



**ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA
REFORMA PUBLICADA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
EL 29 DE JULIO DE 2010**

REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JULIO DE 2010	2
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN	6
III. DISCUSIÓN / ORIGEN	20
IV. MINUTA.....	36
V. DICTAMEN / REVISORA.....	39
VI. DISCUSIÓN / REVISORA	62
VII. DECLARATORIA.....	78



REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JULIO DE 2010

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F. jueves, 07 de febrero de 2008.

Gaceta Parlamentaria No 185

INICIATIVA DE SENADOR (GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI)

El suscrito senador Jesús Murillo Karam integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos:

Es bien sabido que la realidad va siempre un paso delante de su interpretación por parte de los actores estatales relevantes y por ende de su normativización. Es misión de dichos actores estatales relevantes (legisladores, jueces, miembros de la administración pública, entre otros) el mantener en todo momento su plena disposición, apertura y entereza para desentrañar y dilucidar dicha realidad y las necesidades sociales imperantes, en aras de establecer las normas jurídicas adecuadas que permitan a la sociedad la realización de aquellos valores considerados como supremos en un momento histórico determinado.

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). 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, 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.

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. Si bien esta visión logró satisfacer las necesidades sociales en un momento histórico determinado, 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.

El 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..

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 supraindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentra 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.

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 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 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 fé 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 No. 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 supraindividuales de naturaleza indivisible cuyos titulares son personas indeterminadas y coligadas por circunstancias de hecho), los intereses o derechos colectivos (intereses o derechos supraindividuales 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).

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.

En noviembre del año anterior un grupo de académicos y agrupaciones de la sociedad civil realizaron un congreso sobre acciones y procedimientos colectivos que reunió a expertos nacionales e internacionales sobre la materia, así como a legisladores mexicanos de distintas fracciones parlamentarias. La conclusión general de dicho congreso fue la imperiosa necesidad de incluir dentro de nuestro sistema jurídico acciones y procedimientos que permitieran la defensa de derechos colectivos, ello con el propósito de mejorar las condiciones de acceso a la justicia y alcanzar una verdadera efectividad de los derechos consignados en nuestro marco normativo.



Con posterioridad a dicho congreso, un grupo de académicos dirigidos por el Maestro Alberto Benítez Tiburcio, el Doctor Eduardo Ferrer Macgregor y el Doctor Fernando García Sais, así como asociaciones de la sociedad civil realizaron un proyecto de reforma constitucional que permitiera incluir dentro de nuestro sistema jurídico las acciones y procedimientos colectivos. Una vez elaborado, dicho proyecto fue presentado a un grupo plural de legisladores quienes determinamos integrar un grupo de trabajo que tuviera como propósito analizar el proyecto referido. Dicho grupo estuvo formado por académicos y agrupaciones de la sociedad civil y legisladores. Esta iniciativa refleja los acuerdos del grupo de trabajo antes referido.

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 habitantes de este país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos 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 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 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.

Por las anteriores razones y fundamentos expuestos, me permito presentar a la consideración de esta H. Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL PÁRRAFO QUINTO AL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único: se adiciona el párrafo quinto al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos, así como medidas que permitan a los individuos su organización para la defensa de los mismos.

Transitorios.

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al 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.

II. DICTAMEN / ORIGEN

SENADORES

DICTAMEN

México, D.F. jueves, 10 de diciembre de 2009.

Gaceta Parlamentaria No. 68



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos de LX Legislatura de la Cámara de Senadores, se turnó para su estudio, análisis y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86, 94 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

1.- En sesión celebrada en la Cámara de Senadores el día 7 de febrero de 2008, el Senador Jesús Murillo Karam, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó iniciativa de decreto por el que se adiciona un quinto párrafo al artículo 17 constitucional en materia de acciones colectivas.

2.- En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva dispuso que la iniciativa antes mencionada fuera turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos para su estudio y dictamen correspondiente.

MATERIA DE LA INICIATIVA

1.- El Senador Jesús Murillo fundamenta la iniciativa materia del presente dictamen con base en las consideraciones que se exponen a continuación:

Señala que es bien sabido que la realidad va siempre un paso adelante de su interpretación por parte de los actores estatales relevantes y por ende de su



normativización. Es misión de dichos actores estatales relevantes (legisladores, jueces, miembros de la administración pública, entre otros) el mantener en todo momento su plena disposición, apertura y entereza para desentrañar y dilucidar dicha realidad y las necesidades sociales imperantes, en aras de establecer las normas jurídicas adecuadas que permitan a la sociedad la realización de aquellos valores considerados como supremos en un momento histórico determinado.

2.- Menciona que en materia de derechos humanos, nuestro sistema jurídico ha ido incorporando, en un proceso inacabado y en constante progreso los derechos fundamentales denominados de primera (civiles y políticos), de segunda (económicos, sociales y culturales) y de tercera generación (colectivos y de solidaridad); sin embargo, precisa, la incorporación de tales derechos sustantivos no es suficiente para poder hablar de un verdadero Estado de derecho, sino que además se requieren establecer aquellos mecanismos e instrumentos procesales que en forma sencilla y accesible hagan posible por un lado, el ejercicio pleno de dichos derechos y por otro, en caso de su violación o desconocimiento, permitan su defensa (acceso a la justicia) pues de lo contrario, se provocaría que nuestro sistema jurídico tolerara la violación de los derechos de las personas ante la insuficiencia o ausencia de medios procesales de acceso a una justicia real.

3.- Refiere que la falta de un adecuado sistema de acceso a la justicia genera además desconfianza en las instituciones del Estado y la percepción de que éste es incapaz de establecer y regular aquellos mecanismos que permitan la resolución de los conflictos sociales en forma pacífica y dentro de los cauces legales, lo que a su vez redundaría en una desconfianza generalizada en nuestro régimen.

4.- Manifiesta que nuestro sistema jurídico en general, y en particular el sistema procesal, fueron diseñados bajo una perspectiva liberal e individualista que permite la titularidad de derechos y su protección mediante mecanismos que privilegian la actuación individual sobre la colectiva. Agrega que si bien esta perspectiva de protección de derechos permitió satisfacer las necesidades sociales en un momento histórico determinado, la creciente complejidad de las relaciones sociales y el aumento en número y complejidad de la interrelación entre los miembros de la colectividad hace necesario rediseñar el enfoque de nuestras instituciones jurídicas y dirigirlo hacia el establecimiento de acciones y procedimientos que permitan a las colectividades y a los individuos su organización para la mejor defensa de sus intereses y derechos.



5.- Precisa que el derecho comparado nos muestra que en otras jurisdicciones este enfoque de defensa colectiva de los derechos e intereses ha tenido un desarrollo y un énfasis mucho más marcado y significativo que el experimentado en México. Ello, agrega, ha traído como consecuencia que en otros países la protección de los 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, siendo tal circunstancia un elemento que reduce la tensión social y abona decididamente a la construcción de un efectivo estado de derecho.

Explica que 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 colectivos dentro de una sociedad.

6. Señala que el término "derechos colectivos" comprende los llamados derechos difusos, los derechos colectivos en sentido estricto y los 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, agrega, son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho permiten su protección y defensa en forma colectiva.

Con respecto a la nomenclatura o a la forma de designar a tales derechos, el iniciante es enfático en precisar que 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 se puede desprender que regulan en forma relativamente similar el mismo fenómeno.

7.- Expone que 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 pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de naturaleza similar que se definan en ella. Así también regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas sin perjuicio de las correspondientes



acciones particulares y definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

8.- Agrega que la regulación secundaria colombiana 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 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 una misma causa, demandar la satisfacción de sus intereses individuales.

9.- Refiere que por cuanto hace a 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"). Que la finalidad de dichas acciones es la de facilitar el acceso a la justicia de un grupo mediante la acumulación en un solo procedimiento de reclamaciones individuales.

Las mencionadas "class action", agrega, son reguladas principalmente en las denominadas Reglas Federales de Procedimiento Civil (Federal Rules of Civil Procedure), en particular la regla 23. Las materias en las que las acciones de clase son procedentes son, por ejemplo, en materia de 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. Expone que adicionalmente, se han creado vías de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de su competencia. Por último menciona que una parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por vía jurisprudencial.

10.- En el caso de Brasil, el autor de la iniciativa señala que la Constitución en su artículo 5º 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". Sin embargo, refiere que 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.



11.- Considera que 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, como en España, Argentina, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, entre otros.

Y que en nuestro país, aunque algunas formas de acciones colectivas y la llamada denuncia popular están relativamente previstas en algunos ordenamientos legales, no obstante, su tratamiento es deficiente, sus efectos restringidos o su ejercicio se encuentra limitado por restricciones procesales; asimismo, explica que el desarrollo jurisprudencial en esta materia ha sido exiguo y es hasta fechas recientes que se han podido observar algunos criterios que desde los tribunales comienzan a reconocer la legitimación colectiva para la defensa de los intereses y derechos de grupos de personas.

12.- Asevera que en noviembre de 2007, un grupo de académicos y agrupaciones de la sociedad civil realizaron un congreso sobre acciones y procedimientos colectivos, el cual reunió a expertos nacionales e internacionales sobre la materia, así como a legisladores mexicanos de distintas fracciones parlamentarias, trabajos de los cuales se coincidió en la imperiosa necesidad de incluir dentro de nuestro sistema jurídico acciones y procedimientos que permitan la defensa de los derechos colectivos, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso a la justicia y alcanzar una verdadera efectividad de los derechos consignados en nuestro marco normativo.

Con posterioridad a dicho congreso, un grupo de académicos elaboraron un anteproyecto de reforma constitucional que permitiera incluir dentro de nuestro sistema jurídico las acciones y procedimientos a las que nos hemos referido. Una vez elaborado, dicho proyecto fue presentado a diversos legisladores, quienes determinaron integrar un grupo de trabajo que tuviera como propósito analizar el proyecto antes mencionado.

Enfatiza en que el propósito principal de la iniciativa materia del presente dictamen es el establecimiento en la Norma Fundamental de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos.

13.- Explica que el término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva, referidos en apartados anteriores.

Y que a través de la incorporación de tales acciones y procedimientos en el ordenamiento jurídico mexicano, se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento del acceso a la



justicia de todos los mexicanos y en general de todas las personas que viven en nuestro país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos muchos derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa, lo que en última instancia coadyuvará en la construcción de un efectivo Estado de derecho.

14.- Asimismo, explica, será necesario 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 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.

15. Concluye que 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, 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 los principios 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 juzgadores revisen los principios 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.

16.- En razón de lo anterior, propone la adición de un quinto párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Art. 17.-

.
. .
.



Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos, así como medidas que permitan a los individuos su organización para la defensa de los mismos".

Con base en los antecedentes anteriores, las comisiones dictaminadoras exponen las siguientes:

CONSIDERACIONES

Estas comisiones dictaminadoras comparten el espíritu así como los fines y razones que animan la iniciativa que se analiza y en consecuencia, consideran procedente aprobarla en los términos que se precisan a continuación:

Nuestra historia constitucional fue receptora del liberalismo del siglo XIX, adoptando de él, el reconocimiento de las llamadas "garantías individuales" como una expresión fundamental de un Estado que pretendía proteger y fomentar los derechos y libertades de las personas que habitaban en él. El juicio de amparo se convertiría en el instrumento procesal que daría expresión y respuesta concreta a este diseño constitucional.

Posteriormente nuestro país fue pionero en el reconocimiento de aquellos derechos fundamentales (económicos, sociales y culturales) denominados de "segunda generación". En efecto, en el siglo XX, a partir de 1917, los derechos sociales también hallaron un espacio de vital importancia en nuestra norma fundamental. Algunos de ellos, fueron contando en forma paulatina de mecanismos y procesos especiales para su salvaguarda y defensa, como fue el caso de las materias laboral y agraria.

Si bien es cierto que México ha sido sensible a las exigencias de nuestro tiempo y procesos siempre cambiantes que la propia realidad ha ido presentando, también lo es que en un solo siglo, la ciencia, la tecnología, la concepción del mundo, en sus límites físicos y geográficos, así como la complejidad de la sociedad mundial, los cambios en la forma de interacción entre los hombres, las modernas relaciones entre productores, transformadores, intermediarios y consumidores y la concepción de un patrimonio universal, común a todos los hombres, fue generando la necesidad de enfrentar estos retos y desafíos que requieren ineludiblemente de nuevas respuestas.

Una parte importante de esta nueva realidad a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, afecta fundamentalmente aquellas relaciones e interacciones existentes entre consumidores, usuarios de servicios, o en general entre miembros de una



colectividad respecto de algún interés común y relevante para ellos, como por ejemplo, la protección al medio ambiente, el respeto a los espacios públicos, la suspensión de una construcción peligrosa en la colonia, etc.

Sin embargo, aún cuando el Estado ha ido reconociendo los derechos e intereses susceptibles de proteger en relación con estos nuevos fenómenos, en la práctica, los individuos se enfrentan a dos grandes problemas:

a) La primera dificultad se refiere a la forma en que estos derechos o intereses puedan ser protegidos en forma efectiva, cuando los afectados o los interesados en hacerlos valer, no son susceptibles de ser identificados o legitimados como grupo.

b) La segunda, en estrecha relación con la primera, tiene que ver con la superación de la perspectiva clásica de la protección individual de los derechos, es decir, aquella que requiere que los individuos deben estar plenamente identificados y acreditar en forma fehaciente el daño o la lesión a sus intereses en forma individual.

La problemática antes planteada, converge necesariamente con un concepto que ha sido analizado en formas diversas y se ha mencionado repetidamente, pero que aún constituye una asignatura pendiente en nuestro país: el "acceso a la justicia". Sin embargo, aún cuando la noción de "acceso a la justicia" es un problema relativo al procedimiento, por su finalidad concierne también al fondo del derecho.

La razón de ello estriba en que para hablar de un efectivo acceso a la justicia se requieren de dos elementos esenciales:

(i) El reconocimiento de los derechos que le asisten a las personas (ya sea en forma individual o como miembros de una colectividad), que necesariamente corresponden a los fines e intereses que una sociedad en un momento determinado estima como valiosos, y

(ii) La previsión de instrumentos y mecanismos que permitan un efectivo cumplimiento de dichos derechos o en su caso, la reparación del daño, en caso de su inobservancia.

Es en este último punto (la previsión de instrumentos de tutela de derechos) donde debe hacerse un especial énfasis.

En efecto, la sola existencia y previsión de procedimientos e instrumentos de tutela y protección de los derechos de las personas no es suficiente para poder hablar de un



efectivo acceso a la justicia, sino que es indispensable valorar y analizar si dichos instrumentos son comprensibles, asequibles y eficaces a favor de todo aquél que pretenda hacerlos valer, lo que de suyo demanda del propio Estado instituciones de calidad y con capacidades materiales, económicas y humanas que puedan llevarlo a cabo.

