



Gaceta Parlamentaria

Año XII

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 23 de abril de 2009

Número 2743-XIV

CONTENIDO

Dictámenes

De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Anexo XIV

Jueves 23 de abril



Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y 88, del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO LEGISLATIVO

a) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 19 de abril del año 2007, la diputada Ma. del Pilar Ortega Martínez del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó iniciativa que reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada



Comisión de Puntos Constitucionales

para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

b) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 05 de febrero del año 2008, el diputado Juan N. Guerra del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó iniciativa que adiciona un párrafo quinto al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia del mismo.

c) En sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, celebrada el día 22 de Abril año 2009, se sometió a discusión de los diputados integrantes de la misma el presente dictamen el cual fue aprobado por _____ de los presentes.

II. VALORACIÓN DE LAS INICIATIVAS.

a) Valoración de la Iniciativa de la diputada Pilar Ortega Martínez.

La iniciativa en estudio parte de la consideración de que únicamente habrá una democracia en sentido sustancial si existen garantías



Comisión de Puntos Constitucionales

procesales eficaces en contra de cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados.

Se hace notar que con la aparición de nuevas categorías de derechos fundamentales y la falta de mecanismos de protección específicos o adecuados para los mismos y para otros ya reconocidos, como el derecho al medio ambiente, el derecho a la paz, y los derechos de los consumidores, han presionado, en otros países, para que los sistemas de protección constitucional adecuen sus mecanismos procesales para la defensa de este tipo de intereses y la posible indemnización de las víctimas.

De ahí la necesidad de que en nuestro sistema jurídico se haga una adecuación procesal para la protección de derechos, tomando en consideración que la legitimidad procesal individualizada es, si bien una herramienta necesaria, también en ocasiones inadecuada frente a nuevas realidades.

En fin, el Estado Constitucional de Derecho, se justifica como un orden encaminado para la protección de los derechos fundamentales; protección que junto con la defensa de valores y principios constitucionales constituye su fin y objeto. Considera que es válido al instrumentar mecanismos de defensa, establecer requisitos formales que en orden a la seguridad jurídica, aseguren la viabilidad misma del



Comisión de Puntos Constitucionales

proceso, pero ello sin menoscabo de disminuir o alterar el contenido de los derechos, valores y principios antes aludidos.

Así pues, los derechos difusos y colectivos corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a diversos grupos sociales, que se encuentran distribuidos en amplios sectores, de manera que no resulta fácil el establecimiento de los instrumentos adecuados para la tutela de los propios intereses, que se refieren esencialmente al consumo, al medio ambiente, a los problemas urbanos y al patrimonio artístico y cultural, entre los más importantes.

La iniciadora hace referencia a la doctrina brasileña, la cual, comenta, distingue entre los intereses colectivos y los intereses difusos propiamente dichos. Ambas categorías son metaindividuales, en el sentido de que no pertenecen a un titular determinado, sin embargo, los intereses colectivos son los intereses comunes a una colectividad de personas entre las que existe un vínculo jurídico (colegios de profesionales, condominios, etcétera). En los intereses difusos propiamente dichos, por el contrario, no existe ese vínculo jurídico, sino situaciones contingentes o accidentales (habitar en la misma región, consumir el mismo producto, vivir en determinadas circunstancias socioeconómicas, etcétera).

Es el caso que en el estado actual del juicio de amparo los intereses difusos y colectivos no pueden ser materia de protección por parte de



Comisión de Puntos Constitucionales

nuestra institución procesal. Lo que significa un notorio atraso en relación con los avances en la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados que se aprecian en derecho comparado, y un enorme obstáculo en la consecución del acceso a la justicia de los mexicanos. De nada sirve el reconocimiento jurídico de intereses supraindividuales si se niega su acceso a la justicia.

Uno de los aspectos del actual funcionamiento del juicio de amparo que restringe, en gran medida, su finalidad de protección de los derechos fundamentales es la limitada legitimación para promoverlo a través del interés jurídico, identificado como derecho subjetivo.

