaciones de contribuciones y jubilaciones de parte del IMSS, ISSSTE, y la Secretaría de la Defensa Nacional, cumplimiento de contratos por dependencias federales, y —más importante aún— todos los impuestos federales.<sup>18</sup>

El Tribunal Fiscal tiene semejanza con el Tribunal Federal de Impuestos (Tax Court) de los Estados Unidos de Norteamérica,

<sup>16</sup> Cfr., las limitaciones del Juicio de Amparo y el Poder Judicial Federal respecto a esos tipos de organismos descentralizados, tratado en el cap. II.

<sup>17</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje”, en Fix-Zamudio y Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 15, pp. 30-31.

<sup>18</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, arts. 22-23, 123.

pero posee poderes amplios de revisión muy semejantes a los del tribunal administrativo central de Francia, el *Conseil d'Etat*. Los efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal están limitados a la nulificación (o contencioso de anulación) del acto reclamado, en base de los requerimientos procesales y legales del Código Fiscal Federal sin la capacidad para modificarlos o declararlos anticonstitucionales.<sup>19</sup> Empero, el Tribunal puede considerar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y establecer nuevas metas para la conducta futura de los administradores.<sup>20</sup>

Los fallos del Tribunal Fiscal pueden ser recurridos directamente ante la Sala Administrativa de la Suprema Corte o a los Tribunales Colegiados de Circuito, por promoción del juicio de amparo directo para quejosos particulares o, de parte del Poder Ejecutivo y sus autoridades fiscales, por el recurso de revisión fiscal.<sup>21</sup> La Sala Administrativa sostiene los fallos del Tribunal Fiscal en contra del gobierno federal en la mayoría de los casos recurridos por la revisión fiscal.<sup>22</sup> Más aún, los magistrados del Tribunal han mostrado su independencia frente a las autoridades fiscales en sus ejecutorias actuales a favor de los demandantes.<sup>23</sup>

(C) Es conveniente mencionar que los tribunales fiscales de varios estados, poseen poderes de revisión y anulación formales, de manera semejante a los que tienen sus contrapartes al nivel federal. En el Estado de México, por ejemplo, la legislatura estableció el Tribunal Fiscal en 1959, y lo reformó enteramente mediante decretos en diciembre de 1970 y en enero de 1973. La competencia del Tribunal Fiscal estatal incluye todas las resoluciones y liquidaciones definitivas de la Dirección General de Hacienda y cualquiera de las dependencias estatales ejecutivas que causen, en materia fiscal, “agravio no reparable por algún recurso administrativo contra actos fuera del procedimiento administrativo de ejecución”.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, arts. 228-30; véase, también Fix-Zamudio, H., *El juicio de amparo*, 1964, pp. 327-28; Carrillo Flores, A., “Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1967, núm. 3 extraordinario, pp. 30-31; Oldman, O. et. al., *Financing Urban Development in Mexico City*, 1967, pp. 39-40.

<sup>20</sup> Oldman, O., et. al., *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 40.

<sup>21</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 25, (I, II).

<sup>22</sup> Véase, el estudio empírico contenido en Schwartz, *op. cit.*, *supra*, nota 12, p. 305.

<sup>23</sup> Véase las conclusiones en Oldman, et. al., *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 63, y Schwartz, *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 304-05 y 322.

<sup>24</sup> Código Fiscal del Estado de México (1971), art. 169.

(D). El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se creó en 1971 para resolver “las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.”<sup>25</sup> Prácticamente, el nuevo tribunal llena las lagunas creadas por el Tribunal Fiscal y tal vez sea por ello que han surgido algunas controversias; por ejemplo: en el área amplia del cumplimiento de las obligaciones contractuales de las dependencias federales. Las causas de nulidad de los actos impugnados de las autoridades demandadas pueden ser: 1) incompetencia de la autoridad; 2) incumplimiento u omisión de las formalidades legales; 3) violación de la ley o la mala aplicación de la misma; y 4) “arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar”.<sup>26</sup>

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo constituye una etapa más para establecer un tribunal más semejante al *Conseil d'Etat* y su *Section d'Contentieux* en Francia.<sup>27</sup> Estos tribunales tienen poder de anulación o casación en materia administrativa *total*, y no están limitados a actos arbitrarios de tipo financiero como los tribunales fiscales.