El panorama actual en materia del acceso a la justicia en México y en concreto, en materia de protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, no sólo los derechos individuales sino de los nuevos derechos colectivos, también llamados de "tercera generación", nos refiere que iniciar un procedimiento judicial implica enfrentarse a procesos complicados, difíciles de comprender debido a su tecnicidad, lentos y costosos, lo que induce a la parte económicamente más débil a aceptar injusticias, transacciones desventajosas o en último caso, a permitir la violación o el desconocimiento de los derechos que le asisten por parte de autoridades o de los propios particulares.

Lo anterior conduce a generar una percepción generalizada de desconfianza hacia el propio Estado y de su incapacidad de resolver en forma pacífica y dentro del marco de la ley, los conflictos sociales. Es decir, se presenta un fenómeno denominado en algunos órdenes jurídicos como anomia, una situación donde realmente un individuo no encuentra el camino para que sus derechos sean definidos o determinados jurídicamente.

Respecto a lo antes señalado, debe precisarse que aún cuando la actuación tanto de los órganos legislativos como de los ejecutivos y judiciales en la materia de protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas ha sido loable, además de que, como lo dice el iniciante, en algunas materias ya se han previsto algunos tipos de acciones colectivas en ciertas materias, en la práctica, la complejidad de nuestra sociedad actual y la falta de mecanismos de organización colectiva han resultado en una protección parcial y, por tanto, deficiente de sus derechos.

Es preciso recordar lo que acontecía antes de que se promulgara por ejemplo la Ley Federal de Protección al Consumidor en cuanto a las personas que padecían ante las deficiencias en la prestación de un servicio o en la utilización de un bien que llegaran a adquirir. El instrumento de defensa era un juicio civil ordinario, largo, complejo técnicamente y costoso, en donde se transfería prácticamente todos los costos a los consumidores. Cuando un mecanismo tan importante como la protección al consumidor empieza a funcionar en la manera en que paulatinamente ha ido conformándose el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, algunos costos derivados de defectos o la mala prestación de los servicios de los proveedores son asumidos por éstos, lo que no sólo ha beneficiado en forma colectiva a los grupos de consumidores, sino que



también se ha ido introduciendo una mayor racionalidad en la forma de producir bienes y prestar servicios.

Estas comisiones dictaminadoras comparten la expresión del autor de la iniciativa en el sentido de que las normas que en un momento cumplieron las expectativas y demandas habidas en materia de protección de los derechos de las personas, hoy son insuficientes a partir de la creciente complejidad de las relaciones entre los miembros de la colectividad y el surgimiento de nuevas formas de interacción entre ellos. La legislación ha sido rebasada entonces por esta nueva realidad.

Con el objeto de enfrentar estos nuevos desafíos y retos, se requiere de un indispensable rediseño de las instituciones jurídicas que por mucho tiempo regularon la materia con rumbo hacia el establecimiento de herramientas y mecanismos que permitan a los individuos y a los grupos de individuos, hacer valer sus derechos en una forma menos costosa, expedita y eficiente.

En el caso de la iniciativa que se dictamina, los objetivos que animan la misma se concentran en la protección de los derechos que le asisten a una colectividad, determinada o no determinada, es decir a una colectividad definida o susceptible de ser identificada o aquella que no necesariamente puede serlo, así como de aquellos derechos que le asisten a los individuos, pero que por contar con elementos comunes de hecho o de derecho, permiten su litigio de forma colectiva.

El derecho comparado resulta ser un claro ejemplo de cómo la protección efectiva de los derechos e intereses de las personas a partir de instrumentos flexibles, sencillos y accesibles a las personas, genera como consecuencia que los conflictos interpersonales y sociales sean procesados adecuadamente por las instituciones jurídicas, reduciendo con ello la tensión social y haciendo plena la vigencia del Derecho.

Una de las instituciones que en otros países ha permitido la tutela de derechos e intereses en forma colectiva, así como la organización y asociación de personas para la defensa de los mismos son las denominadas acciones colectivas, que en términos claros puede decirse que son instituciones procesales 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.

Países como los Estados Unidos de Norteamérica, España, Colombia, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Costa Rica contemplan tanto en sus normas fundamentales



como en la legislación secundaria este tipo de acciones y procedimientos, los cuales tutelan intereses colectivos relacionados con diversas materias, como lo son el patrimonio, el espacio público, la seguridad pública, el ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, derechos del consumidor, entre otros, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o la reparación del agravio sobre los mismos.

Independientemente del nombre que reciban en los distintos países antes mencionados, las acciones y procedimientos colectivos mantienen un común denominador, a saber, la regulación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo tener este carácter, existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias de hecho o de Derecho.

Si se considera que prácticamente todos los individuos se ven envueltos todos los días y de forma permanente en relaciones de hecho o derecho, normalmente por montos individuales relativamente pequeños, los costos derivados de un litigio individual hacen incosteable la defensa de sus derechos. Es decir, los costos de litigio hacen que no sea económicamente viable la defensa de dichos derechos; pero ello no significa que éstos no estén siendo vulnerados, sino simplemente evidencia un sistema distorsionado que provoca que las violaciones a los derechos, y al sistema jurídico, sean toleradas por su incosteabilidad en tiempo y dinero. Ello ha colocado a las personas en un estado de indefensión virtual que ha sido reproducido a lo largo de muchos años.

Es decir, si cada interesado estuviera obligado a ejercitar en lo individual la acción para exigir el respeto a su derecho, la aplicación de la ley estaría sujeta al azar y no sería posible asegurar más que un éxito relativo y en forma parcial o fragmentada. Ello sin duda es frustrante y compromete seriamente el poder de disuasión de la ley.

De esta manera, la acción colectiva puede constituir un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las empresas del sector privado, inclusive las del sector público, así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad.

Por el contrario, si desde la ley, en forma ordenada y regulada se generan las condiciones para agrupar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido vulnerados y se permite su organización para lograr la adecuada defensa y protección de los derechos, estaremos ante una verdadera posibilidad de justiciabilidad de los derechos de los individuos en dicho carácter y como miembros de una colectividad. Ello indefectiblemente beneficiaría a la



sociedad, ya que todo aquel que tiene un derecho podría hacerlo efectivo de forma viable y sencilla.

En tal virtud, estas comisiones unidas consideran procedente incorporar en la Constitución este tipo de instrumentos de tutela de derechos colectivos. Estamos conscientes de que corresponderá al legislador ordinario la adecuada interpretación del contenido y esencia de la reforma, con la finalidad de que se prevean acciones y procedimientos ágiles, sencillos y accesibles a todo grupo de individuos que permitan alcanzar los fines propuestos.

Asimismo, estas comisiones dictaminadoras creen firmemente que no es posible continuar permitiendo que las violaciones a los derechos de los miembros de nuestra propia comunidad (sean de carácter individual o colectivo) y al sistema jurídico en general, sean simplemente toleradas por la falta de medios de acceso a una real justicia.

En adición a lo anterior debe claramente señalarse que no es, en ningún sentido el propósito de esta reforma, el sancionar a algún grupo en específico, sino simplemente establecer los caminos por los que los miembros de una colectividad podrán ejercer efectivamente sus derechos, contribuyendo con ello a seguir avanzando en el interminable proceso de evolución constitucional que da sustento y actualidad a nuestro estado de derecho y a fin de cuentas, continúa impulsando la construcción de un mejor país.

Es importante recalcar que, como lo menciona la iniciativa de mérito, los juzgadores tendrán un papel fundamental en la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como 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 individuales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos.

En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen la racionalidad y objetivo de las acciones y procedimientos colectivos a la luz las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones, abstraigan su función esencial y los adapten a las peculiaridades del sistema jurídico mexicano.

Por otro lado, estas comisiones unidas estiman procedente hacer ajustes a la redacción del texto de la propuesta original contenida en la iniciativa, a efecto de dar mayor claridad y



precisión al alcance de la reforma que se propone y de dotarla de una mejor técnica legislativa.

En ese tenor, es necesario precisar desde el texto de la propia Constitución la atribución que el Congreso de la Unión tendrá para legislar sobre estos instrumentos de tutela de derechos colectivos, los procedimientos judiciales para hacerlos efectivos en las materias que determinen las leyes, así como los mecanismos de reparación del daño. Asimismo, se hace necesario precisar en el texto constitucional que los jueces federales serán los competentes para conocer de tales procedimientos colectivos en los términos que señalen las leyes.

También es pertinente hacer una precisión en cuanto a la adición que propone el iniciante al artículo 17 constitucional, toda vez que en la iniciativa se ubica en el párrafo quinto, sin embargo, se estima conveniente que la adición se incorpore en el párrafo tercero, recorriéndose en su orden los párrafos subsecuentes, en virtud de que los primeros dos párrafos se refieren a la justicia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, 94 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 87, 88 y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, la aprobación del siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SÉPTIMO Y

SE RECORRE EL ORDEN DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17

DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO.- Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 17. (..)

(..)



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.

(..)

(..)

(..)

(..)

(..)"

TRANSITORIOS

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 3 días del mes de diciembre de 2009.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

III. DISCUSIÓN / ORIGEN

SENADORES DISCUSIÓN



México, D.F. jueves 10 de diciembre de 2009.
Diario de los Debates

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Dictamen de segunda lectura)

(La primera lectura se encuentra en el Diario No. 31, de fecha 8 de diciembre de 2009)

Debido a que el dictamen se encuentra publicado en la Gaceta del Senado de este día, ruego a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si se omite su lectura.

- La C. Secretaria Martha Leticia Sosa Govea: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se omite la lectura del dictamen. Quienes estén porque se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén porque no se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Sí se omite la lectura, señor Presidente.

- El C. Presidente García Cervantes: Está a discusión en lo general. El Senador Jesús Murillo Karam ha solicitado el uso de la palabra a nombre de las comisiones para fundamentar el dictamen.

Tiene el uso de la palabra el Senador Jesús Murillo Karam.

- El C. Senador Jesús Murillo Karam: Compañeros Senadores:

El dictamen que vamos a tener a consideración, es un dictamen que lleva 2 años de trabajo; es un dictamen en el que prácticamente, durante todas las semanas, un día de cada una de ellas se reunieron representantes de los consumidores, representantes de los



industriales, de los comerciantes, del gobierno, de las instituciones del Estado que tienen que ver con los consumidores, Senadores, académicos, en una larguísima e intensa discusión para encontrar la mejor forma de tutelar las que se han llamado en el mundo: "acciones colectivas", acciones colectivas que solamente México y otro país de Latinoamérica no tienen legislado; acciones colectivas, que si bien es cierto que en su inicio en algunas partes han generado algún conflicto, también es cierto que han venido a convertirse en una defensa clara, profunda de los intereses fundamentales de cada uno de nosotros como consumidor.

En las negociaciones para llegar a la iniciativa ésta que plantea la reforma constitucional que se requiere para iniciar la legislación secundaria, tuvimos que hacer también compromisos con todas las partes y en todas las minutas para, los términos en los cuales, después de ésta, tendrá que venir la legislación secundaria que garantice a todos que esta será una legislación que sea benéfica, oportuna, adecuada a nuestro tiempo y de protección real a los consumidores.

Al subirme a fundamentar el dictamen, yo les pido que lo hagan motivados por un reclamo real, por una necesidad real y por la certeza de que ésta es una iniciativa estudiada, discutida y concertada.

Muchas gracias.

(Aplausos)

- El C. Presidente García Cervantes: Gracias, Senador Murillo Karam.

Esta Presidencia informa a la Asamblea que se han inscrito los Senadores Ricardo Monreal y el Senador Pablo Gómez.

Y consulto si hay alguna otra compañera o compañero que quiera inscribirse.

El Senador Felipe González.

Hecho del conocimiento que la lista de oradores consta de los Senadores Ricardo Monreal Avila, Pablo Gómez Alvarez y Felipe González González, al término de esa lista se preguntará a la Asamblea si consideran suficientemente discutido. Y como se trata de un solo artículo, se pondrá a votación en lo general y en lo particular.



Tiene el uso de la palabra el Senador Ricardo Monreal Avila.

- El C. Senador Ricardo Monreal Avila: Muchas gracias, señor Presidente; ciudadanos legisladores y ciudadanas legisladoras:

El Estado debe ser capaz de garantizar la solución de conflictos individuales y colectivos que afecten los diferentes estratos y esferas de la vida social. La creación de los mecanismos políticos e institucionales necesarios para la debida protección y garantía de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, es quehacer obligado de los actores gubernamentales.

Sin embargo, por lo que se refiere a los derechos colectivos, no se han contemplado, a partir del rico abanico de derechos que consagrada nuestra Carta Magna en su parte dogmática, los mecanismos políticos e institucionales suficientes para garantizar su efectivo cumplimiento.

Hablando de derechos del consumidor, por ejemplo, según datos de la organización "Al Consumidor, A.C.", la Ley Federal de Protección al Consumidor le confirió exclusivamente a la Procuraduría Federal del Consumidor, a partir de 1992, la facultad de ejercer ante tribunales competentes, acciones de grupo en representación de los consumidores. Sin embargo, no se establecía ningún tipo de procedimiento, ni mecanismo, ni tampoco se generó una reforma a las leyes reglamentarias para llevar a cabo estas intenciones del Legislativo.

Se han llevado a cabo dos acciones colectivas en el país: Una contra Air Madrid y otra contra líneas Aéreas Azteca, donde los jueces tuvieron un alto grado de resistencia ante la procuraduría, por no contar con los lineamientos.

Los muchos abusos perpetrados por las grandes corporaciones o empresas trasnacionales en contra de grupos de ciudadanos bien identificados, (consumidores, comuneros, habitantes de áreas geográficas comunes, municipios de regiones de selvas, o de cualquier otro entorno humano), no han encontrado ninguna posibilidad de que sus exigencias y reclamos sean resueltos conforme a la ley. Hay una resistencia clara, históricamente encabezada por el Poder Judicial, a considerar a la Constitución tanto derecho objetivo como derecho subjetivo. Resultando así, que la multitud de juicios individuales, promovidos en casos donde son varios los afectados, resultan muy onerosos y casi siempre resultan resueltos en contra.



Nuestro sistema jurídico, a lo largo del tiempo, ha ido evolucionado en un proceso dinámico por el que se han ido incluyendo derechos humanos.

Señor Presidente, le pediría una moción de orden. Este es un tema..

- El C. Presidente García Cervantes: Ruego a las compañeras y compañeros Senadores tener la debida consideración y respeto al compañero que está haciendo uso de la palabra. En la misma circunstancia nos podemos encontrar cualquiera de nosotros.