Esta identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo viene a ser una forma de privilegiar las actuaciones de los órganos del Estado frente a los particulares, sencillamente por la dificultad de éstos de hacer valer medios de impugnación.

Nos expone, la diputada Ortega, el hecho de que contra lo que comúnmente se piensa, el interés jurídico en su acepción estricta como derecho subjetivo no es consustancial al juicio de amparo. Por el contrario, en el siglo XIX, la Corte tenía una concepción amplia de la legitimación en el juicio de amparo. Así se desprende de la revisión de la Primera Época del Semanario Judicial de la Federación, en la cual se da cuenta de varios casos en que la Suprema Corte aceptó la procedencia del amparo para la protección de intereses urbanísticos,



Comisión de Puntos Constitucionales

estéticos e incluso de simple comodidad. El individuo promovía el amparo no únicamente en defensa de sus intereses, sino también en los de un sector amorfo de la comunidad.

Así, por ejemplo, en 1872 se resolvió una demanda de amparo promovida en representación de una menor contra actos del ayuntamiento de Ciudad Guzmán, Jalisco. La controversia se había planteado en contra de la orden de demoler un pórtico o portal en la plazuela en la que se ubicaba la casa de la quejosa. La Corte otorgó el amparo, a pesar de que, la autoridad no pretendía destruir su casa, sino el ambiente natural y arquitectónico en el que se localizaba la propiedad. Con esa resolución, la Corte protegió no sólo a la quejosa, sino a los vecinos y al ambiente de la comunidad.

Es de apreciar que el criterio emitido en el asunto mencionado era sumamente adelantado para su tiempo; época en la que estaban en etapa de construcción los derechos fundamentales en su sentido clásico de derechos de libertad, pero en la que no nacían aún los derechos sociales o prestacionales, ya no digamos los derechos humanos de la tercera generación. Incluso, para nuestro tiempo, la resolución de la Corte sería considerada moderna y adecuada.

Lamentablemente estos criterios vanguardistas se fueron perdiendo. Desde que Vallarta llega a la presidencia de la Suprema Corte no hay noticia de precedentes en los cuales se acepte la legitimación en



Comisión de Puntos Constitucionales

términos amplios. Por el contrario, es a partir de entonces en que se empieza a elaborar toda una construcción para exigir la afectación de un derecho subjetivo como requisito para la procedencia del juicio de amparo.

El criterio prevaleciente en el Poder Judicial de la Federación establece que para el interés jurídico se requiere:

- a) La existencia de un derecho establecido en una norma jurídica;
- b) la titularidad de ese derecho por parte de una persona;
- c) la facultad de exigencia para el respeto de ese derecho, y
- d) la obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

Sin la existencia de esos requisitos el amparo es improcedente por la carencia de interés jurídico.

Tal conceptualización del interés jurídico no se compece con las necesidades de una sociedad moderna ni da respuesta a los retos del derecho público contemporáneo. Se privilegia a la autoridad frente al gobernado y se consuman sectores amplios de impunidad, en momentos en que la lucha por los derechos fundamentales es de tal importancia que, incluso, su consagración y la existencia de garantías procesales efectivas es requisito para que un Estado pueda ser calificado como democrático en sentido sustancial.



Comisión de Puntos Constitucionales

En efecto, la exigencia del interés jurídico para la procedencia del juicio de amparo deja fuera de control jurisdiccional una gran cantidad de actos de autoridad que lesionan la esfera jurídica de los particulares, pero que no afectan un derecho subjetivo, o que lo afectan sólo de manera indirecta. Es común encontrar actos de autoridad que lesionan gravemente el patrimonio de los gobernados pero que, por no violentar un derecho subjetivo, no son susceptibles de impugnación procesal.

Asimismo, quedan ajenos a la protección del amparo los llamados intereses difusos y colectivos.

Es necesario que el amparo tutele los derechos fundamentales cuando éstos son vulnerados, aunque no se afecte un derecho subjetivo; asimismo, es menester que se abra la posibilidad de control en los casos de intereses difusos y colectivos.

