

**CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.  
PRESENTE.-**

El suscrito, Javier Corral Jurado, Diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presenta ante el pleno iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos:**

I.- La presente Iniciativa tiene como antecedente jurídico inmediato, la reciente reforma al texto del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 29 de julio de 2010, cuyo párrafo tercero prevé: *“El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos”*. Cabe señalar que, si bien de manera tardía, con esta inclusión México se incorpora a los países que prevén en su legislación la tutela de los llamados derechos colectivos o difusos; con lo que se amplía de manera significativa la esfera jurídica de los gobernados.

En este tenor, la “acción” o el “derecho de acción”, en su sentido específico incorporado en las legislaciones modernas, alude exclusivamente al ámbito procesal o adjetivo. En esa virtud, sus orígenes se remontan al derecho romano el que ya en una época tan lejana como 754 a.C., registra en su primera época las conocidas como “acciones de la ley”, las que evolucionarían hasta el procedimiento formulario (segunda mitad del siglo II a.C.) y el procedimiento extraordinario (siglo III d.C.) hasta Justiniano y su codificación.

Esta noción es importante por cuanto que diversos tratadistas, en diversas épocas, se han ocupado del derecho de acción no sólo por lo que atañe a su aplicación sino además, a su naturaleza jurídica: de Savigny a Chiovenda, Kohler a Couture, sin olvidar a Kelsen, el derecho de acción ha sido definido en multitud de formas. No obstante, las concepciones más recientes coinciden en calificar la acción procesal como un derecho abstracto, de naturaleza pública, autónomo, cuyo fin último es procurar la intervención del Estado a fin de resolver una controversia o conflicto jurídico, a partir de una lesión a la esfera jurídica de un sujeto.

La afirmación anterior implica por lo menos dos factores:

- ✓ La existencia y consecuente protección de un derecho, y
- ✓ La intervención del Estado para resolver el conflicto.

Lo que se traduce en distintos tipos de relaciones: La relación del (los) particulares con el Estado y la relación de los particulares entre sí a través de la intermediación del propio ente público. Ese cúmulo de consideraciones, deriva por fuerza en una exigencia para el Estado: El acceso a la justicia debe ser garantizado por el propio Estado. De lo contrario, no podrá imponer su autoridad en otros planos de convivencia. Este principio sirve de importante antecedente de la Iniciativa que nos ocupa, pues esa obligación del Estado no prejuzga respecto de la naturaleza o el alcance del interés vulnerado, ya sea de naturaleza individual o colectiva. Es decir, en este punto, la tutela jurídica puede -y debe- extender sus efectos a favor de todos aquellos que se hayan visto -o puedan verse afectados- por una acción u omisión atribuible a un ente de derecho público o privado. En teoría, cualquier agravio que vulnere la esfera jurídica de una persona merece una reparación, de aquí que éste sea un aspecto especialísimo del derecho humano a la justicia.

En esa virtud, el derecho procesal o adjetivo, constituye otra cara de los derechos fundamentales del ser humano y en un medio como el nuestro, masificado, donde cada vez más la acción individual es susceptible de impactar positiva o negativamente en el conglomerado,

la socialización del proceder individual impone nuevos modelos de convivencia y, obviamente, nuevas formas de interacción en la búsqueda de ese valor universal: La justicia. En una sociedad donde la dinámica de la convivencia reconoce derechos y deberes que rebasan al individuo, es preciso reconocer también la existencia de derechos transindividuales o colectivos. En muchas ocasiones, la falta de un auténtico acceso a la justicia obedece a que el promovente carece de una “legitimación” bastante o idónea. Dicho de otro modo: Carece de nexos que lo vinculen directamente con el hecho o el derecho que intenta combatir o bien, él no es el único titular del derecho vulnerado.

De este modo, tenemos que la “legitimación” ante la autoridad jurisdiccional de alguna manera limita el acceso a la justicia pues exige del actor una cualidad formal que no siempre posee, aunque sí cuente con el requisito fundamental detrás del ejercicio de una acción: Un interés legítimo vulnerado. De ahí que sea preciso revisar nuestro cuerpo normativo secundario para incorporar la tutela de esos otros intereses que trascienden la esfera individual de las personas.

II.- Por otro lado, tenemos que esta pretensión, además, es consecuente con el mandato constitucional ya referido; en efecto, como es de todos sabido, meses atrás, esta Cámara aprobó la minuta del Senado que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, entre otras cosas, prevé el citado texto relativo a que el Congreso de la Unión deberá expedir las leyes que regulen las citadas acciones colectivas y con ello, tutelar los derechos colectivos e intereses difusos. El contenido de tales leyes será: Determinar las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño, en tanto que deberán ser los jueces federales quienes conozcan de manera exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

En la respectiva exposición de motivos del dictamen por el que esta Cámara aprobó la cita Minuta, destacan las siguientes consideraciones:

1. *“Uno de los acontecimientos destacados en el campo jurídico universal -y del cual no sólo no es ajeno el derecho mexicano, sino inclusive ‘pionero’-, es el nacimiento de los derechos*

sociales. En efecto se trata de derechos en los cuales se entroniza al ser humano no como individuo aislado, sino formando parte -y parte dinámica- de una colectividad que tiene una tarea, una finalística, igualmente colectiva. No puede tener vivencia, bajo el actual sistema, un amparo protector de garantías sociales, porque al fin y al cabo se sigue requiriendo un agravio personal, sólo reclamable por el individuo aislado que se ve afectado en sus derechos personales, aunque reconozcamos que ese individuo forma parte de un grupo social, protegido éste en virtud de una declaración teórica de que existen derechos sociales, no estamos proponiendo una **acción popular**, sino tan sólo una acción por interés general, pero por supuesto legitimada”;

2. “En 1975 el jurista italiano Mauro Cappelletti, a través de las intervenciones que tuvo en Pavía, Italia, en la Facultad de Jurisprudencia, patrocinada por la Asociación Italia Nostra el 11 y 12 de junio de 1974, se refirió principalmente a un hecho ocurrido en los Estados Unidos cuando la Suprema Corte de ese país, en 1974, examinó y resolvió un caso relacionado con lo que en los procedimientos norteamericanos se conoce como de *class actions*, o sea las acciones en juicio llamadas de clase. En gran resumen: un accionista -un solitario accionista de una compañía- impugnó un monopolio que afectaba a los intereses de cerca de seis millones de pequeños accionistas. El caso fue conocido en la Suprema Corte de los Estados Unidos bajo el rubro *Eisen vs. Carlisle and Jaquelin*. Puntualizo: un pequeño accionista de una compañía americana, no a nombre propio sino de millones de accionistas en condiciones similares a las de él, presentó en juicio una acción procesal que obligó a la Suprema Corte a conocer y resolver la controversia jurisdiccional planteada. Por supuesto el accionante no contaba con un poder legal que le hubieran otorgado los millones de accionistas en cuyo nombre actuaba, ni con autorización legal de especie alguna. Como puede observarse, este precedente actuó no respecto al fondo de una contienda legal, sino sobre la legitimación en el juicio, es decir la *legitimatío ad causam*”;