Y les ruego tengamos el respeto recíproco que merece nuestro trabajo, la Asamblea y cada uno de nosotros.

Continúe, señor orador.

- El C. Senador Ricardo Monreal Avila: Muchas gracias.

Déjenme decirles, ciudadanos Legisladores, que estamos discutiendo un artículo, una adición al artículo 17 de la Constitución sumamente trascendente, propuesto hace varios meses por el Senador Murillo Káram. El llamado "acciones colectivas" que en todo el mundo existe, incluso en Estados Unidos desde hace siglos, que se encuentra legislado en las llamadas "class action". En México apenas ahora podrá incorporarse a la Constitución esta modalidad de acciones colectivas para proteger a grupos, a sectores, a pobladores de alguna región o consumidores de algún servicio o consumidores de alguna mercancía.

Por eso su discusión y su aprobación es muy importante. Es más, creo en una crítica seria que la iniciativa planteada por el Senador Murillo era más ambiciosa que lo que contiene el dictamen. Yo hubiera preferido que el dictamen trajera o introdujera la iniciativa textual y completa que había propuesto en un principio el Senador Murillo.

No fue así. Como ustedes saben, en México ha venido evolucionando la defensa de los derechos humanos de primera generación que son a los que se refieren los políticos y los civiles, protegidos por las garantías individuales en la parte dogmática de nuestra Carta Magna. Luego evolucionó a los derechos de segunda generación, los económicos, los sociales y los culturales. Y ahora precisamente, aunque tardíamente, estamos intentando legislar los derechos humanos de tercera generación, que son los de las colectividades y los de la solidaridad.



Por eso es muy importante lo que estamos discutiendo. Pero además es conexo a lo que en seguida vamos a discutir en las modificaciones de la Constitución en materia de amparo; van estrechamente vinculados. Este tema de acciones colectivas con las modificaciones que la Asamblea decidirá en unos momentos más, en las modificaciones a los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución.

Yo lamentablemente siempre he opinado que la Asamblea no presta atención. Una modificación constitucional de tal envergadura debiera tener a todos atentos a lo que se dice y a lo que se están refiriendo los oradores.

Pero he llegado a considerar que es inútil, y salvo a los que siempre están atentos, salvo a los que siempre están escuchando a los Senadores.

- El C. Presidente García Cervantes: ¿Me permite, Senador Ricardo Monreal?

Sí el señor orador nos está solicitando y reclamando la atención y el respeto cuando se hace uso de la tribuna, esta Presidencia insiste a la Asamblea en atención y respeto al orador.

Y al orador le solicito que concluya su intervención.

- El C. Senador Ricardo Monreal Avila: Gracias, señor Presidente.

Si, precisamente por la falta de atención los minutos se prolongan. Es una reforma muy importante. Le solicitaría, señor Presidente, a efecto de respetar el tiempo, pueda plasmar íntegras algunas notas que escribí por la noche sobre esta importante modificación constitucional.

Muchas gracias.

Y a ustedes, a los que ponen atención, muchas gracias; y a los que no, también.

(Aplausos)

"POSICIONAMIENTO QUE PRESENTA EL SENADOR RICARDO MONREAL AVILA, COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, EN TORNO AL DICTAMEN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS



El Estado debe ser capaz de garantizar la solución de conflictos individuales y colectivos que afecten las diferentes esferas de la vida social. La Creación de los mecanismos políticos e institucionales necesarios para la debida protección y garantía de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, es quehacer obligado de los actores gubernamentales.

Sin embargo, por lo que se refiere a los llamados derechos colectivos, no se han contemplado, a partir del rico abanico de derechos que consagra nuestra Carta Magna en su parte dogmática, los mecanismos políticos e institucionales suficientes para garantizar su efectivo cumplimiento.

Hablando de derechos del consumidor por ejemplo, según datos de la organización "Al Consumidor, A.C.", la Ley Federal de Protección al Consumidor le confirió exclusivamente a la Procuraduría Federal del Consumidor, a partir de 1992, la facultad de ejercer ante tribunales competentes, acciones de grupo en representación de los consumidores; sin embargo, no se establecía ningún procedimiento ni tampoco se generó una reforma a las leyes para llevar a cabo estas.

Hasta el año 2007, solo se habían llevado a cabo dos acciones colectivas en el país (una contra Air Madrid y otra contra líneas Aéreas Azteca), donde los jueces tuvieron un alto grado de resistencia ante la procuraduría, por no contar con los lineamientos.

Los muchos abusos perpetrados por las grandes corporaciones o empresas transnacionales, en contra de grupos de ciudadanos bien identificados (consumidores, comuneros, habitantes de determinados municipios, etc.), no han encontrado castigo, debido entre otras cosas, a la resistencia de nuestro poder judicial, a considerar a la Constitución tanto derecho objetivo como derecho subjetivo. Resultando así, que la multitud de juicios individuales, promovidos en casos donde son varios los afectados, resultan muy onerosos.

Nuestro sistema jurídico, a lo largo del tiempo ha ido evolucionando en un proceso dinámico, por el que se han ido incluyendo derechos humanos de primera (civiles y políticos), de segunda (económicos, sociales y culturales) y de tercera (colectivos y de solidaridad) generación, reglamentándolos en las leyes secundarias, que es el paso natural siguiente a la reforma constitucional que se plantea hacer al artículo 17.

Ahora en estos momentos y a diferencia del nombre que recibaneste tipo de movimientos o acciones en otras latitudes las acciones y procedimientos colectivos deben de verse como



un fenómeno ya que tienen un fin común, un cierto grupo de individuos que pudiendo tener este carácter, de solicitar una acción colectiva y que existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias de hecho o de derecho.

México se ha ido rezagando en comparación con otras naciones latinoamericanas como Brasil, Colombia, Argentina y Uruguay, puesto que en estos, se han ido incorporando los diferentes mecanismos que reconocen los derechos colectivos de la ciudadanía y las vías para hacerlos valer. Es importante echar un vistazo a lo que se está haciendo en diversos países -tanto de América como de Europa- en materia de acciones colectivas y de grupo. En Estados Unidos por ejemplo, existen las class actions previstas en las leyes procesales federales desde 1938, y con una tradición de dos siglos en la jurisprudencia.

De acuerdo con el Derecho Comparado, podemos constatar que en otras latitudes la creación de mecanismos para la protección de los derechos colectivos ha tenido un mayor desarrollo. Estos últimos, comprenden los llamados derechos difusos. Los derechos difusos son aquellos de naturaleza indivisible, de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos colectivos 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 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 (en la materia fiscal podemos encontrar muchos ejemplos).

Las autoridades federales encargadas de proteger y de velar por los intereses de la colectividad, han sido consecuentes con la política neoliberal; preocupada más bien por defender los grandes intereses económicos. Por lo que dejar el monopolio del ejercicio de las acciones colectivas, en manos de órganos del gobierno, va en sentido contrario a lo que se ha hecho en este tema en otros países, que cuentan con buenos niveles de desarrollo democrático y económico.

La minuta de la Cámara de Diputados que establecía que sólo podrían promover acciones colectivas tres dependencias: la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, limitaba la capacidad de las acciones colectivas a las materias de protección al consumidor, a los usuarios de servicios financieros y a la protección al ambiente.



Por otro lado, el dictamen que nos atañe es un paso importante en el camino para garantizar el cumplimiento efectivo de este tipo de derechos al establecer que las leyes protegerán los derechos colectivos, así como las medidas para la organización de los individuos en defensa de éstos. En todos los casos, aplaudo que las debidas adecuaciones a la reglamentación que garantizará el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de segunda y tercera generación consagrados en la Constitución.

Dicha reglamentación, debe dotar de mayores herramientas para resolver adecuadamente los conflictos de interés social, así como promover que no sean unas cuantas dependencias las que puedan promover acciones colectivas, y si cualquier individuo que sufra una afectación, como por ejemplo se establece en la Constitución de Brasil: "cualquier ciudadano es parte legítima para promover la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en el que estado participe".

Finalmente, en virtud de que en materia del llamado "amparo colectivo" se cuenta con un copioso debate, que implicaría la reforma a otros artículos constitucionales (103 y 107) y a la ley reglamentaria de estos, no deben soslayarse los diferentes trabajos al respecto, y por el contrario, se deben complementar las propuestas en cuestión, con el propósito de abordar de manera óptima el tema de las acciones para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos".

- El C. Presidente García Cervantes: Gracias, Senador Ricardo Monreal.

Inscríbase en el Diario de los Debates la participación íntegra del Senador Ricardo Monreal.

Quiero rogar a quienes controlan el volumen de los micrófonos, estén atentos a subir el volumen de los micrófonos para que la Asamblea también esté en la mejor oportunidad de escuchar al orador.

Se concede el uso de la palabra al Senador Pablo Gómez Álvarez, hasta por 5 minutos.

- El C. Senador Pablo Gómez Álvarez: Ciudadanas y ciudadanos Senadores:

Dice la Constitución: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las



leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales".

Dice el proyecto: "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".

Esto es un pendiente que tiene este país y que espero que sea aprobado por la Cámara y en el referéndum de las legislaturas de los Estados.

Me hubiera gustado que no insinuara limitación de materias. Repito, me hubiera gustado que no se insinuara en este texto alguna limitación de materias.

Cómo lo insinúa el texto, dejándolo que la ley lo determine.

Yo creo que en realidad los mecanismos de interposición de las acciones colectivas deben estar en una ley, pero todo aquello que afecte a las colectividades debería tener recursos en tribunales. Como en realidad ocurre en muchos países del mundo.

Entonces, si así lo vamos a aprobar, yo le tomo la palabra a Murillo Karam, desde ahorita, de que en la Ley Reglamentaria no se va a poner una lista interminable de materias donde el recurso se tornará improcedente. Porque eso es el riesgo de este texto.

Ya saben ustedes que en México hay derechos fundamentales que luego las leyes los convierten en nada o casi nada. Esto va a formar parte de los derechos del pueblo mexicano.

Espero también, otra cosa que pido al Senado, que los veo muy solícitos para votar esta reforma, les pido que no le vaya a pasar a las acciones colectivas lo que le está pasando al derecho de réplica, que esté en la Constitución y ahí puede seguir los próximos 200 años, porque esta Soberanía, como se le llama, malamente, por cierto, no se ha dignado expedir la ley reglamentaria. Y estamos a punto de declarar, como dijo aquel Diputado Farias, respecto del derecho a la información que no le hemos encontrado, y claro que no se la encontraremos nunca, la cuadratura al círculo.



Como el Congreso Mexicano es especialista en declarar que no encuentra la cuadratura al círculo, llamo desde ahorita, perdón por el ahorita, que ya es palabra mexicana, llamo desde ahorita a que no hagamos lo mismo. Y aprovecho para convocar a que el Congreso reglamente dos cosas: el derecho de réplica y la publicidad gubernamental, que son dos pendientes de dos reformas constitucionales que tuvieron su origen en el Senado y que el Senado está de oídos sordos. Luego se quejan de que la gente hable mal del Senado.

Pues cómo no va a hablar mal. Yo también, que soy miembro de la Asamblea, hablo mal del Senado.

Señor Presidente, le encargo a usted que sea testigo de honor de este llamamiento por anticipado que, repito, primero, que no hagan una lista de materias excluidas de este recurso de acción colectiva; segundo, que la ley sea expedida pronto.

Espero que esto esté aprobado en marzo, espero. Febrero para la Cámara y marzo para el referéndum.

Y antes del Día del Niño que cierre el Congreso sus sesiones breves para irse de vacaciones largas, esté la Ley Reglamentaria de este nuevo derecho fundamental.

Por su atención, muchas gracias.

(Aplausos)

- El C. Presidente García Cervantes: Gracias, Senador Pablo Gómez. Esta Presidencia se constituye en testigo de lo dicho por usted.

Tiene el uso de la palabra el Senador Felipe González González, del grupo parlamentario del PAN. Con él queda agotada la lista de oradores.

- El C. Senador Felipe González González: Muchas gracias, señor Presidente.

Bueno, ¿van a hacer caso o no? Señor Presidente, entonces le entrego mi intervención por escrito, en virtud que la plebe no hace caso.

Y qué dijeron, ya, verdad. Pues se friegan.

Señor Presidente.



- El C. Presidente García Cervantes: Solicito a la Asamblea, permítame, señor orador, solicito a la Asamblea y al orador conservar el orden debido en este debate.

Adelante, Senador Felipe González.

- El C. Senador Felipe González González: Haciendo un reconocimiento al trabajo que se hizo para que llegásemos a esta iniciativa y tanto tiempo, quisiera hacer una propuesta, pero que fuera analizada posteriormente para ver si puede ser incluida o bien que mereciera ser parte de otra iniciativa para fortalecer este tema de las acciones colectivas.

Esto lo hago en virtud de que la Constitución actualmente no se ocupa de las acciones colectivas, no las define ni hace referencia a este concepto.

En esta iniciativa del Senador Murillo Karam, estamos frente a un concepto jurídico nuevo. De ahí que el Constituyente debe fijar con claridad la noción del concepto de las acciones colectivas para facilitar la labor del legislador ordinario.

Para alcanzar dicho propósito, considero que más que una definición, basta clarificar que las acciones colectivas se caracterizan en razón de que la resolución definitiva abriga alcances para grupos o clases de personas, aún cuando la reclamación o queja haya sido presentada por una sola o varias personas, en aquellos derechos cuya naturaleza jurídica así lo permitan.

Consideramos necesario armonizar la materia de las acciones colectivas y en consecuencia se adicione el artículo 73 a efecto de que el Congreso de la Unión cuente con la esfera de competencia al efecto y lo mismo con el artículo 103, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta consiste:

UNICO.- Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17"; y se adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y se adiciona una fracción VII al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La del artículo 17, diría así:



La ley que expida el Congreso de la Unión en materia de acciones colectivas definirá las causas de procedencia, los procedimientos por los cuales una resolución definitiva sea susceptible de surtir efectos en beneficio de grupos o clases de personas, así como las formas de reparación del daño. Dichas acciones colectivas serán de la competencia exclusiva de los tribunales federales.

Y en el artículo 73, diría:

El Congreso tiene facultad para expedir leyes que regulen las acciones colectivas contempladas en el tercer párrafo del Artículo 17 de esta Constitución.

Y en el Artículo 104:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de las acciones colectivas.

Eso sería hasta este momento, y lo entregaría aquí a usted, señor Presidente, para que se hiciera un análisis de esto, siempre y cuando no alterar el orden de que no dilatara la promulgación de esta ley que tanto tiempo se ha llevado.

(INICIATIVA)

UNICO.- Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17; se adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 y se adiciona una fracción VII al artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 17. (.)