Estima la proponente que como ha sucedido en otras latitudes, la incorporación del interés legítimo se traducirá en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Del mismo modo, el interés legítimo fortalecerá al Estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hoy están ajenos de control jurisdiccional.



Comisión de Puntos Constitucionales

El interés legítimo, cuyo desarrollo más importante se ha dado en el ámbito del derecho administrativo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Así, no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas, con lo que se convertiría en una especie de acción popular.

El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí se afecta la esfera jurídica de dichos particulares. En efecto, puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular (especial, diferente) respecto de los demás. Esto puede ocurrir por dos razones, en primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Ésta es la noción del interés legítimo. Es decir, que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos administrativos. La posibilidad de



Comisión de Puntos Constitucionales

acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger.

El interés legítimo no requiere, como ya se dijo, de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio.

A través de la incorporación del concepto de interés legítimo, se protege a los gobernados de afectaciones a sus derechos subjetivos, pero además frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debido, en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico; así también se tutelan los llamados intereses difusos o colectivos. Es obvia la enorme amplitud proteccionista que adquiriría el juicio de amparo a partir de un nuevo criterio de legitimación.

En esta iniciativa se plantea que los intereses difusos o colectivos se protejan a través de la figura del interés legítimo.

Por virtud del interés legítimo se abre la puerta para la defensa de afectaciones a la esfera jurídica de los gobernados que no violentan un derecho subjetivo pero que tampoco se trata de intereses difusos o colectivos, lo que constituye una ventaja frente a la previsión exclusiva de procedencia en contra de la afectación de intereses difusos.



Comisión de Puntos Constitucionales

En este sentido, la legitimación a través del interés legítimo es más amplia que la que se lograría con la sola defensa de los intereses difusos y colectivos.

Por otra parte, debe reconocerse que la problemática de la protección de los intereses difusos o colectivos no siempre implica un problema de constitucionalidad, por eso, en ocasiones, esta protección se daría en primer nivel en esfera técnica en sede administrativa y no en sede jurisdiccional. Por ello, el interés legítimo que se propone es un concepto abierto, para que los jueces decidan en cada caso concreto si se está o no en presencia de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos y, en consecuencia, acreditar o no la legitimación en el juicio de amparo. Esto no se puede definir a priori, tiene que ser una creación jurisdiccional.

Es importante puntualizar algunos aspectos que dibujen los elementos del concepto en cuestión:

- a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante.
- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.



Comisión de Puntos Constitucionales

c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.

d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.

e) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético; en suma, es un interés jurídicamente relevante.

f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Es importante destacar que en tratándose de procesos sigue subsistiendo la necesidad del interés jurídico, entendido como derecho subjetivo, en razón de que sería inconveniente que en un juicio donde hay dos partes que están litigando con idéntico interés, venga un tercero a obstaculizar el ejercicio de sus derechos, con lo cual se crearía un caos ante la imposibilidad de que se ejecutaran las decisiones judiciales. Por ello, se hace la diferenciación entre lo que



Comisión de Puntos Constitucionales

son procedimientos judiciales para los cuales se exige interés jurídico y los demás actos para cuya impugnación basta el interés legítimo.

En cuanto a las sentencias que se dicten en los juicios de amparo promovidos en defensa de los derechos difusos y colectivos, sus efectos serían generales, constituyendo una excepción al principio de relatividad de las sentencias, ya que sería ilógico que una persona que promueva un juicio de amparo en defensa de derechos difusos y colectivos obtuviera un fallo favorable en lo individual, como el caso de detener una obra dañina para el medio ambiente, y que ella sola recibiera el beneficio; en vía de consecuencia las demás personas del grupo recibirían también el beneficio del amparo.

Se puede decir que el objetivo de esta reforma es permitir el acceso al juicio de amparo a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad (interés legítimo), no obstante que carezcan de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (interés jurídico), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses.