3. *“En México se había regulado una situación jurídica similar a la de Cappelletti en el artículo 213 de nuestra Ley de Amparo que tiene su antecedente directo en el artículo 8° bis confeccionado al inicio de la década de los sesenta, y en donde puede comprobarse el antecedente del amparo social, o de las class actions, que ahora conocemos como colectivas.*
4. *El mencionado artículo 213 está apartado para reglamentar la representación en materia agraria de los núcleos de población ejidal o comunal, y en lo particular de los ejidatarios y los comuneros en sus derechos agrarios. Tal representación, según su fracción I la tienen los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales. Pero en la fracción II se establece una representación substituta. Para evitar una conceptualización ambigua, transcribo textualmente dicha fracción: ‘Los miembros del Comisariado o del Consejo de Vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisario no ha interpuesto la demanda de amparo’;*
5. *“En México el juicio de amparo es el único instrumento procesal constitucional que reconoce nuestro sistema para la defensa de los derechos, sólo puede ser planteado ante los jueces federales cuando se demuestre que el accionante recibe un agravio personal y directo por parte de una autoridad y, ello no ocurre así cuando se trate de impugnaciones por violación de derechos sociales, o sea derechos pertenecientes a todos o a una concreta colectividad, por ello es imprescindible buscar un camino que permita por justicia social ejercer los derechos o acciones colectivas en contra de aquellos actos o hechos que vulneren los derechos colectivos.*
6. *Después de todo el análisis abordado en párrafos anteriores esta Comisión llega a la convicción de establecer en el artículo 17 constitucional un mecanismo de acción que permita ejercer un derecho colectivo”;*

7. *“Después de haber analizado las acepciones de diversos juristas como Barbosa Moreira, Kazuo Wuatanabe, Ja Rodolfo de Camargo Mancuso, el maestro Antonio Gidi llega a definir las acciones colectivas, cabe mencionar que esta Comisión está acorde con dicha definición y que es del tenor siguiente: **‘acción colectiva a una acción promovida por un representante (legitimidad colectiva), para proteger el derecho que pertenece a un grupo de personas (objeto de litigio) y cuya sentencia obligará al grupo como un todo’**”;*<sup>1</sup>
8. *“La incorporación de la figura jurídica de acciones colectivas de acuerdo al estudio de derecho comparado realizado por esta comisión, ha tenido un impacto significativo en las sociedades contemporáneas en las cuales se introdujo como normativa: un mejor desarrollo al acceso a la justicia e introdujo frenos al abuso de poder, y la compensación a las quejas que antes no eran respetadas”;*
9. *“Que el arribo de las denominadas Sociedades de Masas han complejizado los escenarios de tensión social, económica y política, y han establecido la necesidad de búsqueda de mecanismos de cohesión social e incorporación efectiva de los derechos denominados de tercera generación”;*
10. *“Estos derechos de tercera generación que en esencia son colectivos, se han introducido poco a poco en los marcos normativos de la mayoría de los países; para responder a los complejos escenarios actuales de la Sociedad Moderna y su plena incorporación debe ser la aspiración de un Estado Social de derecho”;*
11. *“En el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han establecido nuevas categorías de derechos, que manifiestan una tendencia expansiva del principio de igualdad y de mecanismos de protección de todos los derechos, como un motor de desarrollo de los pueblos y que son un reflejo de las sociedades*

---

<sup>1</sup> GIDI Antonio “Tutela de derechos difusos colectivos hacia un código modelo para iberoamérica., p.15

contemporáneas actuales, estos nuevos sujetos de derechos son: usuarios, consumidores, defensores ambientales, solidaridad etc., que han generado la pauta para establecer, a la par, nuevos mecanismos en la defensa de derechos más flexibles e incluyentes”;

12. “En México no existe un adecuado tratamiento procesal de los intereses y acciones colectivas, tan sólo en algunas materias existen un acercamiento (consumidores y agrario), en un proyecto de socialización en el ejercicio de la acción de amparo; pero de manera limitada, que muestran la insuficiencia de derecho procesal mexicano, al no conceder legitimidad activa los sujetos agraviados, como es el caso, de los consumidores y cuyos efectos puedan alcanzar a todos aunque no hubieren promovido la acción”;
13. *“Que el principio jurídico de la tutela de intereses y derechos colectivos, no puede ser de carácter limitativo a unas cuantas materias; ya que se establecerían criterios reduccionistas en los derechos de los sujetos en materia de acciones colectivas en la Ley Fundamental, que contravienen el espíritu incluyente de la reforma, así como el pleno goce de derechos y acceso a la justicia de todos los mexicanos”;*
14. *“La incorporación de la figura de acciones colectivas, permitirá la protección de intereses difusos, derechos sociales y derechos colectivos; sin menoscabo de intereses y derechos individuales, lo cual permite resolver no sólo conflictos de carácter privado sino conflictos en los que existen intereses inminentemente colectivos”;*
15. *“La adición de un párrafo tercero del artículo 17, permitirá establecer mecanismos de economía procesal, puesto que: permiten la reducción de costos, generan eficiencia y efectividad en los procesos jurídicos de nuestro país al descargar al Poder Judicial de las múltiples demandas existentes, cuyo contenido es repetitivo. Este procedimiento procesal sumario permitirá resolver el mayor número de cuestiones procesales dentro de un mismo juicio, y esto se traduce como anteriormente se mencionó*

*en la economía de costos, y así hacer expedito y efectivo el acceso a la justicia”;*

16. *“Este mecanismo procedimental concede legitimación activa a los ciudadanos en general, grupos, partidos, sindicatos y autoridades, al conceder al grupo agraviado legitimación directa”,  
y*

17. *“Permite que mediante la reparación del daño, se corrijan prácticas arbitrarias que afecten a los ciudadanos, así como una mayor certeza jurídica en los casos en los que no existe un agravio personal y directo contra actos de autoridad y en la que de acuerdo a los procedimientos procesales actuales, lo que se denomina interés jurídico no se considere suficientemente claro y directo”.*

III.- Los factores, pues, que explican la oportunidad de la Iniciativa en cuestión, son múltiples; consideremos cuando menos los siguientes:

- ✓ La globalización no es sólo un fenómeno relativo a desarrollo de tecnologías e impulso a la competitividad de las empresas; es también una nueva forma de comunicarse de los ciudadanos y ese incremento y facilidad de los accesos, en el plano internacional, demanda mecanismos de protección, literalmente, a favor de todos los habitantes del Planeta; los derechos a los que nos referimos podrían ser los derechos del consumidor, el derecho a un medio ambiente limpio o la exigencia tendente a impedir o evitar abusos y proteger los derechos humanos de las personas con independencia de que exista o no, un nexo entre éstas y el agente que produce la lesión de sus intereses, y
- ✓ Como consecuencia de lo anterior, el sistema de acceso a la administración de justicia está cambiando de manera constante y vertiginosa; tómese como ejemplo la propuesta de reforma en materia penal que parte de la sustitución del sistema inquisitivo a un modelo acusatorio; y cuya pretensión teleológica es, precisamente, la salvaguarda de los derechos del acusado.

## **DERECHO COMPARADO.**

La materia que nos ocupa, de ninguna manera constituye una novedad; países como los Estados Unidos de Norteamérica, España, Colombia, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Costa Rica cuentan ya disposiciones que regulan las acciones colectivas; y no sólo en sus constituciones, sino también, en normas secundarias, a través de las cuales se tutelan los llamados “intereses difusos”. Intereses colectivos que se relacionan con muy diversas materias: Patrimonio y espacios públicos, seguridad pública, medio ambiente, libre competencia, derechos de autor, propiedad intelectual, derechos del consumidor, entre otros más.

Los Estados Unidos de Norteamérica son, definitivamente, un punto de referencia obligado sobre el particular; con su *class actions*, los norteamericanos fueron pioneros en el litigio colectivo de todo tipo: Desde accidentes, responsabilidad por productos, competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial o derechos de accionistas, entre otros, hasta responsabilidad del Estado.