(E). La Comisión Coordinadora entre la Secretaría de la Reforma Agraria y la Suprema Corte de Justicia de la Nación representa un esfuerzo innovado, y exitoso desde su creación en 1972, para resolver conflictos sobre la tenencia de la tierra. El Cuerpo Técnico de Conciliadores de la Comisión había resuelto al final de 1975, 2,000 reclamaciones de 195,000 ejidatarios, comuneros, y pequeños propietarios. El modo empleado fue “informal”, flexible, y conciliador, pero con estricto apego de la ley. Hasta el presente, ha sido posible abatir en más de un 75 por ciento el rezago que existía en la Suprema Corte, en relación con los juicios de amparo en materia agraria. La Secretaría de la Reforma Agraria también informó que “los núcleos indígenas del país reclaman 5.5 millones de hectáreas que explotan los latifundistas, pero se ha reintegrado totalmente

<sup>25</sup> Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, art. 1.

<sup>26</sup> *Ibid.*, art. 77 bis.

<sup>27</sup> Según Carrillo Flores, A., *op. cit.*, *supra*, nota 19, pp. 30-32; Oldman, *et. al.*, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 47; Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, 1958, pp. 302-03; y César Sepúlveda, entrevistado por el autor en el verano de 1968, en México, D.F.

dos y medio millones de hectáreas de un total de ocho en litigio".<sup>28</sup>

(F). Para tratar de resolver problemas muy semejantes a los que trata la mencionada Comisión Coordinadora, el presidente Echeverría creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, por Decreto del 20 de agosto de 1973. Este organismo fue integrado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el INDECO y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE), con los objetivos principales de: 1) resolver los conflictos entre los ejidatarios y comuneros, y los gobiernos estatales y municipales, consecuentes de los asentamientos irregulares e ilegales en terrenos principalmente ubicados en las cercanías de las ciudades grandes; 2) regularizar títulos prediales y controlar el crecimiento anárquico de estas parcelas; 3) frenar ventas y compras ilícitas de parte de fraccionadores y especuladores.

Al Comité le faltaba personalidad jurídica necesaria para controlar o regular las expropiaciones de los terrenos ejidales en los estados y ciudades, y también no tenía los recursos para pagar las correspondientes indemnizaciones. Por lo tanto, el presidente decretó la constitución de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CoReTT), el 8 de noviembre de 1974, como un organismo público descentralizado. Éste tiene las facultades para solicitar directamente las expropiaciones, y regularizar los terrenos ocupados mediante el fraccionamiento, la zonificación y la indemnización. Su Consejo de Administración está presidido por el secretario de la Reforma Agraria e integrado también por las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, y de Hacienda, y por el INDECO, el FONAFE y la Confederación Nacional Campesina. En adición, CoReTT realiza sus tareas en coordinación estrecha con los gobiernos estatales y municipales, y previa "concientización" de los ejidatarios y avecindados a través de diversos medios de comunicación.<sup>29</sup>

Al final del verano de 1975, la Comisión había decretado 36 expropiaciones destinadas a procesos de regularización, que enajenaron de los ejidos 16 mil hectáreas, por las que 4,800 campesinos han sido indemnizados con 600 millones de pesos. Se regularizaron 157,000 lotes, simultáneamente en 17 entidades federativas y en

<sup>28</sup> *Excélsior*, noviembre, 15, 1975, p. 22-A.

<sup>29</sup> Véase *CoReTT: organismo público descentralizado*, México, 1975, t. I y II.

<sup>30</sup> *Idem*, t. II, pp. 1, 16.

31 municipios (incluyendo terrenos ejidales en el Distrito Federal), en beneficio de casi un millón de personas.<sup>30</sup> El problema de regularización y control del “paracaidismo” en terrenos urbanos y semi-urbanos todavía no ha sido resuelto en México; diariamente, la prensa informa de conflictos de los ejidatarios y comuneros contra los avecindados ilegales.<sup>31</sup> A ese respecto, la disponibilidad de recursos legales y financieros de CoReTT ofrece sólo una solución parcial y quizá más allá, pueda fortalecer y *corregir* las instituciones agrarias en su respuesta al problema de importancia grave.

(G). Por Decreto del 18 de diciembre de 1975, el gobierno federal creó la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor. La citada ley otorgó a la Procuraduría Federal poderes de investigación, asesoría, conciliación, vigilancia y representación jurídica en favor de los intereses del consumidor.