Para la proponente resulta necesario, abrir la mente a novedosas categorías y a una forma más democrática de entender el papel del control de la constitucionalidad de las libertades. Se trata de poner el énfasis en el control sobre el ejercicio del poder; de privilegiar la vigencia plena de los derechos fundamentales frente al abuso de la



autoridad; se trata, en suma, de superar el modelo que sirvió a sistemas autoritarios para avanzar hacia un nuevo paradigma que coadyuve al fortalecimiento de un Estado democrático.

En razón de los argumentos esgrimidos, en la iniciativa en comento se propone reformar la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir el concepto de interés legítimo como requisito para hacer valer la protección de derechos colectivos ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

b) Valoración de la Iniciativa del diputado Juan N. Guerra.

Considera el diputado Guerra, que en materia de derechos humanos, nuestro sistema jurídico ha ido incorporando, en un proceso inacabado y en constante progreso, aquellos derechos humanos denominados de primera (civiles y políticos), segunda (económicos, sociales y culturales) y tercera generación (colectivos y de solidaridad). Y que sin embargo, para el establecimiento de un verdadero estado de derecho, al que necesariamente debemos aspirar, no es suficiente la incorporación al sistema jurídico de derechos sustantivos, sino que es necesario establecer aquellas acciones y procedimientos sencillos y eficaces que permitan su ejercicio y defensa adecuada, pues de lo contrario, estaremos inmersos en un sistema perverso que provocaría que las violaciones a los derechos y al sistema jurídico en general



Comisión de Puntos Constitucionales

sean simplemente toleradas por falta de medios de acceso a una real justicia.

La falta de un adecuado sistema de acceso a la justicia genera una desconfianza en las instituciones del Estado y una percepción de que éste es incapaz de establecer aquellos mecanismos que puedan resolver adecuadamente los conflictos sociales, elevando con ello la tensión social, lo que conlleva en última instancia a una desconfianza general en nuestro régimen.

Estima el proponente, que nuestro sistema jurídico en general y el procesal en particular, fueron diseñados desde una visión liberal e individualista que permite la titularidad de derechos y la protección de los mismos mediante mecanismos que privilegian la actuación individual sobre la colectiva, visión que logró satisfacer las necesidades sociales en un momento histórico determinado, pero que la creciente complejidad de las relaciones sociales y el aumento en número y en situaciones comunes de las interrelaciones entre los diversos miembros de la sociedad hace necesario rediseñar el enfoque de nuestras instituciones jurídicas y dirigirlo hacia el establecimiento de acciones y procedimientos que permitan a los individuos su organización para la mejor defensa de sus intereses y derechos.



Comisión de Puntos Constitucionales

Al hacer un análisis de derecho comparado, nos muestra que en otras jurisdicciones este nuevo enfoque –la defensa colectiva de derechos e intereses– ha tenido un énfasis mucho más marcado que aquel que hemos experimentado en nuestro país. Ello, con el transcurso del tiempo, ha traído como consecuencia que en otros países la protección de derechos e intereses de las personas y colectividades sea mucho más vigoroso y efectivo, y que los conflictos interpersonales y sociales sean procesados adecuadamente por las instituciones jurídicas, reduciendo con ello la tensión social.

Una de las instituciones que en otros sistemas jurídicos han permitido la tutela colectiva de derechos e intereses, así como la organización y asociación de personas para la defensa de los mismos son las acciones y procedimientos colectivos; éstos son instituciones que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad.

Así, nos explica en su iniciativa, que el término derechos colectivos comprende los llamados derechos difusos, colectivos en sentido estricto e individuales de incidencia colectiva. Los derechos e intereses difusos y colectivos en sentido estricto son aquellos derechos e intereses transindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o



Comisión de Puntos Constitucionales

determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte, los derechos e 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.

Aunque en otras jurisdicciones las acciones y procedimientos colectivos han recibido distinto nombre y sus mecanismos divergen en lo accidental, al extraer su funcionalidad esencial podemos observar que regulan en forma relativamente similar el mismo fenómeno.