A su vez, en lo relativo la Comunidad Europea, se tiene que el Parlamento Europeo, en una fecha tan temprana como el 13 de marzo de 1987, emitió una resolución sobre la compensación a consumidores; y tres meses más tarde, el 25 de junio, se pronunció sobre la necesidad de garantizar el acceso de los consumidores a la justicia. A partir de ahí, la reglamentación de las acciones colectivas pasó a ser un tema relevante en las agendas legislativas de multitud de países.

Brasil, el 1 de marzo de 1991 emitió el Código de Defensa del Consumidor. Este cuerpo normativo hace suyas las prevenciones de la Organización de las Naciones Unidas, así como las directivas de la Comunidad Económica Europea, en el sentido de sistematizar las reglas nacionales en materia de relaciones de consumo. Es en el apartado procesal que se distingue entre acciones individuales y acciones colectivas. En este país, estas últimas se caracterizan por ser resarcitorias de los daños que de modo individual sufran los consumidores, víctimas de productos o servicios, y advirtiéndose una manifiesta incorporación de las *class actions for damages* del sistema

americano. En lo tocante a la reparación de daños individuales, tenemos que este régimen favorece las acciones personales.

El caso de España es también digno de tomarse en cuenta; en esa nación, las primeras acciones colectivas, en materia de consumo, vieron la luz en 1998 a fin de apoyar a las asociaciones de consumidores y favorecer el acceso a la justicia de éstas, desincentivar cobros indebidos, dotar de coherencia y unidad a las resoluciones correspondientes y devolver al consumidor en el goce de los derechos relativos a las normas de consumo. El efecto fue inmediato: Permitió invalidar convenios abusivos de prestación de bienes o servicios así como la devolución de sumas ilegalmente cobradas; asimismo, se impuso multas y se decretaron indemnizaciones que obligaron a las entidades sancionadas a crear fondos de compensación para tales efectos.

En Colombia, en 1999 se estableció desde la norma constitucional una diferenciación entre el “interés colectivo”, que se entiende como aquel compartido por un grupo organizado de individuos, y el “interés difuso”, protegido a través de acciones de grupo cuyos integrantes pertenecen a una comunidad indeterminada, las que generan las llamadas “acciones populares”. La Ley Cimera de este país tutela diferentes tipos de intereses colectivos: Patrimoniales, espaciales (de interés público), relativos a la seguridad pública, moral administrativa, medio ambiente, etc. En este tenor, la referida Constitución prevé en su artículo 88 que la Ley “*regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad pública, la moral administrativa, el ambiente la libre competencia económica y otros de naturaleza similar que se definan en ella*”. Y agrega que inclusive se regularán las acciones originada por daños ocasionados a un número de personas “*sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares y definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derecho e intereses colectivos*”.

La Ley que se ocupa del particular, es la 472 que data de 1988; en ella se prevé que “*las acciones populares son el medio por el cual se tutelan los derechos colectivos en sentido amplio y se ejercen para evitar el daño contingente, hace cesar el peligro, la amenaza, la*

*vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y de ser posible, restituir las cosas a su estado anterior*". A su vez, las acciones de grupo permitirán a un conjunto de personas *"que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones uniformes respecto a una misma causa, demandar las satisfacción de sus interese individuales"*.

## **CONSIDERACIONES GENERALES DE LA INICIATIVA.**

En México, si bien hasta hace poco no se había desarrollado desde el Constituyente o desde el legislativo un cuerpo normativo que incluyera las "acciones colectivas" como una prerrogativa de los ciudadanos, lo cierto es que la preocupación del Estado mexicano por proteger los intereses de esos mismos ciudadanos se pone en evidencia desde tiempo atrás; no otra es la razón que explica la existencia de un dispositivo como el citado artículo 213 de la Ley de Amparo el cual constituye en los hechos el antecedente del *amparo social*, o de las *class actions*, que ahora conocemos como colectivas. Por no hablar de la creación de instituciones de la Administración Pública como la PROFECO o la CONDUSEF cuyo propósito último es garantizar los derechos de los usuarios frente a entidades susceptibles de afectar su esfera de derechos. A partir de esa aseveración, es claro que para el Estado Mexicano es una constante la necesidad de tutelar los derechos colectivos. Para ese fin debe, como lo ha hecho en el pasado, establecer mecanismos que garanticen un efectivo acceso a la justicia. Para ello, es necesario que, primero, se reconozcan los derechos que le asisten a los ciudadanos tanto en un plano individual como en el colectivo, a partir de su condición de integrantes de una colectividad; y segundo, que se prevean medios de acceso y de defensa respecto del cumplimiento de tales derechos o, eventualmente, la reparación del daño en caso de incumplimiento o violación de la Ley.

En ese tenor, un mecanismo que ha probado su eficacia en otras latitudes, ha sido la tutela de derechos e intereses en forma colectiva, a través de un derecho de acción consecuente. Las acciones colectivas, para decirlo en términos generales, son instituciones procesales cuyo objeto es la defensa, protección y representación jurídica de tipo colectivo, respecto de derechos e intereses propios de los integrantes de un grupo en el ámbito de una colectividad.

En la especie, la Iniciativa que nos ocupa viene a llenar un vacío legislativo que, además, vistos los tiempos que corren en donde el mundo cada vez se haya más interconectado y los efectos de las grandes empresas trascienden cada vez más el ámbito físico de su entorno inmediato, es necesario dotar de herramientas eficaces al Estado y a los particulares, para reclamar la eventual afectación de un interés colectivo en sus diversas manifestaciones.

Cabe señalar que la presente Iniciativa se concreta a partir del análisis y revisión de distintos textos, de los que destacan, entre otros, los dictámenes emanados de las cámaras de Senadores y de Diputados del H. Congreso de la Unión, como se desprende de la lectura de los párrafos previos en donde, incluso, se hace referencia literal a diversos aspectos de la exposición de motivos del dictamen por el que esta Cámara aprobó la respectiva minuta con proyecto de Decreto que reforma al texto del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo tercero.

Asimismo, sirvió de guía, en mucho, el texto original de Antonio Gidi: *“Código de Prosseso Civil Coletivo. Um Modelo para Países de Direito Escrito”*, traducido del portugués originalmente por la Revista Práctica de Derechos de Daños,<sup>2</sup> pues independientemente del nombre que reciban en los distintos países, las acciones y procedimientos colectivos mantienen un común denominador, a saber, la reglamentación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual, por un lado; o por otro, aquellos que pudiendo tener este último carácter, existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias de hecho o de derecho.

Con respecto a la nomenclatura o a la forma de designar a tales derechos, es dable precisar que aunque en otras jurisdicciones las acciones y procedimientos colectivos ha recibido distintos nombres y sus mecanismos divergen en lo accidental al extraer su funcionalidad esencial se puede desprender que regulan en forma relativamente similar el mismo fenómeno. Sin que pueda soslayarse que, como el Constituyente permanente, se analizaron las acepciones de diversos

---

<sup>2</sup> España, 2003.

juristas como Barbosa Moreira, Kazuo Wuatanabe, Ja Rodolfo de Camargo Mancuso, entre otros.

Finalmente, es de tomar en consideración que en el ámbito local, el Diputado José Antonio Pablo de la Vega Asmitia, integrante de la Fracción Parlamentaria del PAN en el Congreso del Estado de Tabasco, presentó una Iniciativa de decreto que expide la Ley de Acciones de Protección de Intereses Colectivos y Difusos en el Estado de Tabasco.