(.)

"La ley que expida el Congreso de la Unión en materia de acciones colectivas definirá las causas de procedencia, los procedimientos por los cuales una resolución definitiva sea susceptible de surtir efectos en beneficio de grupos o clases de personas, así como las formas de reparación del daño. Dichas acciones colectivas serán de la competencia exclusiva de los tribunales federales".

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:



I a XXIX-O.

XXIX-P.- Para expedir leyes que regulen las acciones colectivas contempladas en el tercer párrafo del artículo 17 de esta Constitución".

"Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I a VI.

VII.- De las acciones colectivas.

Sen. Felipe González González."

- El C. Presidente García Cervantes: Sí, con mucho gusto. Permítame, Senador Murillo.

El orador ha solicitado su intervención íntegramente sea incorporada con esta propuesta en el Diario de los Debates, cosa que se obsequia. Ha solicitado que las proposiciones que hace no dilaten la aprobación del dictamen que se encuentra a discusión.

Por lo tanto, esta Presidencia considera como iniciativa la propuesta del señor orador y se turna a la Comisión de Gobernación, perdón, de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos para su estudio y dictamen correspondiente.

¿Alguna objeción al trámite?

Se ha agotado la lista de oradores, por lo tanto ruego que se abra el sistema electrónico para recoger la votación en lo general y en lo particular en un solo acto, y que el sistema permanezca abierto durante 3 minutos, ruego a la Asamblea considerar que la certeza jurídica de las votaciones se da cuando se emite el voto electrónico, los votos de viva voz deben ser excepcionales, ábrase el sistema electrónico hasta por 3 minutos.

"VOTACION REGISTRADA CONFORME AL SISTEMA ELECTRONICO

ACEVES DEL OLMO CARLOS	PRI	Sí
AGUILAR CORONADO HUMBERTO	PAN	Sí
AGUNDIS ARIAS FRANCISCO	PVEM	Sí
ALONSO DIAZ CANEJA ANGEL	PAN	Sí
ARCE RENE	PRD	Sí



ARROYO VIEYRA FRANCISCO	PRI	Sí
AUREOLES CONEJO SILVANO	PRD	Sí
BAEZA MELENDEZ FERNANDO	PRI	Sí
BELTRONES RIVERA MANLIO F.	PRI	Sí
BUENO TORIO JUAN	PAN	Sí
CALDERON CENTENO SEBASTIAN	PAN	Sí
CAMARILLO ORTEGA RUBEN	PAN	Sí
CANTU SEGOVIA ELOY	PRI	Sí
CARDENAS JIMENEZ ALBERTO	PAN	Sí
CASTELLON FONSECA FCO. JAVIER	PRD	Sí
CASTELO PARADA JAVIER	PAN	Sí
COPPOLA JOFFROY LUIS A.	PAN	Sí
CORTES MENDOZA MARKO A.	PAN	Sí
CUE MONTEAGUDO GABINO	CONV	Sí
DELGADO DANTE	CONV	Sí
DIAZ OCHOA JAIME RAFAEL	PAN	Sí
DORING CASAR FEDERICO	PAN	Sí
DUEÑAS LLERENAS J. JESUS	PAN	Sí
ELIAS SERRANO ALFONSO	PRI	Sí
ELIZONDO BARRAGAN FERNANDO	PAN	Sí
FONZ SAENZ CARMEN G.	PRI	Sí
GALVAN RIVAS ANDRES	PAN	Sí
GARCIA CERVANTES RICARDO	PAN	Sí
GARCIA QUIROZ MA. DEL SOCORRO	PRI	Sí
GARCIA ZALVIDEA JOSE LUIS	PRD	Sí
GARIBAY GARCIA JESUS	PRD	Sí
GOMEZ ALVAREZ PABLO	PRD	Sí
GOMEZ TUEME AMIRA	PRI	Sí
GONZALEZ AGUILAR NELLY	PAN	Sí
GONZALEZ ALCOCCER ALEJANDRO	PAN	Sí
GONZALEZ GONZALEZ FELIPE	PAN	Sí
GOVEA ARCOS EUGENIO G.	CONV	Sí
HERNANDEZ GARCIA RAMIRO	PRI	Sí
HERNANDEZ RAMOS MINERVA	PRD	Sí
HERRERA LEON FRANCISCO	PRI	Sí
JOAQUIN COLDWELL PEDRO	PRI	Sí
LABASTIDA OCHOA FRANCISCO	PRI	Sí
LARIOS GAXIOLA EMMA LUCIA	PAN	Sí



LEAL ANGULO AUGUSTO CESAR	PAN	SÍ	
LOPEZ HERNANDEZ ROSALINDA	PRD	SÍ	
LOPEZ VALDEZ MARIO	PRI	SÍ	
MARTINEZ MANRIQUEZ IRMA	IND	SÍ	
MEJIA GONZALEZ RAUL	PRI	SÍ	
MEJIA HARO ANTONIO	PRD	SÍ	
MENCHACA CASTELLANOS LUDIVINA	PVEM	SÍ	
MONTENEGRO IBARRA GERARDO	PRI	SÍ	
MORALES FLORES MELQUIADES	PRI	SÍ	
MORENO U. MA DE LOS ANGELES	PRI	SÍ	
MORENO VALLE ROSAS RAFAEL	PAN	SÍ	
MUÑOZ GUTIERREZ RAMON	PAN	SÍ	
MURILLO KARAM JESUS	PRI	SÍ	
NAVA BOLAÑOS EDUARDO	PAN	SÍ	
NUÑEZ JIMENEZ ARTURO	PRD	SÍ	
OCEJO MORENO JORGE A.	PAN	SÍ	
ORANTES LOPEZ MA. ELENA	PRI	SÍ	
OROZCO GOMEZ JAVIER	PVEM	SÍ	
PACHECO RODRIGUEZ RICARDO	PRI	SÍ	
PEREDO AGUILAR ROSALIA	PAN	SÍ	
PEREZ PLAZOLA HECTOR	PAN	SÍ	
POLEVNSKY GURWITZ YEIDCKOL	PRD	SÍ	
RAMIREZ GARRIDO GRACO	PRD	SÍ	
RAMIREZ LOPEZ HELADIO	PRI	SÍ	
RAMIREZ NUÑEZ ULISES	PAN	SÍ	
RIVERA PEREZ ADRIAN	PAN	SÍ	
RODRIGUEZ Y PACHECO ALFREDO	PAN	SÍ	
RUEDA SANCHEZ ROGELIO	PRI	SÍ	
RUIZ DEL RINCON GABRIELA	PAN	SÍ	
SANCHEZ ANAYA ALFONSO	PRD	SÍ	
SARO BOARDMAN ERNESTO	PAN	SÍ	
SERRANO SERRANO MARIA	PAN	SÍ	
SOSA GOVEA MARTHA L.	PAN	SÍ	
SOTELO GARCIA CARLOS	PRD	SÍ	
TAMBORREL SUAREZ GUILLERMO	PAN	SÍ	
TOLEDO INFANZON ADOLFO	PRI	SÍ	
TORRES MERCADO TOMAS	PRD	SÍ	
TORRES ORIGEL RICARDO	PAN	SÍ	



TREJO REYES JOSE I.	PAN	Sí
VILLARREAL GARCIA LUIS A.	PAN	Sí
YBARRA DE LA GARZA ROSARIO PT		Sí
ZAPATA PEROGORDO ALEJANDRO	PAN	Sí
ZAVALA PENICHE MA. BEATRIZ	PAN	Sí
ZOREDA NOVELO CLEOMINIO	PRI	Sí
VOTACION REGISTRADA FUERA DEL SISTEMA ELECTRONICO		
ANAYA LLAMAS GUILLERMO	PAN	Sí
ANDRADE QUEZADA HUMBERTO	PAN	Sí
CASTRO TRENTI FERNANDO	PRI	Sí
DIAZ DELGADO BLANCA	PAN	Sí
DORADOR PEREZ GAVILAN RODOLFO	PAN	Sí
GALINDO NORIEGA RAMON	PAN	Sí
GONZALEZ CARRILLO ADRIANA	PAN	Sí
GONZALEZ MORFIN JOSE	PAN	Sí
JARA CRUZ SALOMON	PRD	Sí
MADEROMUÑOZ GUSTAVO	PAN	Sí
NAVARRETE RUIZ CARLOS	PRD	Sí
ORTUÑO GURZA MARIA TERESA	PAN	Sí
SACRAMENTO GARZA JULIAN	PAN	Sí

- La C. Secretaria Sosa Govea: Informo que esta Presidencia que se han emitido 100 votos por el pro, cero abstenciones y cero en contra.

- El C. Presidente García Cervantes: Muchas gracias. Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia.

Pasa a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

IV. MINUTA

CÁMARA REVISORA: SENADORES

MINUTA

México, D.F. martes 15 de diciembre de 2009.

Gaceta Parlamentaria No. 2912-I



CON PROYECTO DE DECRETO, QUE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO, Y SE RECORRE EL ORDEN DE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

México, DF, a 10 de diciembre de 2009.

Secretarios de la Cámara de Diputados
Presentes

Para los efectos constitucionales, me permito remitir a ustedes expediente que contiene minuta proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente
Senador Arturo Núñez Jiménez (rúbrica)
Vicepresidente

Minuta
Proyecto de Decreto

Por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.



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.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Senadores. México, DF, a 10 de diciembre de 2009.

Senador Arturo Núñez Jiménez (rúbrica)
Vicepresidente

Senador Renán Cleominio Zoreda Novelo (rúbrica)
Secretario



V. DICTAMEN / REVISORA

DIPUTADOS

DICTAMEN

México, D.F. jueves 25 de marzo de 2010.

Gaceta Parlamentaria No. 2976-IV

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO Y SE RECORRE EL ORDEN DE LOS PÁRRAFOS SUBSECUENTES DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 55, 56, 60 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía, el siguiente dictamen:

I. Antecedentes

1. En sesión celebrada en la Cámara de Senadores el 7 de febrero de 2008, el senador Jesús Murillo Karam, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un quinto párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones colectivas.
2. En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República dispuso que la iniciativa antes mencionada fuera turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen correspondiente.
3. Asimismo, en sesión celebrada el 10 de diciembre de 2009, el Pleno del Senado de la República aprobó por mayoría de 100 votos a favor el dictamen con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



4. Para los efectos constitucionales, en esa misma fecha fue enviada a esta honorable Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. El 15 de diciembre de 2009, la Mesa Directiva a esta honorable Cámara de Diputados turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales la minuta con proyecto de decreto para su análisis y dictamen.

6. En sesión celebrada el 16 de febrero de 2010, el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, presentó una excitativa para que la Comisión de Puntos Constitucionales dictamine la minuta con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Así también, el 23 de febrero de 2010 se dio cuenta del oficio de la Cámara de Senadores a través del cual remitió la solicitud del senador Francisco Javier Castellón Fonseca, para que se dictaminara la minuta que adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Antecedentes de la minuta.

La iniciativa que presentó el Senador Jesús Murillo Karam, que dio fundamento a la minuta que se dictamina por esta Comisión de Puntos Constitucionales, se sustenta en los siguientes argumentos:

Señala que "es bien sabido que la realidad va siempre un paso adelante de su interpretación por parte de los actores estatales relevantes y por ende de su normativización. Es misión de dichos actores estatales relevantes (legisladores, jueces, miembros de la administración pública, entre otros) el mantener en todo momento su plena disposición, apertura y entereza para desentrañar y dilucidar dicha realidad y las necesidades sociales imperantes, en aras de establecer las normas jurídicas adecuadas que permitan a la sociedad la realización de aquellos valores considerados como supremos en un momento histórico determinado.



Menciona que en materia de derechos humanos, nuestro sistema jurídico ha ido incorporando, en un proceso inacabado y en constante progreso los derechos fundamentales denominados de primera (civiles y políticos), de segunda (económicos, sociales y culturales) y de tercera generación (colectivos y de solidaridad); sin embargo, precisa, la incorporación de tales derechos sustantivos no es suficiente para poder hablar de un verdadero Estado de derecho, sino que además se requieren establecer aquellos mecanismos e instrumentos procesales que en forma sencilla y accesible hagan posible por un lado, el ejercicio pleno de dichos derechos y por otro, en caso de su violación o desconocimiento, permitan su defensa (acceso a la justicia) pues de lo contrario, se provocaría que nuestro sistema jurídico tolerara la violación de los derechos de las personas ante la insuficiencia o ausencia de medios procesales de acceso a una justicia real.

Refiere que la falta de un adecuado sistema de acceso a la justicia genera además desconfianza en las instituciones del Estado y la percepción de que éste es incapaz de establecer y regular aquellos mecanismos que permitan la resolución de los conflictos sociales en forma pacífica y dentro de los cauces legales, lo que a su vez redundaría en una desconfianza generalizada en nuestro régimen.

Manifiesta que nuestro sistema jurídico en general, y en particular el sistema procesal, fueron diseñados bajo una perspectiva liberal e individualista que permite la titularidad de derechos y su protección mediante mecanismos que privilegian la actuación individual sobre la colectiva. Agrega que si bien esta perspectiva de protección de derechos permitió satisfacer las necesidades sociales en un momento histórico determinado, la creciente complejidad de las relaciones sociales y el aumento en número y complejidad de la interrelación entre los miembros de la colectividad hace necesario rediseñar el enfoque de nuestras instituciones jurídicas y dirigirlo hacia el establecimiento de acciones y procedimientos que permitan a las colectividades y a los individuos su organización para la mejor defensa de sus intereses y derechos.

Precisa que el derecho comparado nos muestra que en otras jurisdicciones este enfoque de defensa colectiva de los derechos e intereses ha tenido un desarrollo y un énfasis mucho más marcado y significativo que el experimentado en México. Ello, agrega, ha traído como consecuencia que en otros países la protección de los 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, siendo tal circunstancia un elemento que reduce la tensión social y abona decididamente a la construcción de un efectivo estado de derecho.



Explica que 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 colectivos dentro de una sociedad.

Señala que el término "derechos colectivos" comprende los llamados derechos difusos, los derechos colectivos en sentido estricto y los 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, agrega, son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho permiten su protección y defensa en forma colectiva.

Con respecto a la nomenclatura o a la forma de designar a tales derechos, el iniciante es enfático en precisar que aunque en otras jurisdicciones las acciones y procedimientos colectivos ha recibido distintos nombre y sus mecanismos divergen en lo accidental al extraer su funcionalidad esencial se puede desprender que regulan en forma relativamente similar el mismo fenómeno.

Expone que en el derecho colombiano, la Constitución Política de Colombia señala en su artículo 88 que la ley regulara 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. Así también regulara las acciones originada por los daños ocasionados a un número rural 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.