Estos poderes incluyen la posibilidad de representar y proteger a individuos o grupos de consumidores ante “toda clase de autoridades administrativas”, entidades o grupos privados, y autoridades jurisdiccionales, “cuando, a juicio de la Procuraduría, la solución que pueda darse al caso planteado llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos”.<sup>32</sup> Más aún, el procurador federal puede denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de la ley en relación con “precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios” y todas “las prácticas monopólicas” que lleguen a su conocimiento.<sup>33</sup>

Cuando el procurador falte al cumplimiento voluntario de laudos arbitrales en su personalidad de “amigable componedor” o árbitro, el consumidor u otro interesado puede acudir a la “jurisdicción ordinaria” para la ejecución de uno u otro instrumento.<sup>34</sup> El procurador mismo puede denunciar ante el secretario de Industria y Comercio o directamente ante el Ministerio Público “los hechos que pueden ser constitutivos de delito”.<sup>35</sup> La ley permite responsabilizar a los prestadores de servicios públicos.<sup>36</sup> El secretario general del Comité Nacional Mixto de Protección del Salario (CONAMPROS)

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, “Comuneros de Iztapalapa piden a Sencives les paguen sus terrenos: nueve años después”, *El Día*, marzo, 23, 1976, p. 17.

<sup>31</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor. art. 59, I y III.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 59, VI-VII.

<sup>33</sup> *Ibid.*, art. 59, VIII.

<sup>34</sup> *Ibid.*, art. 59, IX, XI.

<sup>35</sup> *Ibid.*, art. 62.

señaló que las disposiciones protectoras de la nueva Ley “son obligatorias para las empresas de participación estatal”, concretamente a la Comisión Federal de Electricidad, CONASUPO, IMSS, e ISSSTE.<sup>37</sup>

Todos los que violen las normas de la mencionada ley son susceptibles de ser multados hasta por 100 mil pesos, cantidad que se puede triplicar en casos de reincidencia.<sup>38</sup>

Después del primer mes de haber entrado en funciones, la Procuraduría Federal había recibido más de 1,700 quejas, y muchas veces hasta 90 casos cada día, de los cuales 90 por ciento solucionaron los abogados de la Procuraduría.<sup>39</sup>

#### *IV. Conclusiones y alternativas para el futuro*

México ha enfocado con rumbo innovador al institucionalizar varios tribunales, organismos y recursos administrativos para que resuelvan problemas específicos resultantes de la modernización socioeconómica muy rápida.

Los tribunales fiscales, a nivel federal y estatal, y las juntas de conciliación y arbitraje en materia de trabajo, encabezados por funcionarios con la formación y el conocimiento especializados, responden cada vez más a las necesidades de los procesos de conciliación y de arbitraje. La elevación de estos tribunales y juntas a la categoría de “tribunales federales” en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>40</sup> demuestra que sus funciones jurídicas y funcionales son bien aceptados en círculos legales y políticos.

El funcionamiento del nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es exitoso al igual que el del Tribunal Fiscal Federal en su función de órgano de revisión de actos irregulares de las autoridades fiscales. Más aún, la creación del mencionado Tribunal del Distrito Federal forma parte de la respuesta oficial ante el crecimiento espectacular de la población y las consecuentes demandas de servicios públicos en la zona metropolitana central. Tanto la Comisión Coordinadora de la Secretaría de Reforma Agraria y la Suprema Corte de Justicia, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CoReTT),

<sup>37</sup> *Excélsior*, febrero, 4, 1976, pp. 4A, 5A.

<sup>38</sup> La ley citada, arts. 86, 88.

<sup>39</sup> *El Día*, marzo, 23, 1976, p. 17.

<sup>40</sup> Veáse, art. 25, III de la citada ley.

muestran que los intentos conciliatorios para evitar los procesos tradicionales de resolución de conflictos pueden ser exitosos, aún ante una serie de quejas y problemas nacionales de asentamientos humanos muy agudos. Finalmente, la Ley de Protección al Consumidor y su Procuraduría Federal del Consumidor, promulgados en 1976, representan un esfuerzo notable tendiente a evitar los abusos que en agravio de los consumidores realizan tanto las empresas públicas como las privadas.