## **CONTENIDO DE LA INICIATIVA.**

1. Por razones obvias, en atención a la reforma constitucional a que se ha hecho referencia, la denominación de la Ley sería la siguiente: “Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas”.
2. La propuesta de Ley se divide en ocho capítulos; uno de los cuales, el Séptimo, contiene siete secciones; el Capítulo Primero es el relativo a las disposiciones preliminares; el Segundo, regula el ejercicio de la acción que puede ser colectiva o relativas a intereses difusos, como más adelante se detalla; el Tercero, establece los requisitos de la demanda respectiva; el Cuarto regula la representación común; el Capítulo Quinto fija las reglas de la competencia; el Sexto determina las notificaciones; el Séptimo prevé las reglas del trámite y se divide a su vez en siete secciones: De la admisión de la demanda, de la admisión de la contestación, de la audiencia de conciliación, del periodo probatorio, de los alegatos y de la citación para sentencia, del incidente de liquidación y de los gastos y costas de juicio; y por último, el Capítulo Octavo se ocupa de las acciones individuales;
3. El artículo 1 determina el objeto de la Ley; al efecto señala: *“La presente Ley tiene por objeto regular las acciones colectivas y la tutela de intereses difusos, determinar las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Sus disposiciones son de orden público y*

*de aplicación en todo el territorio nacional*'. Esta redacción incorpora desde los conceptos preliminares la fórmula que sobre el particular, el Constituyente permanente incorporó en el cuerpo del citado párrafo tercero del artículo 17 constitucional.

Por otro lado, es de señalar en este punto, que con esta fórmula, se distingue entre distintos tipos de derechos; las acciones colectivas, definidas en la fracción I del artículo 6, serán aquellas acciones interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios a dichas personas, las cuales son determinadas o fácilmente determinables; en cambio, las relativas a intereses difusos, serán aquellas acciones interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. En éste caso, las personas afectadas no son determinadas o no son fácilmente determinables por los daños ocasionados.

4. Con esta noción, se cubren las distintas hipótesis susceptibles de presentarse; a saber, la afectación de derechos difusos, por un lado; y la de derechos colectivos, por otro, la cual a su vez distingue entre derechos colectivos en sentido estricto y los derechos individuales de incidencia colectiva. Los primeros dos mencionados son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible, de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte, los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva, son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho permiten su protección y defensa en forma colectiva. De este modo, a través de las acciones colectivas se protegen los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva; y a través de las acciones relativas a intereses difusos, se protegen los derechos difusos y los derechos colectivos en sentido estricto.

5. El artículo 3 del proyecto debe destacarse por cuanto que prevé que el ejercicio de las acciones de este tipo puede tener por objeto pretensiones de cuatro tipos:

- ✓ Declarativo;
- ✓ Constitutivo;
- ✓ De cumplimiento de una obligación de hacer o no hacer, o
- ✓ De condena.

Esto quiere decir que no necesariamente, a diferencia de la regulación en otras latitudes, el enfoque debe ser resarcitorio; una resolución de carácter declarativo puede ser útil para mantener las cosas en un *status quo*, e impedir que de meras amenazas, por su ilicitud o falta de oportunidad, deriven en una auténtica afectación de intereses. Las declaraciones de carácter constitutivo pretende, como su nombre lo indica, establecer una obligación o constituir un derecho a favor del demandante, lo que podría ocurrir con efectos compensatorios, por ejemplo. Las de cumplimiento de una obligación de hacer o no hacer se explica por sí misma y, por último, como se prevé en la mayoría de las legislaciones sobre la materia, puede ocurrir que las sentencias constituyan auténticas condenas cuya finalidad primordial sería restituir en el goce de sus derechos a las personas afectadas y eventualmente, el pago de los daños y perjuicios. Cabe señalar que la enumeración de estos efectos de la sentencia es meramente enunciativa; dependiendo de la naturaleza de los derechos e intereses en juego, será el carácter de la resolución, por un lado; y por otro, es claro que podrá tener uno o varios efectos siempre que no resulten excluyentes entre sí. En este punto, no puede soslayarse que una afectación al medio ambiente, por ejemplo, no necesariamente genera un agravio inmediato y directo por lo que hace a una persona o personas en lo específico, pero a la postre será necesario resarcir a la comunidad, en lo general, del daño causado; por lo que podrían establecerse restricciones o “cargas” al responsable, sin una declaratoria específica de condena a favor de una persona o

grupo de éstas, tendentes a disminuir o impedir esa afectación o riesgo. En este sentido, la indemnización que se decrete a favor de los gobiernos locales, municipales, etc., para reparar el daño ocasionado o conservar el medio ambiente de su circunscripción, se consideraría tácitamente integrada a la demanda correspondiente (pues la accesoriedad está expresamente prevista por la ley), empero, no ocurre lo mismo en el resto de los casos (tratándose de particulares) en los que se tendrá que establecer expresamente la accesoriedad de la pretensión de la indemnización respectiva. El monto por concepto de indemnización deberá beneficiar, de una u otra forma, al grupo indeterminado de personas que efectivamente se vea perjudicado.

6. El artículo 4 es relevante pues establece dos parámetros interpretativos; el primero de ellos es que a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; lo que es de particular relevancia porque resultaría ocioso reproducir o duplicar las disposiciones relativas a las características de las resoluciones, de los medios de prueba, de las notificaciones, etc. Es decir, la naturaleza de la Ley no necesariamente es de excepción; lo que quiere decir que las acciones colectivas se regirán por el mismo cuerpo normativo aplicable a los juicios que se sigan por el ejercicio de acciones individuales, excepto en los aspectos específicos que la Ley prevé. Empero, si en la aplicación de la misma existiera algún conflicto, la segunda fracción establece una previsión *ad hoc*, consistente en que *“las disposiciones de la misma se interpretarán evitando una aplicación incompatible con la protección de los derechos colectivos o individuales difusos”*.
7. El artículo 6 establece las definiciones de la Ley. De éstas, quizá las de mayor significación sean las fracciones I y II; la primera, se ocupa de definir las acciones de intereses difusos; las cuales se definen como: *“Aquellas acciones interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas”*. En éste caso, *las personas afectadas no son determinadas o no son fácilmente determinables por los*

*daños ocasionados*". Cabe señalar que el aspecto más destacado de este régimen es, precisamente, la coincidencia en cuanto al o a los actos constitutivos de agravio o susceptibles de serlo y el autor de los mismos; y la pluralidad de personas afectadas, aunque éstas no puedan ser individualizadas de manera sencilla. En tanto que en las llamadas "acciones colectivas", si bien existe la precitada coincidencia en cuanto al o a los actos constitutivos de agravio o susceptibles de serlo y el autor de los mismos; en este caso la individualidad de las personas afectadas sí es fácilmente identificable.

Otra definición importante es la de "dependencias y entidades", contenida en la fracción III, por cuanto que a efecto de impedir un casuismo innecesario en las referencias contenidas en el articulado del proyecto a las instituciones pertenecientes al sector público de los distintos órdenes de Gobierno: Federación, estados, Distrito Federal y municipios. Otro tanto puede afirmarse de la definición relativa a los órganos constitucionales autónomos.

8. En cuanto al artículo 7, relativo a quienes están facultados para ejercitar una acción colectiva o de intereses difusos, lo cierto es que destacan tres grandes grupos:

- ✓ El sector público;
- ✓ El sector social, y
- ✓ Las personas físicas o morales en lo individual.

En el sector público, podrán promoverla, el Presidente de la República o el Procurador General de Justicia, los gobernadores de los estados o los encargados de la procuración de justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el encargado de la procuración de justicia en el mismo, los presidentes municipales, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, de los tres órdenes de Gobierno y el Ministerio Público; esta circunstancia se explica porque son los órganos del Estado, gobiernos federal, estatal,

municipal y del Distrito Federal, los primeros interesados en preservar y mantener el orden público y garantizarlo. En esta virtud, es que se estima que debe preverse que el ejercicio de este tipo de acciones corresponde a estos entes. Sin que pueda soslayarse el contenido del numeral 10: *“La acción colectiva será procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar derechos o intereses colectivos o difusos”*.