Agrega que la regulación secundaria colombiana en la materia (Ley 472 de 1988), establece 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. Por oteo lado, las acciones de grupo permiten a un conjunto de personas que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones



uniformes respecto a una misma causa, demandar la satisfacción de sus intereses individuales.

Refiere que por cuanto hace a los Estados Unidos de América, la vía más común para defender los derechos de grupo de personas es la denominada acción de clase ("Class Action") que la finalidad de que dichas acciones es la de facilitar el acceso a la justicia de grupo mediante la acumulación de un solo procedimiento de reclamaciones individuales.

Las mencionadas "class action", agrega, son reguladas principalmente en las denominadas Reglas Federales de Procedimiento Civil (Federal Rules of Civil Procedure), en particular la regla 23. Las materias en las que las acciones de clase son procedentes son, por ejemplo, en materia de accidentes, responsabilidad por productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del consumidor y derecho de los accionistas de las empresas incluso en temas como la discriminación y el desempeño administrativo de gobierno. Expone que adicionalmente, se han creado días de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de sus competencia. Por último menciona que una parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por la vía jurisprudencial.

En el caso de Brasil, el autor de la iniciativa señala que 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 que el Estado participe, para que 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". Sin embargo, se refiere a que a través de trabajo jurisprudencial se admitió el ejercicio de dicha acción para la tutela de otros derechos o intereses difusos, colectivos o individuales homogéneos.

Considera que 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, como en España, Argentina, Costa Rica, Uruguay, Chile, Venezuela, entre otros.

Y que en nuestro país, aunque algunas formas de acciones colectivas y la llamada denuncia popular están relativamente prevista en algunos ordenamientos legales, no obstante su tratamiento es deficiente, sus efectos restringidos o su ejercicio se encuentran limitado por restricciones procesales; asimismo, explica que en el desarrollo jurisprudencial en esta materia ha sido exiguo y es hasta fechas recientes que se han podido observar



algunos criterios que desde los tribunales comienzan a reconocer la legitimación colectiva para la defensa de los intereses de grupos de personas.

Asevera que en noviembre de 2007, un grupo de académicos y agrupaciones de la sociedad civil realizaron un congreso sobre acciones y procedimientos colectivos, el cual reunió a expertos nacionales e internacionales sobre la materia, así como a legisladores mexicanos de distintas fracciones parlamentarias, trabajos de los cuales se coincidió en la imperiosa necesidad de incluir dentro de nuestro sistema jurídico acciones y procedimientos que permitan la defensa de los derechos colectivos, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso a la justicia y alcanzar una verdadera efectividad de los derechos consignados en nuestro marco normativo.

Con posterioridad a dicho congreso, un grupo de académicos elaboraron un anteproyecto de reforma constitucional que permitiera incluir dentro de nuestro sistema jurídico las acciones y procedimientos a las que nos hemos referido. Una vez elaborado, dicho proyecto fue presentado a diversos legisladores, quienes determinaron integrar un grupo de trabajo que tuviera como propósito analizar el proyecto antes mencionado.

Enfatiza en que el propósito principal de la iniciativa materia del presente dictamen es el establecimiento en la Norma Fundamental de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos.

Explica que el término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de incidencia colectiva, referidos en apartados anteriores.

Y que a través de la incorporación de tales acciones y procedimientos en el ordenamiento jurídico mexicano, se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento del acceso a la justicia de todos los mexicanos y en general de todas las personas que viven en nuestro país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos muchos derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa, lo que en última instancia coadyuvará en la construcción de un efectivo Estado de derecho.

Asimismo, explica, será necesario 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 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.



Concluye que 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, 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 los principios 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 juzgadores revisen los principios 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.

En razón de lo anterior, propone la adición de un quinto párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 17.

.
.
.

Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos, así como medidas que permitan a los individuos su organización para la defensa de los mismos.

a) Consideraciones del dictamen de la colegisladora

"Las comisiones dictaminadoras comparten el espíritu así como los fines y razones que animan la iniciativa que se analiza y en consecuencia, consideran procedente aprobarla en los términos que se precisan a continuación:



Nuestra historia constitucional fue receptora del liberalismo del siglo XIX, adoptando de él, el reconocimiento de las llamadas "garantías individuales" como una expresión fundamental de un Estado que pretendía proteger y fomentar los derechos y libertades de las personas que habitaban en él. El juicio de amparo se convertiría en el instrumento procesal que daría expresión y respuesta concreta a este diseño constitucional.

Posteriormente nuestro país fue pionero en el reconocimiento de aquellos derechos fundamentales (económicos, sociales y culturales) denominados de "segunda generación". En efecto, en el siglo XX, a partir de 1917, los derechos sociales también hallaron un espacio de vital importancia en nuestra norma fundamental. Algunos de ellos, fueron contando en forma paulatina de mecanismos y procesos especiales para su salvaguarda y defensa, como fue el caso de las materias laboral y agraria.

Si bien es cierto que México ha sido sensible a las exigencias de nuestro tiempo y procesos siempre cambiantes que la propia realidad ha ido presentando, también lo es que en un solo siglo, la ciencia, la tecnología, la concepción del mundo, en sus límites físicos y geográficos, así como la complejidad de la sociedad mundial, los cambios en la forma de interacción entre los hombres, las modernas relaciones entre productores, transformadores, intermediarios y consumidores y la concepción de un patrimonio universal, común a todos los hombres, fue generando la necesidad de enfrentar estos retos y desafíos que requieren ineludiblemente de nuevas respuestas.

Una parte importante de esta nueva realidad a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, afecta fundamentalmente aquellas relaciones e interacciones existentes entre consumidores, usuarios de servicios, o en general entre miembros de una colectividad respecto de algún interés común y relevante para ellos, como por ejemplo, la protección al medio ambiente, el respeto a los espacios públicos, la suspensión de una construcción peligrosa en la colonia, etcétera.

Sin embargo, aún cuando el Estado ha ido reconociendo los derechos e intereses susceptibles de proteger en relación con estos nuevos fenómenos, en la práctica, los individuos se enfrentan a dos grandes problemas:

a) La primera dificultad se refiere a la forma en que estos derechos o intereses puedan ser protegidos en forma efectiva, cuando los afectados o los interesados en hacerlos valer, no son susceptibles de ser identificados o legitimados como grupo.



b) La segunda, en estrecha relación con la primera, tiene que ver con la superación de la perspectiva clásica de la protección individual de los derechos, es decir, aquella que requiere que los individuos deben estar plenamente identificados y acreditar en forma fehaciente el daño o la lesión a sus intereses en forma individual.

La problemática antes planteada, converge necesariamente con un concepto que ha sido analizado en formas diversas y se ha mencionado repetidamente; pero que aún constituye una asignatura pendiente en nuestro país: el "acceso a la justicia". Sin embargo, aún cuando la noción de "acceso a la justicia" es un problema relativo al procedimiento, por su finalidad concierne también al fondo del derecho.

La razón de ello estriba en que para hablar de un efectivo acceso a la justicia se requieren de dos elementos esenciales:

(i) El reconocimiento de los derechos que le asisten a las personas (ya sea en forma individual o como miembros de una colectividad), que necesariamente corresponden a los fines e intereses que una sociedad en un momento determinado estima como valiosos, y

(ii) La previsión de instrumentos y mecanismos que permitan un efectivo cumplimiento de dichos derechos o en su caso, la reparación del daño, en caso de su inobservancia.

Es en este último punto (la previsión de instrumentos de tutela de derechos) donde debe hacerse un especial énfasis.

En efecto, la sola existencia y previsión de procedimientos e instrumentos de tutela y protección de los derechos de las personas no es suficiente para poder hablar de un efectivo acceso a la justicia, sino que es indispensable valorar y analizar si dichos instrumentos son comprensibles, asequibles y eficaces a favor de todo aquél que pretenda hacerlos valer, lo que de suyo demanda del propio Estado instituciones de calidad y con capacidades materiales, económicas y humanas que puedan llevarlo a cabo.

El panorama actual en materia del acceso a la justicia en México y en concreto, en materia de protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, no sólo los derechos individuales sino de los nuevos derechos colectivos, también llamados de "tercera generación", nos refiere que iniciar un procedimiento judicial implica enfrentarse a procesos complicados, difíciles de comprender debido a su tecnicidad, lentos y costosos, lo que induce a la parte económicamente más débil a aceptar injusticias, transacciones



desventajosas o en último caso, a permitir la violación o el desconocimiento de los derechos que le asisten por parte de autoridades o de los propios particulares.

Lo anterior conduce a generar una percepción generalizada de desconfianza hacia el propio Estado y de su incapacidad de resolver en forma pacífica y dentro del marco de la ley, los conflictos sociales. Es decir, se presenta un fenómeno denominado en algunos órdenes jurídicos como anomia, una situación donde realmente un individuo no encuentra el camino para que sus derechos sean definidos o determinados jurídicamente.

Respecto a lo antes señalado, debe precisarse que aún cuando la actuación tanto de los órganos legislativos como de los ejecutivos y judiciales en la materia de protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas ha sido loable, además de que, como lo dice el iniciante, en algunas materias ya se han previsto algunos tipos de acciones colectivas en ciertas materias, en la práctica, la complejidad de nuestra sociedad actual y la falta de mecanismos de organización colectiva han resultado en una protección parcial y, por tanto, deficiente de sus derechos.

Es preciso recordar lo que acontecía antes de que se promulgara por ejemplo la Ley Federal de Protección al Consumidor en cuanto a las personas que padecían ante las deficiencias en la prestación de un servicio o en la utilización de un bien que llegaran a adquirir. El instrumento de defensa era un juicio civil ordinario, largo, complejo técnicamente y costoso, en donde se transfería prácticamente todos los costos a los consumidores. Cuando un mecanismo tan importante como la protección al consumidor empieza a funcionar en la manera en que paulatinamente ha ido conformándose el funcionamiento de la Procuraduría Federal del Consumidor, algunos costos derivados de defectos o la mala prestación de los servicios de los proveedores son asumidos por éstos, lo que no sólo ha beneficiado en forma colectiva a los grupos de consumidores, sino que también se ha ido introduciendo una mayor racionalidad en la forma de producir bienes y prestar servicios.

Estas comisiones compartes la expresión del autor de la iniciativa en el sentido de que las normas que en un momento cumplieron las expectativas y las demandas habidas en materia de protección de los derechos de las personas, hoy son insuficientes a partir de la creciente complejidad de las relaciones entre los miembros de la colectividad y el surgimiento de nuevas formas de interacción entre ellos. La legislación ha sido rebasada entonces por esta nueva realidad.



Con el objeto de enfrentar estos nuevos desafíos y retos, se requiere de un indispensable rediseño de las instituciones jurídicas que por mucho tiempo regularon la materia con rumbo hacia el establecimiento de herramientas y mecanismos que permitan a los individuos y a los grupos de individuos, hacer valer sus derechos en una forma menos costosa, expedita y eficiente.

En el caso de la iniciativa que se dictamina, los objetivos que animan la minuta misma se concentran en la protección de los derechos que le asisten a una colectividad, determinada o no determinada, es decir a una colectividad definida o susceptible de ser identificada o aquella que no necesariamente puede serlo, así como de aquellos derechos que le asisten a los individuos, pero que por contar con elementos comunes de hecho o de derecho, permiten su litigio de forma colectiva.

El derecho comparado resulta ser un claro ejemplo de cómo la protección efectiva de los derechos e intereses de las personas a partir de instrumentos flexibles, sencillos y accesibles a las personas, genera como consecuencia que los conflictos interpersonales y sociales sean procesados adecuadamente por las instituciones jurídicas, reduciendo con ello la tensión social y haciendo plena la vigencia del Derecho.

Una de las instituciones que en otros países ha permitido la tutela de derechos e intereses en forma colectiva, así como la organización y asociación de personas para la defensa de los mismos son las denominadas acciones colectivas, que en términos claros puede decirse que son instituciones procesales 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.

Países como los Estados Unidos de Norteamérica, España, Colombia, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela y Costa Rica contemplan tanto en sus normas fundamentales como en la legislación secundaria este tipo de acciones y procedimientos, los cuales tutelan intereses colectivos relacionados con diversas materias, como lo son el patrimonio, el espacio público, la seguridad pública, el ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, derechos del consumidor, entre otros, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o la reparación del agravio sobre los mismos.

Independientemente del nombre que reciban en los distintos países antes mencionados, las acciones y procedimientos colectivos mantienen un común denominador, a saber, la regulación del fenómeno de derechos que trascienden la esfera individual o que pudiendo



tener este carácter, existe una relación entre sus titulares que los vincula por circunstancias de hecho o de Derecho.

Si se considera que prácticamente todos los individuos se ven envueltos todos los días y de forma permanente en relaciones de hecho o derecho, normalmente por montos individuales relativamente pequeños, los costos derivados de un litigio individual hacen incosteable la defensa de sus derechos. Es decir, los costos de litigio hacen que no sea económicamente viable la defensa de dichos derechos; pero ello no significa que éstos no estén siendo vulnerados, sino simplemente evidencia un sistema distorsionado que provoca que las violaciones a los derechos, y al sistema jurídico, sean toleradas por su incosteabilidad en tiempo y dinero. Ello ha colocado a las personas en un estado de indefensión virtual que ha sido reproducido a lo largo de muchos años.

Es decir, si cada interesado estuviera obligado a ejercitar en lo individual la acción para exigir el respeto a su derecho, la aplicación de la ley estaría sujeta al azar y no sería posible asegurar más que un éxito relativo y en forma parcial o fragmentada. Ello sin duda es frustrante y compromete seriamente el poder de disuasión de la ley.

De esta manera, la acción colectiva puede constituir un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las empresas del sector privado, inclusive las del sector público, así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad.

Por el contrario, si desde la ley, en forma ordenada y regulada se generan las condiciones para agrupar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido vulnerados y se permite su organización para lograr la adecuada defensa y protección de los derechos, estaremos ante una verdadera posibilidad de justiciabilidad de los derechos de los individuos en dicho carácter y como miembros de una colectividad. Ello indefectiblemente beneficiaría a la sociedad, ya que todo aquel que tiene un derecho podría hacerlo efectivo de forma viable y sencilla.

En tal virtud, estas comisiones unidas consideran procedente incorporar en la Constitución este tipo de instrumento de tutela de derechos colectivos. Estamos consientes que corresponderá al legislador ordinario la adecuada interpretación del contenido y esencia de la reforma, con la finalidad de que se prevean acciones y procedimientos ágiles, sencillos y accesibles a todo grupo de individuos que permitan alcanzar los fines propuestos.