En el derecho colombiano, la Constitución Política de Colombia señala 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 públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella. También regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos". La regulación secundaria en la materia (Ley 472 de 1998) establece que las acciones populares son el medio por el cual se tutelan los derechos colectivos en sentido



Comisión de Puntos Constitucionales

amplio y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y, de ser posible, restituir las cosas a su estado anterior. Por otro lado, las acciones de grupo permiten a un conjunto de personas que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones uniformes respecto a misma causa demandar la satisfacción de sus intereses individuales.

En los Estados Unidos de América, la vía más común para defender los derechos de un grupo de personas es la denominada acción de clase (*class action*). Su finalidad es la de facilitar el acceso a la justicia de un grupo mediante la acumulación en un sólo procedimiento de reclamaciones individuales. Las acciones de clase están reguladas principalmente por las denominadas Reglas Federales de Procedimiento Civil (*Federal Rules of Civil Procedure*), en particular las reglas 23, 23.1 y 23.2. Las acciones de clase son procedentes en una gran diversidad de materias tales como accidentes, responsabilidad por productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas e incluso en temas como discriminación y desempeño administrativo del gobierno. Adicionalmente, se han creado vías de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de su competencia. Es importante mencionar que una



Comisión de Puntos Constitucionales

parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por vía jurisprudencial.

En Brasil, la constitución en su artículo 5, fracción LXXIII, establece que "cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia"; a través del trabajo jurisprudencial se admitió el ejercicio de dicha acción para la tutela de otros derechos o intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. A manera de ejemplo, en Brasil, la defensa colectiva de los derechos de los consumidores en juicio, incluso, tiene una vía especial regulada por la Ley número 8.078 del 11 de septiembre de 1990, la cual establece que la defensa colectiva será ejercida cuando se trate de a) intereses o derechos difusos (intereses o derechos transindividuales de naturaleza indivisible cuyos titulares son personas indeterminadas y coligadas por circunstancias de hecho), los intereses o derechos colectivos (intereses o derechos transindividuales de naturaleza indivisible cuyo titular es un grupo, categoría o clase de personas coligadas entre sí por una relación jurídica base) y los intereses o derechos individuales homogéneos (intereses o derechos individuales con un origen común).



Comisión de Puntos Constitucionales

Existen muchas otras jurisdicciones que permiten la defensa colectiva de los intereses y derechos de las colectividades o grupos para alcanzar una plena protección de sus derechos (España, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, entre otros). Aquí sólo hemos citado algunas de las más representativas para efecto de ilustrar los avances en esta materia en otros países.

En México, aunque alguna forma de denuncia popular y de acciones colectivas están relativamente previstas en algunos ordenamientos legales, su tratamiento es deficiente, sus efectos restringidos o su ejercicio se encuentra limitado por restricciones procesales. Por otra parte, el desarrollo jurisprudencial en la materia ha sido exiguo y no es sino en fechas recientes que hemos sido testigos de algunos criterios que comienzan a reconocer la legitimación colectiva para la defensa de los intereses y derechos de grupos de personas.

El propósito principal de esta iniciativa es el establecimiento en la Constitución de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos. El término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva. Consideramos que a través su incorporación en el ordenamiento jurídico mexicano se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento de acceso a la justicia de todos los mexicanos y



Comisión de Puntos Constitucionales

habitantes de este país, así como hacia una verdadera posibilidad de justiciabilidad de muchos derechos que hoy no encuentra una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa. En última instancia esta reforma coadyuvará en la construcción de un efectivo estado de derecho, en donde todo aquel que tenga un derecho o interés, pueda encontrar la forma de protegerlo y defenderlo adecuadamente a través del sistema de las instituciones de administración de justicia.

Corresponderá al legislador ordinario, tanto en el ámbito federal como en el estatal, la adecuada interpretación del contenido y esencia de esta reforma, a efecto de establecer acciones y procedimientos ágiles, sencillos y flexibles que permitan la protección colectiva de derechos e intereses mencionados, en las materias en las que sea necesaria su regulación, incluyendo pero sin limitar a aquellas relacionadas con el medio ambiente, el equilibrio ecológico, el desarrollo sustentable, el uso y disfrute de espacios públicos, el uso y protección de los bienes del dominio público, libre competencia económica, acceso a servicios públicos, derechos de los consumidores y usuarios, moralidad administrativa, así como todos aquellos previstos en la legislación secundaria y en tratados internacionales.