En lo que atañe al sector social, tenemos que la penúltima fracción establece claramente que podrán ser promoventes *“las asociaciones sin fines de lucro, legalmente constituidas al menos con dos años de antelación a la fecha de su presentación”*; restricción, la relativa a la temporalidad, que se explica para garantizar que el ejercicio de estas acciones se realice por entidades informadas y responsables, inspiradas en un auténtico interés por la protección de los derechos humanos y sociales, y no por entidades creadas *ex profeso* para dificultar o estorbar el quehacer público o privado en defensa de intereses ilegítimos o contrarios al bienestar público.

Sin embargo, si el derecho de acción se limitara a estos dos tipos de titulares, es claro que no se garantizaría de manera óptima la defensa de los intereses colectivos o difusos pues, podría ocurrir, que la autoridad decidiera no actuar en defensa de los mismos, pese a contar con facultades para ello, y otro tanto ocurriera en tratándose de personas morales u organismo no gubernamentales; en esa virtud, es que la última fracción de este ordinal prevé que podrán ejercitar este tipo de acciones, las personas físicas o morales en lo individual cuando *“representen una pretensión de clase”*. La que se define en el citado artículo 6, como la *“vulneración de un derecho perteneciente a un grupo de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó o les puede originar perjuicios individuales”*.

9. Las partes en el proceso quedan establecidas en el artículo 8º; y son: El promovente o promoventes; el o los demandados; así como el tercero o terceros perjudicados, si los hubiera.

10. Una de las previsiones más importantes del proyecto de Ley es la contenida en el artículo 10; este numeral reza: *“La acción colectiva será procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar derechos o intereses colectivos o difusos”*.

En este tenor, es de tenerse en cuenta que el interés difuso en el proceso civil se rige por diversas consideraciones que deben tenerse en cuenta para calibrar la significación y alcance de las materias contenidas en el proyecto de Ley que nos ocupa:

- ✓ En principio, que es la dimensión del grupo de individuos lo que hace “colectivo” a un interés, por un lado; y por otro, que es la indeterminación, la falta de límites precisos respecto de la individualización de los sujetos que componen al grupo, lo que determina que ese interés sea “difuso”. Es decir, a diferencia de los colectivos, los intereses difusos no cuentan con un apoyo o respaldo organizacional u organizado;
- ✓ En cambio, tratándose de intereses colectivos, en este supuesto también existe una fuente única o específica de agravio, empero en este supuesto sí se cuenta con un respaldo organizacional o bien los sujetos son fácilmente determinados o determinables;
- ✓ Además, debemos tener en cuenta que en el tema de los intereses difusos, no se alude a una especie de “legitimación extraordinaria”, en lo absoluto; en la especie, se atiende, más bien, a una representación legal atípica; es decir, conforme al derecho clásico, en principio, sólo tiene legitimidad para accionar quien es el titular en una relación sustantiva y éste, no necesariamente, debe intervenir personalmente en el proceso pues bien puede hacerse representar por un tercero. En los términos del proyecto de Ley objeto de Iniciativa, el “legitimado” sería el grupo indeterminado de personas titulares de bienes o derechos de inestimable valor (salud, libertad, etc.); y la

representación de dicho grupo sería dada a la persona o personas que actúen por sí o en su nombre respecto de una causa común;

- ✓ La afirmación inmediata anterior, nos lleva a la consideración siguiente: Cabe la posibilidad de que a la demanda original, se sumen todos aquellos individuos que consideren legítimamente que forman parte del grupo afectado o susceptible de serlo;
- ✓ Además, en el ejercicio de las acciones materia de la Ley, se podrían formular diversas reclamaciones, una especie de acumulación objetiva originaria y accesorias; es decir, como pretensión principal se podría exigir la detención inmediata de la o las actividades dañinas o susceptibles de serlo; y, como una pretensión accesorias, la indemnización por los daños (o perjuicios) sociales o individuales, que pudieran haberse ocasionado;
- ✓ Es decir, la efectiva protección de intereses difusos requiere, en primerísimo lugar, el ejercicio de una acción que implique la imposición de una medida cautelar, de naturaleza suspensiva, en su caso; considerando que, en todo proceso sobre intereses difusos, la pretensión principal debe ser la inmediata paralización de la actividad dañosa. Al efecto, el artículo 28 del proyecto reza así: *“Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, el juez podrá dictar las medidas que estime pertinentes para garantizar el interés público, para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado”,* y
- ✓ Cuando se desestime la demanda, sólo alcanzarán los efectos a quien la interpuso; mientras que cuando se declara el derecho en sentido favorable a la protección del interés difuso, ésta será oponible a terceros; por tanto, en este caso, el “interés social” priva sobre el “derecho de defensa”.

- 11.** Otra previsión de singular relevancia es la contenida en el numeral 11; en ella, se prevé que las acciones colectivas o las de intereses difusos podrán promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o al interés colectivo o difuso. Y el artículo siguiente, el 12, se ocupa de establecer que: *“Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración”*; es decir, tratándose de acciones consumadas, el plazo para ejercitar la acción será de 5 años.
- 12.** A su vez, los artículos 13 y 14 establecen, respectivamente, los requisitos de la demanda, los que son: La indicación del derecho o interés colectivo o difuso amenazado o vulnerado; la enunciación de la o las pretensiones; la indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que la motivan; el nombre del o de los demandados, personas físicas o morales, públicas o privadas, responsable de la amenaza o del agravio, así como su domicilio; las pruebas que se pretenda hacer valer; y el nombre y firma del actor. Y el siguiente artículo, el 14, determina que: *“La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de oficio ordenará su citación en los términos legales a que haya lugar”*. Previsión de singular relevancia porque puede ocurrir que no se conozca, bien a bien, al responsable de la fuente de afectación. Esto puede incurrir en atención a la intrincada o laberíntica creación de la entidad responsable, a veces creada precisamente en esos términos, para diluir su responsabilidad.
- 13.** A partir del artículo 15, dentro del Capítulo Cuarto, es que se regula la representación común; así, este ordinal refiere: *“Cuando dos o más personas ejerciten la misma acción u opongan la misma excepción en un mismo procedimiento que derive del ejercicio de una acción colectiva, podrán litigar unidas y con una representación común, salvo que los colitigantes tengan intereses opuestos”*. En este contexto, se prevé que:

- ✓ Si se trata de la parte actora, el nombramiento de representante común podrá hacerse en el escrito de demanda, o en la audiencia citada por el juez al efecto;
- ✓ Si se trata de la demandada, el nombramiento podrá hacerse en el escrito de contestación o en la audiencia a que se ha hecho mención;
- ✓ Si el nombramiento no lo hicieran los interesados dentro de los términos señalados, el juez lo hará escogiéndolo de entre los propios interesados, y
- ✓ El representante común tendrá los derechos, obligaciones y responsabilidad inherentes a un mandatario judicial.