Asimismo, estas comisiones dictaminadoras creen firmemente que no es posible continuar permitiendo que las violaciones a los derechos de los miembros de nuestra propia



comunidad (sean de carácter individual o colectivo) y al sistema jurídico en general, sean simplemente toleradas por la falta de medios de acceso a una real justicia.

En adición a lo anterior debe claramente señalarse que no es, en ningún sentido el propósito de esta reforma, el sancionar a algún grupo en específico, sino simplemente establecer los caminos por los que los miembros de una colectividad podrán ejercer efectivamente sus derechos, contribuyendo con ello a seguir avanzando en el interminable proceso de evolución constitucional que da sustento y actualidad a nuestro estado de derecho y a fin de cuentas, continúa impulsando la construcción de un mejor país.

Es importante recalcar que, como lo menciona la iniciativa de mérito, los juzgadores tendrán un papel fundamental en la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como 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 individuales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos.

En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen la racionalidad y objetivo de las acciones y procedimientos colectivos a la luz las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones, abstraigan su función esencial y los adapten a las peculiaridades del sistema jurídico mexicano.

Por otro lado, estas comisiones unidas estiman procedente hacer ajustes a la redacción del texto de la propuesta original contenida en la iniciativa, a efecto de dar mayor claridad y precisión al alcance de la reforma que se propone y de dotarla de una mejor técnica legislativa.

En ese tenor, es necesario precisar desde el texto de la propia Constitución la atribución que el Congreso de la Unión tendrá para legislar sobre estos instrumentos de tutela de derechos colectivos, los procedimientos judiciales para hacerlos efectivos en las materias que determinen las leyes, así como los mecanismos de reparación del daño. Asimismo, se hace necesario precisar en el texto constitucional que los jueces federales serán los competentes para conocer de tales procedimientos colectivos en los términos que señalen las leyes.



También es pertinente hacer una precisión en cuanto a la adición que propone el iniciante al artículo 17 constitucional, toda vez que en la iniciativa se ubica en el párrafo quinto, sin embargo, se estima conveniente que la adición se incorpore en el párrafo tercero, recorriéndose en su orden los párrafos subsecuentes, en virtud de que los primeros dos párrafos se refieren a la justicia."

De los anteriores antecedentes, esta Comisión de Puntos Constitucionales de esta honorable Cámara de Diputados manifiesta las siguientes

III. Consideraciones

La LX Legislatura en esta misma Cámara inicio un proceso de discusión para incorporar en nuestra constitución el reconocimiento de acciones y/o procedimientos que permitieran la protección de derechos e intereses colectivos, estas acciones derivaron de distintas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del PRD y PAN que consecuentemente como producto de fructíferos debates logro impulsar un dictamen con proyecto de decreto que alcanzó históricamente máximo consenso posible de nuestras fuerzas políticas, aprobado por 295 votos el 23 de abril de 2009 y como consecuencia enviado a la colegisladora para sus efectos constitucionales.

En este tenor, esta Comisión considera relevante para la sociedad mexicana abordar el origen y concepto de acción colectiva para entender la trascendencia de la reforma propuesta al artículo 17 Constitucional.

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 finalidad, 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.

En nuestra América Ibérica se ha producido un auge de estudios y logros legislativos de los derechos sociales a los cuales ahí se les conoce más bien como colectivos.



En 1847 nace nuestro juicio de amparo que es un logro de los mexicanos, que por cierto se produjo bajo circunstancias realmente dramáticas que no pareciera fueran las más apropiadas para dar nacimiento a una institución tan noble como lo ha sido la del amparo.

Don Mariano Otero, el primer constitucionalista de nuestro país, que en el Voto histórico que emitió ante el Congreso Constituyente instalado en nuestra patria el 5 de abril de 1847, describe el angustiante estado del país, cuando propuso -entre otras cuestiones-, la aprobación del juicio de amparo:

"Que la situación actual de la República demanda con urgencia el establecimiento definitivo del orden constitucional, es una verdad que se palpa con sólo contemplar esa misma situación. Comprometida una guerra, en la que México lucha nada menos que por su existencia; ocupada la mitad de su territorio por el enemigo, que tiene ya siete Estados en su poder: cuando acaba de sucumbir nuestra primera ciudad marítima; y se halla seriamente amenazada aun la misma capital, ninguna cosa sería mejor que la existencia de alguna organización política, que evitando las dificultades interiores, dejase para después el debate de los principios fundamentales".

Como se advierte, la principal preocupación de don Mariano Otero y de los Constituyentes de 1847, era el de garantizar el respeto a los derechos fundamentales del pueblo mexicano, pero advierte Otero que primero se debe implantar el orden público independiente en el país y, después seleccionar los principios de un novedoso orden constitucional que se aprecien como fundamentales. El propio Otero afirma que en las demás Constituciones de su tiempo, en efecto no se regulan únicamente en el documento los principios relativos a la organización de los poderes políticos, sino que en adición a ella se deben establecer las bases de las garantías individuales que posteriormente se desarrollarán; de consiguiente -entiende adelantándose a las ideas sobre el procesal constitucional de su época-, que la Constitución actual "debe establecer las garantías individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquier parte del territorio de la República, sin distinciones de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra".

Estas transcripciones literales tienen por objeto poner de manifiesto que los inspiradores del juicio protector de amparo, en todo momento tuvieron presente destacadamente a los derechos individuales de las personas, puesto que a esas fechas tenían perfecto conocimiento de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y las Cartas de las Colonias de las entidades provinciales que conformaron finalmente a los



Estados Unidos de América, -a la cabeza de todas ellas, la del Estado de Virginia-, pero que era evidente que ni los franceses ni los norteamericanos, habían hecho siquiera un intento menor para instaurar una acción procesal dentro de un procedimiento constitucional, que garantizara judicialmente al pueblo los derechos ya reconocidos y enunciados, pero manifestados tan sólo en forma declarativa.

Manuel Crescencio Rejón, en el estado de Yucatán, y Mariano Otero, diputado federal del Congreso de la Unión, enfrentaron en la década iniciada en 1840, la urgencia de no sólo sugerir, sino por lo contrario, legislativamente desarrollar una acción procesal constitucional que permitiera la defensa de los derechos humanos y los demás derechos fundamentales, la referencia siempre fue hecha respecto de los derechos individuales, porque se daba entonces el fenómeno en una época que política y socialmente sólo había obsesionado en el país, el movimiento liberal sobre el conservador; y por ello, el ser humano en lo individual era el sujeto obligado de la garantía, única que preocupaba a nuestros dirigentes de aquella época.

Mariano Otero, en su Voto Particular textualmente estableció:

"Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos. En la Constitución sólo propongo que se enuncie el principio general que declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías".

En este primer envío queda claramente establecido que nuestro admirado juicio de amparo nace en el Acta de Reformas de 1847 para defender exclusivamente derechos individuales, -y tan sólo a ellos- porque nos estamos ubicando en época en la cual el triunfante movimiento liberal mexicano entinta a todas las instituciones públicas de la idea de tener presente ante todo al individuo, y por supuesto la preocupación de encontrar alguna forma procesal para garantizar su respeto o su reafirmación en caso de que se produjera por parte de autoridades públicas una violación a los derechos individuales.

En nuestro contrastante movimiento social de 1910, plasmado normativamente en la Constitución Política que culmina en 1917, la preocupación mexicana ya no se dirige tanto a los derechos individuales y a su defensa -que por supuesto son plenamente ratificados-, sino por los derechos sociales que novedosamente enumera y sostiene nuestra vigente Constitución mucho antes de que así lo llegaran a establecer la Constitución Rusa de 1918, y la Constitución Alemana de Weimar, de 1919.



La Constitución de 1857 fue considerada la Constitución liberal de México, y ella fue abrogada por la Constitución de 1917, que precisamente es reconocida como la Constitución social de México.

Don Venustiano Carranza, primer jefe constitucionalista del país, al enviar su Mensaje a los mexicanos proponiendo el dictado de una nueva Constitución, el 1° de diciembre de 1916, vía el Constituyente de 1916-1917, reconocía que el recurso de amparo, que gratificadamente se había establecido fundamentalmente para obtener un alto fin social; en su concepto, se había desnaturalizado y no expresaba ya la realidad mexicana sino en rarísimas ocasiones, y al referirse a los principales rasgos de la Constitución renovante que ahora proponía, se expidiera bajo una nueva filosofía; que textualmente expresaba:

"...con todas estas reformas, repito, espera fundamentalmente el gobierno de mi cargo que las constituciones políticas del país respondan satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a las garantías productoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables."

José Manuel Lastra Lastra en la obra, Derechos del pueblo mexicano, se refiere a nuestra vigente Constitución Política en los siguientes términos: "La incorporación de los derechos sociales en el texto de la Constitución Mexicana de 1917, es un mérito indiscutible de la Asamblea Constituyente de Querétaro; de él hacen mención prestigiados juristas mexicanos y extranjeros". Nuestra Constitución fue precursora, como dijera Radbruch, de una concepción nueva: del hombre por el derecho. En el caso de México, esta aportación de la Revolución Social mexicana quiso ser la mensajera y el heraldo de un mundo nuevo. Tal aportación del Constituyente fue: "la más original y la de mayor trascendencia".

El mismo autor cita a don Alfonso Noriega, en el sentido de que ". se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política Mexicana de 1917, son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos, que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución Mexicana de 1910".

El artículo 28 constitucional en su segundo párrafo original, textualmente decía:

"La ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficiencia toda concentración y acaparamiento en una o pocas manos de artículos de primera necesidad y que tengan por objeto obtener el alza de los precios: todo acto o procedimiento que evite o



tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Es claro que ese acaparamiento, o ese manejo e imposición de precios a pesar de la prohibición constitucional, no es entendible. ¿Cómo puede una acción procesal individual de amparo considerarse extendida para exigir derechos generales de toda la población, de todas las personas que en un momento se podrían ver perjudicadas con el acaparamiento, el monopolio o el manejo de los precios? En la época moderna: ¿cómo podemos defender la ecología? ¿cómo, la salud? ¿cómo, la cultura?

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 ese año, examinó y resolvió un caso, relacionado con lo que en los procedimientos norteamericanos se conoce como class actions, o sea las acciones en juicio llamadas de clase. En 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 de América bajo el rubro Eisen vs. Carlisle and Jaquelin. Puntualizando: 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 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 legitimatio ad causam.

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 8o. 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.



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, se transcribe 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".

El maestro Cappelletti en su tiempo (1974), mostró su admiración por la puerta procesal que se abría para la defensa de los derechos fundamentales (humanos o no), mediante acciones que permitieran el examen jurisdiccional de los derechos difusos, o bien de clase, de grupo o de organismos protegibles, pero con gran honestidad profesional también nos hizo ver cuáles eran los principales obstáculos para lograr esa efectiva defensa de intereses que siempre se habían visto como individuales, que en la realidad pueden ser clasificados como sociales, o como generales.

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.

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. Por lo tanto, es imprescindible la concepción de dicho término con base a lo siguiente:

Del análisis de 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, como una "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".¹ En este sentido esta Comisión hace suya dicha definición, pues considera que en general en ella,



se encuentra contenidos los elementos de la acción colectiva, ejecutada por la parte legítima.

Por lo anteriormente expuesto la Comisión de Puntos Constitucionales de la honorable Cámara de Diputados:

IV. Concluye

I. Esta comisión dictaminadora comparte las consideraciones anteriormente expuestas de la colegisladora para dictaminar en sentido positivo el proyecto que adiciona un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos, que muestran el trabajo de años de análisis, discusión y acuerdo de todas las fuerzas políticas, organizaciones sociales y académicos del país y sociedad civil, en materia de acciones colectivas, que se hizo tangible en las iniciativas presentadas tanto en la Cámara de Diputados y el Senado de la Republica.

II. En este tenor la Comisión de Puntos Constitucionales precisa que 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.

III. Que en la sociedad moderna se favorecieron durante mucho tiempo las relaciones entre individuos y las instituciones, con los antiguos marcos normativos de corte individualista y liberal; pero que el desplazamiento de las sociedades de producción a sociedades de consumo, acrecentó los conflictos sociales en todas las sociedades contemporáneas y la mexicana no es la excepción.

IV. Que el arribo de las denominadas Sociedades de Masas han hecho complejos 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.

V. 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.



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

VII. En este contexto se hace imperante la búsqueda de mediaciones efectivas entre actores sociales, capital privado e instituciones públicas, que permitan la cohesión social y la generación de consensos que otorguen certeza jurídica a la tutela efectiva de interés y derechos colectivos, y además permitan un mejor acceso a la justicia social y el desarrollo pleno de un Estado social de derecho.

VIII. Que 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 a los sujetos agraviados, como es el caso, de los consumidores y cuyos efectos puedan alcanzar a todos aunque no hubieren promovido la acción.

IX. 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.

X. Por otra parte esta Comisión dictaminadora considera que 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 eminentemente colectivos.

XI. Que 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.

XII. Que este mecanismo procedimental concede legitimación activa a los ciudadanos en general, grupos, partidos, sindicatos y autoridades, al conceder al grupo agraviado legitimación directa.

XIII. Asimismo 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.

La sociedad mexicana requiere de mecanismos procesales eficientes y modernos que respondan a las demandas colectivas en el marco de los cambios políticos, económicos y sociales de las sociedades contemporáneas mundiales.

Por lo expuesto, la Comisión de Puntos Constitucionales somete a la consideración de la honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Nota

1. Gidi Antonio Tutela de derechos difusos colectivos hacia un código modelo para Iberoamérica, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004 p.15.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de marzo del 2010.

La Comisión de Puntos Constitucionales



Diputados: Juventino Castro y Castro (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica), Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica), Heriberto Ambrosio Cipriano (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Gustavo González Hernández (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas (rúbrica), Guillermo Cueva Sada (rúbrica), Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica), secretarios; José Luis Jaime Correa, Ma. Dina Herrera Soto, Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo (rúbrica), Víctor Humberto Benítez Treviño, Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Fernando Ferreira Olivares (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Luz Carolina Gudiño Corro, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Miguel Ernesto Pompa Corella (rúbrica), Guadalupe Pérez Domínguez (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello, Justino Eugenio Arraiga Rojas (rúbrica), Víctor Alejandro Balderas Vaquera (rúbrica), Mario Alberto Becerra Pacoroba, Roberto Gil Zuarth, Sonia Mendoza Díaz (rúbrica), Camilo Ramírez Puente (rúbrica), Agustín Torres Ibarrola (rúbrica).

VI. DISCUSIÓN / REVISORA

DIPUTADOS

DISCUSIÓN

México, D.F. jueves 25 de marzo de 2010.

Versión estenográfica

< El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se le dispensa la lectura.