En este estudio no se intenta decir que el Poder Judicial de México, especialmente el sistema de amparo, no tiene la capacidad para proteger las garantías individuales o sociales de los abusos administrativos. Al contrario, mis propias investigaciones<sup>41</sup> me indican que tanto la Suprema Corte de Justicia como los Juzgados de Distrito Federales fallan a favor de los quejosos de amparo en materia administrativa y en otros asuntos con bastante frecuencia e independencia de "presiones políticas". Uno de los marcos comparativos ha sido la frecuencia o porcentaje de las disposiciones favorables a los demandantes en los 94 Juzgados de Distrito en los Estados Unidos de América, en materia administrativa y trabajo con relación de "acciones de derechos civiles" (definido por demandas promovidas bajo la sección 1983, del título 42 del Código Federal). Mi muestra parcial revelaba las comparaciones siguientes:

*Disposiciones de amparos mexicanos y juicios de sección 1983, en los Juzgados de Distrito, 1974<sup>42</sup>*

	Juzgados de Distrito mexicano			Juzgados de Distrito, EUA		
	Fallado (total)	Ganados por quejosos	Perdidos por quejosos	Muestra por total	Ganados	Perdidos
					quejosos	quejosos
Amparos administrativos-trabajos	3,888 (20% del total de disposiciones)	2,388 (61%)	1,500 (39%)	Jui- cios de 1983 (ma- teria no-pe- nal)	259 (45%)	117 (55%)

<sup>41</sup> Véase, especialmente, Schwartz, "Judges Under the Shadow", en *op. cit., supra*, nota 12, pp. 313-332.

<sup>42</sup> Fuentes: *Informe rendido a la Suprema Corte...* del año 1974, anexos 1, 2; Fe-

Entonces, ¿por qué el énfasis sobre los recursos *no-judiciales* como el tema principal de este estudio? Considérense los ejemplos de casos concretos que habían sido resueltos por la nueva Procuraduría Federal del Consumidor.

Hanna Landau contra Viana y Cía., S. A., por haber entregado la empresa un artículo usado como nuevo y negarse a cumplir, además, la póliza de garantía.

Rafael Gutiérrez contra Sastrería MacDaniel's, por no haber entregado a tiempo la mercancía contratada, lo cual ocasionó al consumidor daños y perjuicios.

Susana Grajales contra High Life, particularmente contra Enrique Río Mercado, por negarse a aceptar una carta de crédito debidamente legalizada.

Pedro Huerta M., contra Comercial del Hogar, S. A., por incumplimiento de contrato.<sup>43</sup>

En ninguno de estos casos estaban involucradas grandes cantidades de dinero, todos fueron resueltos en audiencias conciliatorias, sin necesidad de emplear abogados o hacer cargos formales; y ninguno de los procedimientos de "estricto derecho", tales como interposición, agotamiento de recursos administrativos, "actividad procesal", y otras formalidades procesales normalmente utilizados por los tribunales judiciales. En adición, los abogados de la Procuraduría tienen experiencia profesional en el área de quejas de consumidores. Cuentan también con recursos humanos y presupuestales para atender el gran volumen de quejas.<sup>44</sup>

Otra clase de limitaciones que dificultan el funcionamiento eficaz del Poder Judicial, especialmente las de índole jurisdiccional, fueron tratadas en el parte II de este estudio. Es importante recordar que el juicio de amparo, modo principal de protección de los derechos individuales en México, no puede ser promovido generalmente contra organismos descentralizados en su carácter de proveedores de bienes de consumo, ni directamente contra personas o empresas particulares.<sup>45</sup> Más aún, la tradición del derecho civil romano da énfasis a la discreción jurídica de los poderes Ejecutivo y Legislativo en detrimento del Judicial. En México, la práctica del juicio de am-

dental Supplement of the United States Courts, vols. 370-85, (ejecutorias reportadas para el año 1974).

<sup>43</sup> El Día, febrero, 20, 1976, p. 1.

<sup>44</sup> Veáse, parte III (G) de este estudio.

<sup>45</sup> Consulte parte II, *supra*, y Ley de Amparo, art. I.

paro contraviene esta tendencia, pero únicamente de manera parcial. Los funcionarios de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Co-ReTT son, partes del *corpus* burocrático, con sus propios antecedentes y lazos potencialmente íntimos y estrechos con las autoridades responsables. Están ubicados en puestos estratégicos para investigar los hechos y elaborar los puntos resolutivos jurídicos, relacionados con casos concretos de la arbitrariedad administrativa; al final de este proceso de adjudicación-investigación administrativa, los tribunales regulares de amparo resultan más fortalecidos para ejercer sus últimos poderes de revisión constitucional.