**14.** En el ordinal 18 se establecen las reglas de la competencia; la que se fija a favor de los tribunales de la Federación Se opta por un juez de distrito civil federal por la naturaleza jurídica de la relación entre los individuos: Persona física o persona moral, de derecho público o privado, ya sea como actor o como demandado, por cuanto que nos hallaríamos frente a una responsabilidad extracontractual, ya que deriva de la realización de un hecho que causa, o puede causar, un daño o menoscabo en el patrimonio de las personas o de la colectividad y que genera la obligación de repararlo, por violarse un derecho absoluto, derecho que es correlativo de un deber de abstención que consiste en no dañar. Sin contar que, por la naturaleza de los actos de que se trata y quienes pueden intervenir en ellos, el domicilio de la entidad señalada como responsable podría ser en un lugar distinto al de donde se manifiesta la afectación de que se trate e incluso, la nacionalidad de la demandada podría ser extranjera. Estas circunstancias, hacen que resulte pertinente dotar de competencia a los tribunales federales para que conozcan de este tipo de causas. De ahí que las previsiones sobre el particular sean, a grandes trazos, las siguientes:

- ✓ Si el acto o actos han comenzado a ejecutarse en un Distrito y continúan ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente;

- ✓ A criterio del o de los promoventes, será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción esté ubicado el domicilio de la autoridad o particular demandado, y
- ✓ En los lugares en que no resida Juez de Distrito, los jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad o el particular demandado o donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto o los actos que le sirvan de origen a la acción respectiva, tendrán facultad para recibir la demanda, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la distancia que haya a la residencia del Juez de Distrito más cercano.

**15.** A partir del artículo 22, dentro del Capítulo Sexto, se establecen las reglas para la notificación; los perfiles singulares de ésta, entendidas como las reglas distintas o complementarias que sobre el particular establece la legislación procesal civil federal, serán:

- ✓ En el auto que admita la demanda, el juez ordenará su notificación personal al o a los demandados, en el domicilio señalado al efecto;
- ✓ A los ciudadanos interesados se les podrá informar en estrados y a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier otro mecanismo eficaz;
- ✓ Para este efecto, el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación;
- ✓ Cuando se trate de entes públicos, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o quien haga sus veces de acuerdo a la legislación aplicable, y

- ✓ Cuando el demandado sea un particular, la notificación personal del auto admisorio se practicará de acuerdo con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

**16.** Dentro de los aspectos específicos que el proyecto de Ley contempla y que por su naturaleza no requieren ser glosados, tenemos los siguientes:

- ✓ Dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez competente se pronunciará sobre su admisión;
- ✓ Se declarará la improcedencia de la acción cuando la demanda no cumpla con los requisitos señalados en la propia Ley;
- ✓ El actor podrá subsanar los fallos en el término de tres días hábiles;
- ✓ En el auto admisorio de la demanda el juez ordenará su traslado al demandado;
- ✓ El demandado cuenta con el término de diez días hábiles para su contestación, y
- ✓ Un aspecto crucial es la inmediatez del procedimiento; que se pone de manifiesto si se considera que desde el auto admisorio, el Juez deberá informar al demandado que la sentencia será emitida dentro de los noventa días naturales siguientes al vencimiento del término de traslado y de su derecho a ofrecer y desahogar pruebas.

**17.** Cabe señalar que la naturaleza sumaria del procedimiento queda de relieve en diversas partes del articulado propuesto; así, el ordinal 27 previene que en la contestación de la demanda sólo podrán oponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de personalidad o competencia y la de cosa juzgada: es decir, a efecto de no entorpecer la secuela del procedimiento, no podrán oponerse excepciones distintas a aquellas destinadas

específicamente a combatir la procedencia de la acción, a desnaturalizarla o a desmentir los hechos en que se sustenta; los aspectos relativos a cuestiones que no sean de fondo, relativas a falta de personalidad o competencia, así como el defecto del emplazamiento, serán resueltas en la sentencia que ponga fin al procedimiento. Dejando salvaguardado el interés de las partes sin menoscabo de la fluidez del proceso en su conjunto.

La naturaleza sumaria del proceso se justifica pues, a diferencia de lo que pudiera creerse, el interés en juego no es la suma de los intereses individuales vulnerados o susceptibles de serlo, en lo absoluto. En la especie, se trata de un auténtico interés colectivo el que está en riesgo, siendo las afectaciones individuales, meras exteriorizaciones de aquél.

**18.** Un aspecto de gran trascendencia, es el contenido en la Sección Tercera del Capítulo Séptimo. El artículo 29 establece que dentro de los cinco días posteriores al de la contestación de la demanda o del vencimiento del plazo de traslado, el Juez citará a las partes y al Ministerio Público, en su caso, a una audiencia especial en la cual el escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto.

El anterior, abona en el espíritu de la propuesta de dos maneras distintas; primero, a partir de que se refuerza la intención de que el procedimiento sea expedito en extremo; pero más importante aún, es agilizar la resolución del litigio estableciendo como obligatoria esta etapa de conciliación. Así, la previsión para que el Juez cite a las partes con el fin de que se avengan, ahorra no sólo tiempo y costos, sino además y más importante aún, se sientan las bases para que el eventual conflicto se resuelva de modo conveniente para los interesados y para el interés público.

A efecto de reforzar el mandato contenido en el citado párrafo, el artículo establece esta previsión: "*La inasistencia a la audiencia a la que se refiere el párrafo anterior por parte de los funcionarios*

*públicos obligados a asistir será causa de responsabilidad en los de la legislación en la materia”.*

La consecuencia inmediata de la citada audiencia podrá ser la suscripción de un convenio para dar por terminado el juicio. En todo caso, como contempla el ordinal 30, el juez velará *“por la protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible”.*

**19.** Dentro del apartado relativo a los medios de prueba, destaca la previsión del artículo 33 relativa a que el juez estará obligado a realizar las diligencias necesarias para mejor proveer; empero que el ejercicio de dicha facultad no dilatará el procedimiento. Lo anterior se explica por cuanto que, tratándose de un auténtico interés colectivo el que está en juego, es preciso que la autoridad encargada de conducir el proceso lo haga en plenitud de facultades lo que implica, el conocimiento cabal de las circunstancias inherentes al mismo; en esa virtud, se dota de esta capacidad indagatoria al tribunal, en detrimento del principio estrictamente civilista de que deberá estarse a los medios de convicción que las partes le alleguen. Lo anterior por cuanto, como se ha reiterado en párrafo previos, se trata de un auténtico interés colectivo en juego y no otra cosa.

Afirmación esta última que se aprecia mejor si se atiende al mandato contenido en el artículo 40 que establece: *“La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general y causará estado de inmediato”.* Es decir, a efecto de impedir un litigio prolongado en exceso o que traicione la teleología de la Ley, proteger y garantizar el interés público, se establece esta previsión relativa a considerar una única instancia. No hay que olvidar que en el caso de una violación de las garantías individuales de la parte actora o del demandado, se cuenta con la alternativa del Juicio de Amparo.

**20.** Como queda dicho, los aspectos relativo al ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como otras materias, se regirán supletoriamente por las disposiciones procesales en materia civil;

empero, destacan las reglas particulares tratándose del incidente de liquidación:

- ✓ Cuando hubiere condena se fijará su importe en cantidad líquida o, por lo menos, se establecerán las bases con arreglo a las cuales deba hacerse ésta;
- ✓ En todo caso en que, para despachar ejecución, sea necesario practicar previamente una liquidación, se efectuará ésta por el procedimiento incidental;
- ✓ Desde la emisión de la sentencia, en su caso, se podrá trabar embargo sobre los bienes del demandado. Ello, para impedir que se insolvente o de cualquier otra forma burle o pretenda burlar el acatamiento de la sentencia, y
- ✓ Siempre que sea posible, el juez calculará el importe de la indemnización debida a cada miembro individual del grupo. La ejecución de la sentencia se llevará a cabo de forma colectiva.