La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se le dispensa la lectura. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Señor presidente, mayoría por la afirmativa.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se dispensa la lectura. Tiene la palabra el diputado Juventino Castro y Castro, por la comisión, para fundamentar el dictamen de conformidad con el artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



El diputado Juventino Víctor Castro y Castro: Gracias, señor presidente. Honorable asamblea, la Comisión de Puntos Constitucionales, por mi conducto, presenta a ustedes el dictamen final del proyecto de decreto de la minuta por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del 17 constitucional, en relación con la creación de las acciones colectivas.

Nuestro país es pionero en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales o colectivos de las personas, sin demérito de la prevalencia de los derechos individuales de ellas.

También lo es en el reconocimiento de acciones procesales de carácter colectivo, y no individuales, como lo fue el artículo 8o., Bis de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales confeccionado al inicio de las décadas de los sesenta, y que forma parte del texto vigente en su artículo 213 y regula la representación procesal en materia agraria.

Tal representación, según su fracción I, la tienen los comisarios ejidales o de bienes comunales. Pero en la fracción II, y ahí la novedad se establece una representación sustituta cuando dichos representantes no interpusieron en el plazo legal la demanda protectora.

En estos casos, según el entonces novedoso tratamiento de nuestra Ley de Amparo, cualquier ejidatario o comunero legitimado, no a nombre propio sino de toda la comunidad, podrá ejercer la acción de amparo y así ésta podrá ser protectora y beneficiaria de todo el ejido o de la comunidad, así nacen en nuestro país, y en el mundo, las acciones colectivas al lado de las individuales. Éstas que sólo pueden plantearse por el agredido directo y únicamente favorecen a quien litigó en nombre propio.

Después de este inusitado evento, las acciones colectivas han sido ya reconocidas y reguladas en muchos países de nuestra América y del viejo continente, menos en nuestro país. No existe por ello, y en forma genérica, el reconocimiento de las acciones colectivas, que por supuesto complementa a las individuales porque el ser humano protegido por nuestra Constitución lo es no sólo en lo individual, sino como miembro de una comunidad titular de derechos sociales, como ocurre en el artículo 28 de nuestra Constitución Política.

Este demérito trata de ser superado por esta iniciativa, dictaminada favorablemente ahora por la Comisión de Puntos Constitucionales, que me honro en presidir.



Los futuros juzgadores, si la iniciativa es aprobada, tendrán la misión de cuidar que las acciones y procedimientos, que ahora se implantarán, sean compatibles con su misión de velar por los derechos no sólo individuales, sino de la colectividad que instrumenta no únicamente los primeros, como hasta ahora se ha hecho, sino a aquéllos que fueron reconocidos en 1917.

No únicamente el fuero y la judicatura, sino la sociedad mexicana, en su conjunto, nos están exigiendo que el acceso a la justicia no sea tan sólo propiciada, sino garantizada mediante el reconocimiento de las acciones colectivas en nuestro sistema de impartición de justicia social. Muchas gracias. Gracias, señor presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: En consecuencia está a discusión en lo general y en lo particular el proyecto de decreto.

Se han registrado para el posicionamiento de los grupos parlamentarios los siguientes diputados y diputadas: María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, de Convergencia; Jaime Cárdenas Gracia, del PT; y Agustín Torres Ibarrola, del Partido Acción Nacional. Tiene la palabra la diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía.

La diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía: Con su permiso, señor presidente. Compañeras y compañeros diputados, el dictamen que hoy se discute goza de gran relevancia por los beneficios que su aprobación traerá a la sociedad en general.

Con el transcurso de los años, en el orden jurídico en nuestro país se han ido incorporando aspectos fundamentales en materia de los derechos humanos. En concordancia con todo el sistema jurídico se ha reconocido, establecido y ampliado, los derechos civiles y políticos.

En los ámbitos económicos, sociales y culturales, contamos con disposiciones contenidas en nuestra norma fundamental que nos colocaron a la vanguardia, como las visionarias disposiciones sobre los derechos sociales, particularmente en materia laboral y agraria que el Constituyente de 1917 dejó claramente establecida en nuestra Constitución.

A 100 años todavía vemos que hemos avanzado poco en el rubro de los derechos de tercera generación: los colectivos y de solidaridad.



Es precisamente en este último tipo de derechos donde la iniciativa contenida en el dictamen viene a contribuir, para que los mexicanos y mexicanas contemos con los mecanismos e instrumentos procesales, que hagan posible tanto el ejercicio pleno de cualquier derecho, como la defensa de los mismos; es decir, tener acceso a la justicia.

Sin duda, como se señala en el dictamen, México carece de un adecuado sistema de acceso a la justicia, situación que no sólo genera desconfianza, sino violación de los derechos.

A diferencia del sistema jurídico de antaño, cuyo diseño privilegiaba la actuación individual, la presente iniciativa permitiría dar un nuevo enfoque a lo establecido en acciones y procedimientos que permitan la organización ciudadana en la mejor defensa de sus intereses y derechos.

En este contexto, las acciones y procedimientos colectivos permitirán la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses dentro de la sociedad.

Para el Grupo Parlamentario de Convergencia, es y ha tenido permanente preocupación por la defensa de los derechos ciudadanos. De hecho, desde la pasada Legislatura se han venido trabajando aspectos relativos a los intereses difusos, esto es, los derechos e intereses en los cuales el que es titular, una colectividad indeterminada.

En la actual LXI Legislatura habremos de presentar una propuesta concreta que permita la defensa de estos derechos colectivos, en general, anteponiendo la defensa de los derechos de las generaciones futuras.

Por lo anterior, Convergencia votará a favor del presente dictamen, pues consideramos de la mayor importancia el propósito principal de la iniciativa materia del presente dictamen: el establecimiento en la Constitución del principio sobre el cual se sustentarán las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos. Lo cual pretender contribuir al mejoramiento del acceso a la justicia por parte de cualquier ciudadano.

Finalmente, será necesario tener el debido cuidado para que en su momento, en la legislación secundaria, queden establecidos las acciones y procedimientos que hoy inspiran esta reforma, sobre todo si queremos transitar hacia un verdadero Estado de derecho.



Tenemos que trabajar para que la ley se cumpla. De nada servirá la aprobación de leyes bien estructuradas y socialmente justificadas, si no terminamos con la discrecionalidad e impunidad, principales causas de la inobservancia de la ley. Por su atención mil gracias. Es cuanto, Presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Saludamos y damos la bienvenida a un grupo de trabajadoras pertenecientes al Sindicato Nacional de Trabajadores del ISSSTE, quienes han sido invitadas por la diputada Blanca Estela Jiménez Hernández.

Tiene la palabra hasta por cinco minutos el diputado Jaime Cárdenas Gracia, del Partido del Trabajo.

El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia: Gracias, presidente. Hoy es un día muy importante para esta Cámara de Diputados porque vamos seguramente a aprobar una de las reformas constitucionales más trascendentes, por lo menos una de las más trascendentes; tan trascendente como la del Estado laico que aprobamos recientemente.

Este dictamen trata, en pocas palabras, de la modificación del sistema jurídico nacional. El sistema jurídico nacional, desde la Independencia de México hasta nuestros días, ha sido un sistema jurídico pensado, diseñado en corte individualista; es decir, un sistema jurídico en donde se han garantizado y protegido derechos individuales, garantías individuales, pero que no ha reconocido, o difícilmente ha reconocido, de manera siempre muy débil, como dice el dictamen, en materia agraria, en materia de derechos al consumidor, algunos derechos colectivos.

Existe, por ejemplo, el reconocimiento de los derechos colectivos en materia indígena del artículo 2o. de la Constitución, pero podríamos decir que todas las instituciones del país, el diseño del Estado y del orden jurídico tienden a proteger exclusivamente derechos individuales.

Esta iniciativa, de ser aprobada por esta Cámara y por las legislaturas locales, va a garantizar derechos colectivos; es decir, derechos que pertenecen a un grupo social, a un grupo humano; derechos, por ejemplo, para garantizar derechos de los consumidores, derechos ecológicos, derechos de vecinos para proteger el uso del suelo en las ciudades, derechos para garantizar la prestación social de la salud o del empleo.



Seguramente, una vez que esta reforma se apruebe y entre en vigor, los derechos colectivos de los mexicanos estarán tutelados.

También garantiza la protección de derechos difusos, es decir, de aquellos derechos que no pertenecen o que no son parte de una colectividad, pero que entrañan el interés de más de una persona o de un grupo, y también va a proteger derechos individuales de incidencia colectiva.

Esta figura jurídica, que existe en muchos sistemas jurídicos del mundo, surgió en los sistemas jurídicos del Common Law desde el siglo XVIII, en Inglaterra, y en Estados Unidos desde principios del siglo XX; y en América Latina en muchos países como Brasil, como Uruguay, como Argentina, como Venezuela; en algunos países europeos como Portugal o España.

Es una figura que tendrá, no me cabe duda, una importancia decisiva en la protección de millones de personas, en la protección de muchos grupos fundamentales que reclaman la protección del Estado y de los tribunales frente a los abusos de las grandes empresas, frente a los abusos de los poderes fácticos, frente a los abusos del sistema bancario, en fin, es un mecanismo que protege al más débil de los abusos de los más poderosos.

Me parece que se trata, como he dicho, de un gran paso en el sistema jurídico nacional y de un gran paso para tutelar derechos humanos de las colectividades y de los grupos.

Tendremos ahora, una vez que se apruebe esta reforma constitucional al artículo 17, ¿desde mi punto de vista? dos grandes retos: un reto es el de hacer amplia la protección de la figura de acciones colectivas, para que el mayor número de derechos fundamentales sea garantizado.

Ya he oído voces en esta Cámara que pretenden reducir y restringir las materias en donde pueda utilizarse y ejercerse la posibilidad de acciones colectivas y de procedimientos colectivos.

Nuestro compromiso democrático nos obliga a ampliar la protección de esta figura al mayor número de derechos o a todos los derechos fundamentales.

El siguiente reto va a ser el de la legitimación procesada activa. Hay también voces que quieren limitar la participación de los ciudadanos en el ejercicio de las acciones colectivas. Tenemos que facilitarla para que muchos ciudadanos puedan acudir ante los tribunales y



reclamar la violación a derechos fundamentales de carácter colectivo. Ésos serán los retos que tendremos durante un año para aprobar la legislación secundaria.

Hoy, sin embargo, es un día de fiesta, y me congratulo que estén aquí presentes organizaciones no gubernamentales dentro del público escuchando la aprobación de este dictamen.

Este dictamen demuestra que esta Cámara de Diputados sí trabaja para la gente. Estamos trabajando para la gente, para millones de mexicanos y estamos protegiendo los intereses y los derechos de los más débiles frente a los intereses de los poderosos, de los poderes fácticos.

Por eso es importante la aprobación de esta reforma. Gracias al apoyo de millones de ciudadanos, de grupos sociales como los que nos acompañan aquí, que han impulsado la aprobación de esta reforma. Beneplácito para todos, y felicidades el día de hoy para esta Cámara de Diputados. Muchas gracias, compañeros.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Gracias a usted, diputado. Tiene la palabra el diputado Nazario Norberto Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRD, hasta por cinco minutos.

El diputado Nazario Norberto Sánchez: Con su permiso, diputado presidente. Compañeras diputadas y compañeros diputados, se ha realizado una profunda reflexión en torno a la iniciativa que propone un mecanismo de procedimiento judicial, para poner a la consideración de los tribunales mexicanos acciones de tipo colectivo.

Entiendo que es preciso enfatizar ¿para quienes no están adentrados en el campo de derecho procesal? que ahora desde la Constitución se han consagrado los derechos fundamentales del individuo como tal, siguiendo el ideario que surgió durante el siglo XIX, ello ha justificado que todo acto que permite poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales, tanto del fuero común, como federales, tenga como fundamento la adhesión a un derecho personal y directo.

Quiero señalar que este ideario de justicia es correcto, pues tiene su razón de ser en cuanto se trata de administrar la justicia y ha representado, no sólo en términos jurídicos, sino también económicos, en la cumplimentación del respeto de los derechos ciudadanos.



Me percato, que de forma atinada, la iniciativa que ahora nos toca analizar habla de que la Constitución mexicana de 1917 elevó a rango de máxima ley los derechos sociales, principalmente los que se refieren a las prerrogativas de los trabajadores, los ejidos, las comunidades agrarias; reconociendo, en el primer caso, el derecho de los trabajadores a la libre asociación y la formación de agrupaciones sindicales para la mejor defensa de sus intereses colectivos.

En el segundo, la explotación de la tierra en forma común para su mejor aprovechamiento, tanto de la sociedad mexicana como de los grupos campesinos favorecidos con donación de tierras, consagrándose el principio de que esos bienes sean imprescriptibles, inembargables e inalienables.

El esquema jurídico en cuanto a los derechos sociales queda claro, pero los requisitos para poner en movimiento los órganos judiciales todavía siguen siendo estrictos y dejando al margen otro tipo de necesidades colectivas, que indispensablemente necesitan ser tuteladas como bienes jurídicos, susceptibles de ser garantizados obligatoriamente a través de las soluciones judiciales.

Pues bien, la incorporación de un sistema procesal dirigido desde la Carta Magna a las leyes secundarias para permitir el reclamo de derechos que atañen a la colectividad para que sean protegidos por los órganos jurisdiccionales permitirá, de inicio, la salvaguarda de los mismos, porque actualmente no existe un mecanismo que legitime al ciudadano, particularmente considerado para ejercitar al derecho a la defensa en materias referentes a la gama de situaciones que afectan al pueblo en general.

Debo precisar que si bien, ciertamente, toda obra humana es perfectible, el paso que ahora se está dando desde el Congreso General, con la aprobación de esta iniciativa, que pondrá otra vez a México a la vanguardia mundial junto con otros países en la protección efectiva de los derechos fundamentales de la sociedad, marca significativamente edicto de mayores logros, que sin duda traerán los beneficios que estamos pensando obtener, logrando la óptima convivencia y la armonía entre las personas.

La construcción de una mejor sociedad permitirá también el desarrollo exitoso del individuo, que forma parte esencial de la misma, edificándose así un México nuevo, lleno de oportunidades, mirando siempre la salvaguarda de una ciudad digna y constante perfeccionamiento.



Por todas estas razones, el Partido de la Revolución Democrática se suma con beneplácito a la iniciativa de adición a la Constitución, para que no sólo quede en el discurso el efectivo acceso a la justicia, sino que se haga palpable en la realidad y nuestros conciudadanos perciban que las instituciones del gobierno se encuentran cada vez más cerca respondiendo con resoluciones judiciales efectivas, de cumplimiento obligatorio para todos y dándoles la intervención directa en el reclamo de justicia social que necesita el pueblo de México. Muchas gracias.