Asimismo se deberán instrumentar medidas que fomenten, por un lado, la organización de individuos para la protección y defensa de sus derechos, y por otro, una mayor difusión y un mejor acceso a la



Comisión de Puntos Constitucionales

información sobre dichos derechos e intereses, ello con el propósito de robustecer el ejercicio de la ciudadanía y los deberes cívicos de los miembros de nuestra comunidad. El legislador deberá también prever mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos judiciales que le permitan a los miembros de la comunidad coadyuvar en la mejor resolución de los litigios, sobre todo en aquellos en los que haya un evidente interés público en juego.

En la legislación secundaria se deberá velar por el establecimiento de reglas adecuadas en materia de legitimación activa, pruebas no individualizadas, cosa juzgada, efectos de las sentencias, financiamiento de procedimientos, responsabilidad civil objetiva, entre otras, que sean compatibles con las acciones y procedimientos colectivos.

Por su parte, los juzgadores tendrán la misión de cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean compatibles con espíritu de éstos y con la protección de los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Ello implicará necesariamente que nuestros juzgadores deberán comenzar a elaborar estándares y guías que le auxilien en su labor, pues los paradigmas procesales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos. En un inicio será necesario que nuestros



Comisión de Puntos Constitucionales

juzgadores revisen el espíritu de éstos de acuerdo con las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones. Deberán asimismo abstraer su función esencial y adaptarlos a las peculiaridades del sistema procesal mexicano.

III. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN.

La forma y sustancia del Estado ha ido evolucionando con el devénir del tiempo, desde el modelo de derecho premoderno, pasando por el estado legislativo de derecho, hasta alcanzar la actual forma de estado constitucional de derecho.

Así los derechos colectivos han sido considerados como de tercera generación relativos a la solidaridad, por ello es necesario que se regule claramente en que consisten, para no confundir derechos sociales con derechos colectivos esclareciendo de que manera se pueden hacer valer derechos que afectan a una colectividad eficientemente y responden a una realidad objetiva de nuestra época, consecuencia de las necesidades fundamentales de hoy.

Dentro del concepto de derechos colectivos han sido señalados aquellos relativos a que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, a sus necesidades como consumidor y como usuario de servicios financieros.



Comisión de Puntos Constitucionales

De esta forma se delimitan en el contenido de la reforma a estas materias "protección al consumidor, como usuario de servicios financieros y para la protección al medio ambiente" ya los órganos del Estado legitimados para su defensa.

Hoy en día, una gran cantidad de estudiosos del tema consideran que la necesidad de protección jurídica responde a nuevas exigencias generadas por nuevas situaciones, tal y como lo ha reconocido el Maestro Joaquín Gallego Flores *"para los efectos de la regulación legal de dichos intereses se debe tomar en cuenta, la diferente naturaleza de las acciones colectivas, distinguiendo estas últimas de las acciones que protegen intereses difusos y aquellas que protegen intereses individualizables o individualizados"*.

El ritmo de la tecnología, de la industria, las condiciones del país y del mundo, los avances científicos, industriales, comerciales, han superado definitivamente la previsión de los efectos nocivos que pueden ocasionar a grupos considerables de la población, al tiempo que han generado la emergencia de preocupaciones y necesidades sin precedentes.