**21.** Otra prevención *sui generis*, es la contenida en la última Sección de este capítulo Séptimo, relativa a que el ejercicio de las acciones colectivas o relativas a intereses difusos no generará gastos ni costas de juicio en perjuicio del actor o actores, a menos que haya obrado de mala fe. Lo anterior, deja irrestricto el derecho de quien considera violada sus esfera jurídica, a acudir ante la instancias pertinentes a demandar justicia; y al mismo tiempo, se asegura que no se actúe de mala fe o sobre la base de pretensiones absurdas o disparatadas. En adición a esta previsión se regula que:

- ✓ El Juez, a solicitud de parte, podrá condenar al demandado el pago de los gastos y costas de juicio, y
- ✓ También a solicitud de parte, el Juez podrá retener el pago de los honorarios legales hasta la plena satisfacción de la demanda respectiva. En previsión de lenidad o falta de interés de los apoderados legales o de los responsables en juicio.

**22.** Finalmente, en los artículos 50 y 51, contiene dos importantes aclaraciones; la primera de ellas, relativa a que el ejercicio de las acciones colectivas o relativas a intereses difusos no extingue el ejercicio de las acciones individuales relacionadas con una misma controversia tratándose, obviamente, de un tercero que no haya acudido a juicio a través de dicho mecanismo. de otra manera, se traicionaría el mandato contenido en nuestra Carta magna, relativo a la garantía de audiencia que implica, en resumidas cuentas, que nadie puede ser privado de sus bienes o derechos si no es a través de un procedimiento en donde se respeten las formalidades esenciales a éste como son la posibilidad de responder y ofrecer y desahogar pruebas.

El caso del artículo 51 reitera ese propósito al prever: *“El miembro de un grupo que ejercite una acción individual relacionada con una misma controversia será excluido del grupo y no estará obligado en su esfera individual, a menos que haya decidido unirse al grupo antes de la fecha de citación para sentencia”*.

Por lo expuesto, se propone el siguiente proyecto de

**DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACCIONES COLECTIVAS.**

**Artículo Único.-** Se expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas, para quedar en los siguientes términos:

**LEY REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACCIONES COLECTIVAS.**

**CAPITULO PRIMERO  
DISPOSICIONES PRELIMINARES**

Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular las acciones colectivas y la tutela de intereses difusos, determinar las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 2o.- Serán admisibles todo tipo de acciones colectivas capaces de proporcionar una protección adecuada y efectiva de los derechos del grupo y sus miembros. En todo caso, la acción colectiva puede ser intentada para proteger:

- I. Derechos difusos, y
- II. Derechos individuales homogéneos.

Artículo 3o.- La acción en los términos de esta Ley puede tener por objeto pretensiones de carácter:

- I. Declarativo;
- II. Constitutivo;
- III. De cumplimiento de una obligación de hacer o no hacer, o
- IV. De condena.

Artículo 4o.- Las acciones se substanciarán y decidirán con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en esta Ley y, en todo caso:

I.- A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, y

II.- Las disposiciones de la misma se interpretarán evitando una aplicación incompatible con la protección de los derechos colectivos o individuales difusos.

Artículo 5o.- En los juicios que deriven de una acción propia de esta Ley todas las promociones deberán hacerse por escrito, salvo las que se hagan en las notificaciones o en la audiencia de conciliación.

Artículo 6o.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Acciones de intereses difusos: Aquellas acciones interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. En éste caso, las personas afectadas no son determinadas o no son fácilmente determinables por los daños ocasionados. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad y se ejercerán solamente para obtener el reconocimiento y el pago de indemnización de los perjuicios;
- II. Acciones colectivas son aquellas acciones interpuestas por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios a dichas personas, las cuales son determinadas o fácilmente determinables;
- III. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los respectivos ordenamientos locales en los ámbitos estatal, municipal y del Distrito Federal, así como los órganos administrativos desconcentrados de los distintos órdenes de Gobierno;
- IV. Ley: La Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Acciones Colectivas;
- V. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades, las instituciones de educación superior a las que una Ley otorgue autonomía y cualquier otro ente establecido con tal carácter en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en las constituciones de las entidades federativas, y

- VI. Pretensión de clase: Vulneración de un derecho perteneciente a un grupo de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó o les puede originar perjuicios individuales.

## **CAPITULO SEGUNDO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN**

Artículo 7o.- La acción colectiva o de intereses difusos puede promoverse por:

- I. El Presidente de la República o el Procurador General de Justicia;
- II. Los gobernadores de los estados o los encargados de la procuración de justicia;
- III. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el encargado de la procuración de justicia en el mismo;
- IV. Los presidentes municipales, en lo relacionado con su competencia;
- V. Los órganos constitucionales autónomos, en lo relacionado con su competencia;
- VI. Las dependencias y entidades de la administración pública, de los tres órdenes de Gobierno, en lo relacionado con su competencia;
- VII. El Ministerio Público;
- VIII. Las asociaciones sin fines de lucro, legalmente constituidas al menos con dos años de antelación a la fecha de su presentación, y
- IX. Las personas físicas en lo individual, cuando representen una pretensión de clase.

Artículo 8o.- Son partes en el procedimiento que derive de la acción:

- I. El promovente o promoventes;
- II. El o los demandados, y
- III. El tercero o terceros perjudicados, si los hubiera.

Artículo 9o.- Podrán intentar acciones colectivas las dependencias y entidades de los distintos órdenes de Gobierno, los órganos constitucionales autónomos y personas jurídicas de derecho público.

Artículo 10.- La acción colectiva será procedente contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar derechos o intereses colectivos o difusos.

Artículo 11.- Las acciones colectivas o las de intereses difusos podrán promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o al interés colectivo o difuso.

Artículo 12.- Cuando la acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración.

### **CAPÍTULO TERCERO DE LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA**

Artículo 13.- la demanda por la que se ejercite una acción deberá contener los siguientes requisitos:

- I. La indicación del derecho o interés colectivo o difuso amenazado o vulnerado;
- II. La enunciación de las pretensiones;
- III. La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que la motivan;

- IV. El nombre del o de los demandados, personas físicas o morales, públicas o privadas, responsable de la amenaza o del agravio, así como su domicilio;
- V. Las pruebas que pretenda hacer valer, y
- VI. El nombre y firma del actor.

Artículo 14.- La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de oficio ordenará su citación en los términos legales a que haya lugar.

#### **CAPÍTULO CUARTO DE LA REPRESENTACIÓN COMÚN**

Artículo 15.- Cuando dos o más personas ejerciten la misma acción u opongan la misma excepción en un mismo procedimiento que derive del ejercicio de una acción colectiva, podrán litigar unidas y con una representación común, salvo que los colitigantes tengan intereses opuestos.

Artículo 16.- Si se trata de la parte actora, el nombramiento de representante común podrá hacerse en el escrito de demanda, o en la audiencia citada por el juez al efecto; si se trata de la demandada, el nombramiento se hará en el escrito de contestación o en la audiencia a que se ha hecho mención.

Si el nombramiento no lo hicieran los interesados dentro de los términos señalados, el juez lo hará escogiéndolo de entre los propios interesados.

Artículo 17.- En su caso, el representante común tendrá los derechos, obligaciones y responsabilidad inherentes a un mandatario judicial.

#### **CAPÍTULO QUINTO DE LA COMPETENCIA**

Artículo 18.- Será competente para conocer del juicio que derive del ejercicio de una acción colectiva o de intereses difusos, el Juez de Distrito en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto o los actos que le sirvan de origen.

Artículo 19.- Si el acto o actos han comenzado a ejecutarse en un Distrito y continúan ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

Artículo 20.- A criterio del o de los promoventes, será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción esté ubicado el domicilio de la autoridad o particular demandado.