¿Cuáles son las alternativas o posibilidades para el futuro? En base a la experiencia del Tribunal Fiscal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, debería crearse un tribunal contencioso administrativo federal, con competencia sobre todos los juicios contra los actos de las dependencias federales en todo el país. De manera semejante, se deben establecer tales tribunales administrativos en cada una de las 32 entidades federativas, con competencia sobre resoluciones de los funcionarios estatales. Alternativamente, se podría adaptar el concepto escandinavo del *ombudsman* a la cultura cívica del México. Por ejemplo, puede ser creado en el Poder Ejecutivo un funcionario con la capacidad jurídica e imagen popular para resolver quejas individuales relacionadas con abusos administrativos concretos, por la vía de medios informales de investigación, conciliación-mediación, y recomendación.<sup>46</sup>

Aparte del establecimiento de estos recursos e instituciones, es necesario fortalecer la capacidad del Poder Judicial para tratar con más eficacia las quejas sobre violaciones de las garantías constitucionales. Se debe considerar la ampliación de la competencia de los tribunales estatales para conocer del juicio de amparo. Estos tribunales deben tener autoridad para conocer en primera y segunda instancias las demandas de amparo por violación de derechos individuales, señalados en la Constitución de 1917. Si se establece este tipo de competencia, será necesario también elevar a norma constitucional federal, en el artículo 115 la *inamovilidad* de los jueces

<sup>46</sup> Ejemplos recientes de la literatura vasta sobre el *ombudsman* son: Anderson, Stanley, *Ombudsman Papers: American Experience and Proposals*, 1969; Wecks, Kent, *Ombudsman around the World: A Comparative Chart*, 1973; Wyner, Alan J., *Executive Ombudsman in the United States*, 1973; y Moore, John, "Ombudsman and the ghetto", *1 Connecticut Law Review*, 244, 1968.

en todos los estados para, así poder combatir el influentismo político y propiciar la imparcialidad del poder judicial estatal.<sup>47</sup>

Finalmente, tal vez México necesita una ley sobre la libertad de información rigurosa, y adicionar reformas a la Ley Federal de Imprenta. La gente necesita información adecuada sobre acciones, motivos, e informes oficiales para facilitar la investigación y resolución de sus quejas. La prensa bien informada, libre e investigativa es el vehículo más común y bien conocido para que se corrijan el rango entero de la arbitrariedad, tanto pública como privada.

#### Bibliografía Seleccionada

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, "Judicial Protection against the Executive in Mexico", en *Judicial Protection against the Executive*, Max-Planck Institut für Auslandisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, 1970, pp. 771-79.
- ANDERSON, STANLEY, *Ombudsman Papers: American Experience and Proposals*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1969.
- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 6a. Ed., México, 1968.
- CARRILLO FLORES, A., "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 1967, núm. 3 extraordinario, pp. 15-32.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, 1964; del mismo, *La interpretación constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975; y Carpizo, Jorge, *La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*, México, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1975.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "La arbitrariedad administrativa", en *I Anuario Jurídico*, 159, 1974.
- MOORE, John, "Ombudsman and the Ghetto", en *I Connecticut Law Review*, 244, 1968.
- NAVA NEGRETE, A., *Derecho procesal administrativo*, México, 1958.
- OLDMAN, Oliver et. al., *Financing Urban Development in Mexico City*, Harvard U. Press, 1967.
- TENA RAMÍREZ, F., *El derecho constitucional mexicano*, 13a. Ed., México, 1975.
- SCHWARZ, Carl., "Judges under the Shadow: Judicial Independence in the United States and Mexico", en *3 California Western International Law Journal*, 260, 1973.

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo las sugerencias del presidente del Tribunal Superior del Estado de Sinaloa, como dado en *Excélsior*, febrero, 7, 1976, pp. 1-A, 12-A.

- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 6a. Ed., México, 1975, t. I y II.
- THOMPSON, Victor, *Modern Organization*, Nueva York, Knopf, 1962.
- WEEKS, Kent, *Ombudsman around the World: A Comparative Chart*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1973.
- WYNER, Alan J., *Executive Ombudsman in the United States*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, 1973.