Una de las principales preocupaciones en la defensa de los derechos humanos, y entre ellos los llamados de tercera generación o derechos colectivos, es el acceso efectivo a la justicia, y para ello es urgente contar con instrumentos ágiles de protección de derechos en esta



Comisión de Puntos Constitucionales

materia. Razón por la cual, los integrantes de esta Comisión, estimamos que los derechos colectivos exigen mecanismos supraindividuales para la defensa de la colectividad y de los grupos, sin perder de vista que los derechos de naturaleza colectiva exceden aquellos que los que en esta reforma se mencionan. Pero hemos optado por el reconocimiento de éstos derechos en específico, considerando que actualmente nuestro diseño institucional contempla instancias que protegen este tipo de bienes jurídicos – Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional para la protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros-, y por lo tanto, permite la protección de los derechos que de éstos se desprenden. En ese sentido, el reconocimiento de derechos colectivos que la iniciativa que motiva este dictamen propone, viene a fortalecer lo ya establecido en este entramado institucional, reforzando y optimizando la posibilidad de tutelar la protección de derechos de naturaleza propiamente colectiva, no de forma limitativa, sino inicial.

La finalidad de las acciones colectivas será la de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.



Comisión de Puntos Constitucionales

Es por ello que, coincidimos con los propósitos expuestos por quienes presentan las iniciativas que ahora se dictaminan y consideramos que ambas son complementarias, pues por una parte se otorga una garantía para los ciudadanos y por el otro establece las condiciones procesales por las cuales se hará efectivo el derecho tutelado. De esta manera y posterior a un proceso de negociación y de acuerdos, los integrantes de esta Comisión decidimos proponer la siguiente redacción para la protección de los intereses colectivos:

“Las leyes que expida el Congreso de la Unión regularán los derechos colectivos, los cuales solamente podrán establecerse en materia de protección al consumidor, usuarios de servicios financieros y protección al ambiente. Estos derechos podrán ser ejercidos por los órganos federales del Estado competentes en estas materias, por sí o a petición de los interesados. Dichas leyes determinarán las acciones y procedimientos judiciales para tutelarlos. Los Jueces federales conocerán de manera exclusiva sobre estos juicios.”

Por lo anteriormente expuesto y motivado, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión de Puntos Constitucionales somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente:



Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los actuales tercero a séptimo a ser cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

Las leyes que expida el Congreso de la Unión regularán los derechos colectivos, los cuales solamente podrán establecerse en materia de protección al consumidor, usuarios de servicios financieros y protección al ambiente. Estos derechos podrán ser ejercidos por los órganos federales del Estado competentes en estas materias, por sí o a petición de los interesados. Dichas leyes determinarán las acciones y procedimientos judiciales para tutelarlos. Los Jueces federales conocerán de manera exclusiva sobre estos juicios.

...

...

...

...



Comisión de Puntos Constitucionales

...

Transitorios


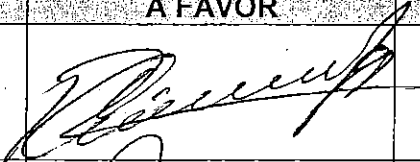





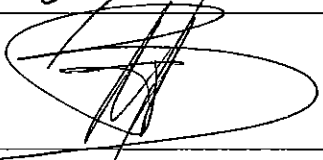

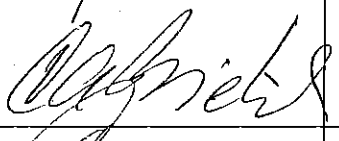



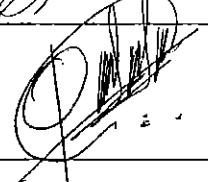

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor a los seis meses contados a partir del día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes de su competencia en un plazo máximo de doce meses contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.



Comisión de Puntos Constitucionales





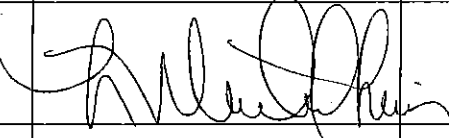





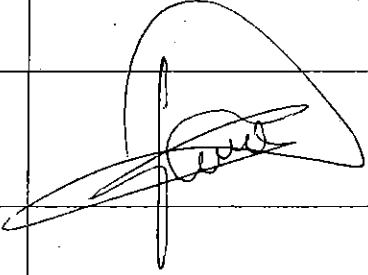

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ACCIONES COLECTIVAS.