Artículo 21.- En los lugares en que no resida Juez de Distrito, los jueces de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad o el particular demandado o donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto o los actos que le sirvan de origen a la acción respectiva, tendrán facultad para recibir la demanda, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentren por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la distancia que haya a la residencia del Juez de Distrito más cercano. Hecho lo anterior, el juez de Primera Instancia remitirá al de Distrito, sin demora alguna, la demanda original con sus anexos, en su caso.

## **CAPÍTULO SEXTO DE LAS NOTIFICACIONES.**

Artículo 22.- En el auto que admita la demanda, el juez ordenará su notificación personal al o a los demandados, en el domicilio señalado al efecto. A los ciudadanos interesados se les podrá informar en estrados y a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier otro mecanismo eficaz. Para este efecto, el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

Artículo 23.- Cuando se trate de entes públicos, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o quien haga sus veces de acuerdo a la legislación aplicable.

Artículo 24.- Cuando el demandado sea un particular, la notificación personal del auto admisorio se practicará de acuerdo con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

## **CAPÍTULO SÉPTIMO DEL TRÁMITE**

### **SECCIÓN PRIMERA DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA**

Artículo 25.- Dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez competente se pronunciará sobre su admisión. Se declarará la improcedencia de la acción cuando la demanda no cumpla con los requisitos señalados en esta Ley, precisando los defectos de que adolezca para que el actor los subsane en el término de tres días hábiles. Si éste no lo hiciere en tiempo, el juez la rechazará de plano.

Artículo 26.- En el auto admisorio de la demanda el juez ordenará su traslado al demandado por el término de diez días hábiles para su contestación. También dispondrá informarle que la sentencia será emitida dentro de los noventa días naturales siguientes al vencimiento del término de traslado y de su derecho a ofrecer y desahogar pruebas.

### **SECCIÓN SEGUNDA DE LA ADMISIÓN DE LA CONTESTACIÓN**

Artículo 27.- En la contestación de la demanda sólo podrán oponerse las excepciones de mérito y la de cosa juzgada; las relativas a defecto en el emplazamiento, falta de personalidad o competencia, serán resueltas por el juez en la sentencia que ponga fin al procedimiento.

Artículo 28.- Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, el juez podrá dictar las medidas que estime pertinentes para garantizar el interés público, para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

## **SECCIÓN TERCERA DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN**

Artículo 29.- Dentro de los cinco días posteriores al de la contestación de la demanda o del vencimiento del plazo de traslado, el Juez citará a las partes a una audiencia especial en la cual escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto.

La inasistencia a la audiencia a la que se refiere el párrafo anterior por parte de los funcionarios públicos obligados a asistir será causa de responsabilidad en los de la legislación en la materia.

Artículo 30.- En la audiencia a la que se refiere el artículo anterior, se podrá suscribir un convenio para dar por terminado el juicio. El juez velará en todo momento por la protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

Suscrito el convenio y revisado por el juez en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de su celebración de la audiencia, se dará por terminado el juicio y se elevará a la calidad de cosa juzgada.

## **SECCIÓN CUARTA DEL PERIODO PROBATORIO**

Artículo 31.- Contestada la demanda o transcurrido el plazo respectivo sin que hubiera convenio a que se refiere el artículo anterior, el Juez abrirá el juicio a prueba.

Artículo 32.- Además de las ofrecidas por las partes, el juez podrá ordenar o practicar cualquier prueba que estime conducente, incluida la presentación de estadísticas provenientes de fuentes que ofrezcan credibilidad.

También podrá el juez ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos u otros informes pertinentes en la causa de que se trate.

Artículo 33.- El juez está obligado a realizar las diligencias necesarias para mejor proveer; el ejercicio de dicha facultad no dilatará el procedimiento.

## **SECCIÓN QUINTA DE LOS ALEGATOS Y DE LA CITACIÓN PARA SENTENCIA**

Artículo 34.- Vencido el término para practicar pruebas, el juez correrá traslado a las partes para alegar por el término común de cinco días hábiles.

Artículo 35.- Vencido el término del traslado para formular alegatos, el Juez citará para sentencia por sí o a petición de parte.

Artículo 36.- A partir de la publicación del auto que cite para dictar sentencia, el juez dispondrá de treinta días naturales para dictarla.

En su caso, la condena al pago de daños o perjuicios se hará en general y se liquidará en el incidente respectivo; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás aspectos de la sentencia.

Artículo 37.- Las sentencias emitidas en un procedimiento que deriven de una acción colectiva o de protección de intereses difusos:

I.- Deberán delimitar la composición del grupo o personas afectadas, indicando con precisión las pautas necesarias para individualizar a los sujetos a quienes se extenderán los efectos de la cosa juzgada;

II.- Fijarán las bases de la liquidación o adhesión de los términos de ejecución, en su caso, y

III.- Establecerán el procedimiento para reconocer los derechos de los interesados, incluso para los no apersonados en el juicio respectivo.

Artículo 38.- La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de indemnización contenida en ella.

Artículo 39.- De las sentencias que protejan intereses colectivos o difusos, se ordenarán publicar un extracto de la demanda así como del resultado de la sentencia firme o los términos del convenio respectivo, en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 40.- La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general y causará estado de inmediato.

## **SECCIÓN SEXTA DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN**

Artículo 41.- Cuando hubiere condena de daños, perjuicios o al pago intereses, se fijará su importe en cantidad líquida o, por lo menos, se establecerán las bases con arreglo a las cuales deba hacerse la liquidación, cuando no sean el objeto principal del juicio.

Artículo 42.- En todo caso en que, para despachar ejecución, sea necesario practicar previamente una liquidación, se efectuará ésta por el procedimiento incidental.

Artículo 43.- Desde la emisión de la sentencia, en su caso, se podrá trabar embargo sobre los bienes del demandado.

Artículo 44.- Siempre que sea posible, el Juez calculará el importe de la indemnización debida a cada miembro individual del grupo. La ejecución de la sentencia se llevará a cabo de forma colectiva.

Artículo 45.- Si el juez de la causa no puede calcular el importe de los daños sufridos por los miembros del grupo, la condena será genérica, limitándose a determinar la responsabilidad de la demandada y el deber de indemnizar, en su caso.

Artículo 46.- En el caso del artículo anterior, los miembros del grupo tendrán un máximo de dos años desde la fecha de notificación de la sentencia para ejercitar sus acciones individuales.

## **SECCIÓN SÉPTIMA DE LOS GASTOS Y COSTAS DE JUICIO**

Artículo 47.- El ejercicio de las acciones colectivas o relativas a intereses difusos no generará gastos ni costas de juicio en perjuicio del actor o actores, a menos que haya obrado de mala fe.

Artículo 48.- El Juez, a solicitud de parte, podrá condenar al demandado el pago de los gastos y costas de juicio.

Artículo 49.- El Juez, a solicitud de parte, podrá retener el pago de los honorarios legales hasta la plena satisfacción de la demanda respectiva.

## **CAPÍTULO OCTAVO DE LAS ACCIONES INDIVIDUALES**

Artículo 50.- El ejercicio de las acciones colectivas o relativas a intereses difusos no extingue el ejercicio de las acciones individuales relacionadas con una misma controversia.

Artículo 51.- El miembro de un grupo que ejercite una acción individual relacionada con una misma controversia será excluido del grupo y no estará obligado en su esfera individual, a menos que haya decidido unirse al grupo antes de la fecha de citación para sentencia.

## **TRANSITORIO**

**Único.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Palacio Legislativo de San Lázaro, a los \_\_ días del mes de agosto del 2010.**

**A T E N T A M E N T E:**

**DIP. JAVIER CORRAL JURADO.**