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA
 <p>Cárdenas Hernández Raymundo. Presidente. PRD</p>		
 <p>José Gildardo Guerrero T. Secretario. PAN.</p>		
 <p>Dora Alicia Martínez Valero. Secretaria. PAN.</p>		
 <p>Mónica Fernández Balboa. Secretaria. PRD.</p>		
 <p>Carlos Armando Biebrich Torres. Secretario. PRI.</p>		
 <p>José Jesús Reyna García. Secretario. PRI.</p>		
 <p>Patricia Castillo Romero. Secretaria. CONVERGENCIA.</p>		
 <p>Silvano Garay Ulloa. Secretario. PT.</p>		



Comisión de Puntos Constitucionales













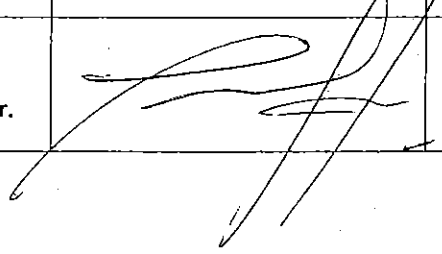
DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ACCIONES COLECTIVAS.

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA
 <p>Sergio Eduardo de la Torre Jaramillo. Integrante. PAN.</p>		
 <p>María del Consuelo Argüelles Arellano Integrante. PAN.</p>		
 <p>Montiel Luis Lariza. Integrante. PAN</p>		
 <p>Raúl Cervantes Andrade. Integrante. PRI.</p>		
 <p>Alfredo Adolfo Ríos Camarena. Integrante. PRI.</p>		
 <p>Leticia Días de León Torres. Integrante. PAN.</p>		
 <p>Jaime Espejel Lazcano. Integrante. PRD.</p>		
 <p>Antuña Batista Fidel. Integrante. PAN.</p>		



Comisión de Puntos Constitucionales







DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO DE LA COMISION DE PUNTOS CONSTITUCIONALES POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ACCIONES COLECTIVAS

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA
 Juan Nicasio Guerra Ochoa. Integrante. PRD.		
 Francisco Elizondo Garrido. Integrante. PVEM.		
 Andrés Lozano Lozano. Integrante. PRD.		
 Arely Madrid Tovilla. Integrante. PRI.		
 Lizbeth Evelia Medina Rodríguez. Integrante. PAN.		
 Victorio Rubén Montalvo Rojas. Integrante. PRD.		
 Ma. del Pilar Ortega Martínez. Integrante. PAN.		
 Rosario Ignacia Ortiz Magallón. Integrante. PRD.		
 Victor Samuel Palma César. Integrante. PRI.		



Comisión de Puntos Constitucionales

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ACCIONES COLECTIVAS.

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA
 Cruz Pérez Cuéllar. Integrante. PAN.		
 Juan Francisco Rivera Bedoya. Integrante. PRI.		
 Juan José Rodríguez Prats. Integrante. PAN.		
 Salvador Ruíz Sánchez. Integrante. PRD.		
 Yadhira Yvette Tamayo Herrera. Integrante. PAN.		

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LX Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Javier González Garza, PRD, presidente; Héctor Larios Córdova, PAN; Emilio Gamboa Patrón, PRI; Alejandro Chanona Burguete, CONVERGENCIA; Gloria Lavara Mejía, PVEM; Ricardo Cantú Garza, PT; Silvia Luna Rodríguez, NUEVA ALIANZA; Aída Marina Arvizu Rivas, ALTERNATIVA.

Mesa Directiva

Diputados: Presidente, César Duarte Jáquez; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; José Luis Espinosa Piña, PAN, Ruth Zavaleta Salgado, PRD; secretarios, Margarita Arenas Guzmán, PAN; María Eugenia Jiménez Valenzuela, PRD; María del Carmen Pinete Vargas, PRI; José Manuel del Río Virgen, CONVERGENCIA; Manuel Portilla Diéguez, PVEM; Rosa Elia Romero Guzmán, PT; Jacinto Gómez Pasillas, NUEVA ALIANZA; Santiago Gustavo Pedro Cortés, ALTERNATIVA.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>