El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Tiene la palabra, hasta por cinco minutos, el diputado Agustín Torres Ibarrola, del Partido Acción Nacional.

El diputado Agustín Torres Ibarrola: Con su venia, diputado presidente. Diputadas y diputados, señoras y señores. Carlos Castillo Peraza reconocía en don Manuel Gómez Morín, no solamente su capacidad intelectual, sino su habilidad para construir instituciones en nuestro país.

Esa concepción creadora de Gómez Morín, es una concepción que sigue vigente en nuestro país, porque la construcción de instituciones relega la violencia y promueve la acción política.

La reforma que discutimos en este momento es de la mayor trascendencia para la vida de la república. Me atrevo a afirmar que, de ser aprobada, será ésta la reforma más trascendente que se haya aprobado durante esta Legislatura.

El establecimiento de juicios colectivos que reconozcan el derecho de un grupo y que permitan la existencia de sentencias que vinculen a una colectividad, va a transformar la relación del ciudadano con el poder.

Quiero felicitar de manera particular a la Comisión de Puntos Constitucionales y al diputado Juventino Castro, por la excelente labor que realizó en la consecución de este dictamen. Muchas felicidades, diputado presidente.

No todo en este Congreso es diatriba y vituperio y política ramplona. Este dictamen fue aprobado por unanimidad de todos los grupos parlamentarios. Todos los grupos en esta Cámara votaron a favor del dictamen que hoy se está presentando, y Acción Nacional está convencido de que esta reforma a nuestra Carta Magna fortalecerá el Estado democrático de derecho, no solamente porque va a permitir un efectivo acceso a la justicia, sino porque va a poner frenos a los abusos de poder.



La perspectiva individualista de la que nuestro derecho es heredero, y que proviene de la tradición latina, tiene que repensarse. La tradicional concepción de que, frente a un acreedor hay un deudor, tiene que cambiar, como ha cambiado en otras partes del mundo; como existen acciones colectivas en Brasil, en Colombia, en España, en Venezuela, y porque eso va a permitir reconocer derechos que no son individuales y que no son divisibles, como el derecho a un medio ambiente adecuado, que no le pertenece a una sola persona y que cuando es afectado no afecta únicamente a un individuo.

También va a permitir reconocer derechos individuales de incidencia colectiva, que aunque pertenecen a una persona en lo individual se encuentra en una situación de hecho que comparte con otros, y vamos a ahorrar mucho dinero en los tribunales. En lugar de llevar 20 mil juicios de personas que se encuentran en el mismo supuesto, podremos llevar uno solo con una sola sentencia que beneficie a una colectividad.

Pero a pesar de este avance histórico, compañeros diputados, no podemos echar las campanas al vuelo; tenemos en primer lugar que retomar otra minuta del Senado, que reforma los artículos 94, 100, 104 y 107 de la Constitución, para establecer el amparo con efectos colectivos, y debemos avanzar en la regulación secundaria que permita la efectiva inclusión de estos derechos.

Precisamente porque la actualización de nuestros procesos jurídicos exige la defensa de derechos colectivos; porque esta reforma es trascendental para instituir derechos colectivos y sociales; porque desde el liberalismo económico no podemos socavar los derechos de los consumidores o el derecho a un medio ambiente adecuado; porque tenemos que frenar las malas prácticas del poder, ya sea desde el gobierno o desde una empresa, y porque tenemos que cambiar la relación de los ciudadanos con el gobierno y con el poder en nuestro país, Acción Nacional está a favor de esta reforma. Es cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Ramírez Acuña: Tiene el uso de la palabra el diputado Sergio Mancilla Zayas, del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado Sergio Mancilla Zayas: Con su permiso, diputado presidente. Compañeras diputadas y compañeros diputados, aprovecho esta oportunidad para resaltar la gran importancia de la reforma al artículo 17 constitucional en materia de acciones colectivas. Resalto la ardua y contundente labor realizada para impulsar esta noble reforma, de la



asociación civil Al Consumidor, encabezada por mi amigo Daniel Gershenson y Adriana Labardini. Bienvenidos a este recinto.

Destaco la aprobación por unanimidad del Senado de la República y del gran esfuerzo realizado por la Comisión de Puntos Constitucionales de nuestra Cámara por aprobar esta figura, que sin duda alguna, y de ser aprobada, servirá como instrumento de defensa para los intereses de los particulares, reivindicando así el estado de derecho.

Compañeros diputados, hagamos historia en esta Cámara, votemos a favor de este dictamen que incorpora la figura de acciones colectivas a nuestro sistema jurídico, permitiendo así que se resuelvan ágilmente diversos casos que afectan los intereses de la sociedad mexicana.

Cuántas veces no hemos sido objeto de prácticas abusivas y discriminatorias de la banca, de prácticas abusivas de las aseguradoras, del roaming nacional, del redondeo al minuto siguiente de la telefonía celular, de abusos de casas de empeño y otras formas de crédito comercial, daños sufridos por prácticas monopólicas probadas, entre muchas otras más.

Compañeras y compañeros, tenemos en este momento la oportunidad de fortalecer nuestro marco jurídico y poner a México como punto de lanza en el ámbito internacional y reivindicar a nuestra sociedad, una sociedad que ha estado ausente de las grandes decisiones y que con esta reforma asuma un papel central en la vida pública de nuestro país a 200 años de la lucha de Independencia y a 100 años del inicio de la Revolución.

Démosle a la ciudadanía, como consumidores de servicios, la posibilidad de defenderse de los abusos que se presentan cotidianamente; y démosles los incentivos correctos a las empresas para que ganen, sí, pero si abusar.

Nuestro compromiso y trabajo legislativo en esta materia no sólo sería la aprobación de esta reforma, sino que se complementaría con la ley secundaria ¿como ya lo comentó nuestro compañero de Acción Nacional? que crea un proceso colectivo eficaz que ha estado impulsando la sociedad civil organizada y que se inspira en las mejores prácticas latinoamericanas e internacionales.

De esta manera daríamos certeza y sobre todo seguridad, compañeros, a la gente que nos trajo para representarla a esta Cámara de Diputados. Muchas gracias.



El Presidente diputado Francisco Javier Ramírez Acuña: Gracias, señor diputado. Ha concluido la lista de oradores inscritos para los posicionamientos de los partidos políticos.

Están inscritos en pro el diputado Rosendo Marín Díaz, del PRD; y el diputado Reginaldo Rivera de la Torre, del PRI. Tiene el uso de la palabra hasta por cinco minutos, el diputado Rosendo Marín Díaz. Y al final de la intervención del diputado Reginaldo Rivera de la Torre, preguntaré si se considera suficientemente discutido.

El diputado Feliciano Rosendo Marín Díaz: Muchas gracias, diputado presidente. Los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, las posibilidades plenas e iguales de los ciudadanos y la participación en el gobierno de la república, es una base de la democracia y un ejercicio de la práctica republicana.

Con este principio, eje rector del movimiento liberal, la principal preocupación del Congreso Constituyente del 57 fue la de garantizar el respeto a los derechos fundamentales del pueblo, adaptándose el reconocimiento de las garantías individuales como expresión fundamental de un Estado que pretendía proteger y fomentar los derechos y las libertades. El juicio de amparo se convertiría en el instrumento procesal que daría expresión y respuesta concreta a este diseño constitucional.

Con la promulgación de la Constitución del 17, nuestro país incorpora el reconocimiento de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales. Los derechos sociales hallaron un espacio de vital importancia en nuestra Norma Fundamental. Algunos de ellos fueron obteniendo en forma paulatina mecanismos y procesos especiales para su salvaguarda y defensa, como en los casos en materia laboral y agraria.

Sin embargo ¿y muy a pesar de sus méritos?, la Constitución social, como se conoce a nuestra Carta Magna, contiene una serie de insuficiencias que son incongruentes con la realidad actual y los postulados del constitucionalismo moderno.

Me refiero a que los inspiradores del juicio protector de amparo en todo momento tuvieron presentes los derechos individuales, el ser humano en lo individual. Ése era el sujeto obligado de la garantía. Ésta, que había surgido para obtener un alto fin social, ahora sirve de fundamento para interpretaciones restrictivas a la hora de juzgar los derechos colectivos o difusos.

Al considerar al ciudadano como individuo, únicamente así, como ajeno a otros, se restringen sus derechos al negar la posibilidad de asociarse y a exigir respeto a un entorno



ecológico, a una acción del Estado o a un abuso de comerciantes, banqueros o corporaciones, porque se requiere de él una participación individual aún cuando existan otros ciudadanos afectados por la misma o las mismas acciones.

La norma actual resulta insuficiente para dar solución a esta nueva clase de fenómenos. Se deben construir nuevos mecanismos para defender los derechos de los ciudadanos que son agredidos o afectados en conjunto o de manera colectiva.

Con el derecho de amparo no es posible en la actualidad hacer frente a diversas acciones que suceden cotidianamente. No hay poder hasta ahora que defienda tales derechos. Sin lugar a dudas las insuficiencias de nuestra Carta Magna tienen que ver también con lo relativo al acceso a la justicia. Este es un tema fundamental de la que ningún legislador puede apartarse. Esta expresión representa los medios gracias a los cuales los derechos se hacen efectivos.

La aspiración legítima de un mayor acceso a la justicia está íntimamente relacionada con problemas sociales fundamentales, como son los que conciernen a la igualdad y el poder en una sociedad. Aspiración y exigencia enarbolada por la izquierda mexicana, que entiende que la tutela y protección jurídica de los derechos es el resultado de mucho más que un legado o un precepto. Es un compromiso del ser humano, que sus formas cambian en el transcurrir del tiempo, que la conciencia y el ejercicio de los derechos garantizados modifican los alcances de la democracia.

Estas premisas nos llevan a señalar lo ineficaz que es actualmente el sistema legal. Su complejidad constituye una carga para el común de los ciudadanos y el de sus familias. Y con frecuencia induce a la parte económicamente más débil a aceptar injusticias o transacciones desventajosas. O bien, el costo del litigio inhibe con frecuencia a los ciudadanos a ejercitar sus derechos, ya que existe una gran desproporción con el objeto de la reclamación.

Nuestro sistema judicial, lento, complicado, costoso y con frecuencia incomprensible para el ciudadano común, no es adecuado para enfrentar los conflictos de interés que enfrenta nuestra sociedad en el siglo XXI.

El día de hoy, de corroborar ¿como lo señalaron los grupos parlamentarios? estaremos dando un paso muy importante para la defensa de los derechos que, agrupados de manera colectiva, podrán defenderse.



Quisiera terminar esta intervención haciendo un reconocimiento al doctor Juventino Castro, que fue pionero en lo que él llamó el amparo social. Y que sentó las bases para empezar esta discusión que hoy fructifica, así lo esperamos con la aprobación de la reforma de este artículo constitucional, que le permite a los mexicanos tener mejor y mayor acceso a la justicia. Muchas gracias.

El Presidente diputado Francisco Javier Ramírez Acuña: Gracias, señor diputado. Tiene la palabra el diputado Reginaldo Rivera de la Torre, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, hasta por cinco minutos.

El diputado Reginaldo Rivera de la Torre: Con su permiso, diputado presidente de la Mesa Directiva. Diputadas y diputados de la LXI Legislatura, una de nuestras múltiples tareas como representantes populares consiste en otorgar voz a quienes no la tienen, dar opciones a quienes no cuentan con alternativas, proteger a los desprotegidos, otorgar derechos a quienes carecen de ellos.

Desde siempre los ciudadanos mexicanos han estado en desventaja frente a grupos o sectores poderosos de naturaleza pública y privada. A pesar de que México fue precursor a nivel mundial de los derechos sociales, que fueron plasmados en la Constitución de 1917 al adoptarse en forma definitiva los principios que sustentan la defensa de los campesinos y de los obreros, hoy es momento de voltear los ojos al entorno latinoamericano.

Al hacerlo, nos daremos cuenta de que numerosos países del continente nos han tomado la delantera en materia de derechos colectivos. Efectivamente en esas naciones hace tiempo se han adoptado principios legales que sustentan las acciones colectivas como derechos de tercera generación a favor de la ciudadanía.

Afortunadamente, con la reforma del artículo 17 de nuestra norma fundamental estamos en posibilidad de ponernos al día en esta materia. Tal y como lo señala la tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito, el ejercicio de las acciones colectivas se basa en una interpretación jurídica de avanzada, de vanguardia, en la cual las bases constitucionales preservan los valores protegidos y alcanzan los fines perseguidos hacia una sociedad más justa.

Si bien actualmente diversas leyes disponen cierta protección a los ciudadanos en materia de consumo, medio ambiente o servicios financieros, lo cierto es que la actuación de los entes de gobierno de los tres niveles, en estos aspectos, ha sido deficiente, porque no es



posible que los particulares se vean envueltos en una serie de trámites interminables y engorrosos para hacer valer sus derechos.

Por ello, estoy a favor de eliminar las conductas antijurídicas de las empresas de los sectores público y privado que afectan a los grandes sectores de la población. Adecuemos nuestro marco normativo para alcanzar un modelo que ofrezca verdaderas respuestas a las necesidades del pueblo de México.

Hagámoslo sin colores, tendencias, sin obedecer a ningún otro poder. No hagamos lo que quiso hacer el señor secretario del Trabajo al querer hacer pasar como una supuesta propuesta de reforma laboral, que en realidad es sólo una compilación de iniciativas que obran aquí en la Cámara de Diputados.

A diferencia de la pasada legislatura, ahora el PRI tiene diputados suficientes para evitar que se atropellen los derechos de los trabajadores, porque sí podemos afirmar que queremos una reforma laboral que se sustente en los principios de la Carta Magna.

Por ello, llamo la atención a esta soberanía, para que no se pretenda sorprender al pueblo de México queriéndose reinventar al Poder Legislativo, por parte del Ejecutivo federal, quien no tiene imaginación y se le agotó su tiempo, porque demostró que no puede con este país.

Señoras diputadas y señores diputados, con la reforma al artículo 17 constitucional el PRI demuestra su compromiso de cambio social a favor de los mexicanos, y otorga un elemento más para el fortalecimiento de los grupos sociales.

Las acciones colectivas deben favorecer la construcción de grupos sociales que se involucren de manera directa y responsable en los problemas públicos que les afecten en materia de consumo, medio ambiente y otros temas.

En la elaboración de la ley reglamentaria deberemos tener especial cuidado de no invadir otras materias como el derecho civil. Mediante el impulso de las acciones colectivas el PRI favorece los derechos de los ciudadanos en lo individual, pero también de la organización social y comunitaria como forma de participación responsable en la promoción de los derechos colectivos; con ello cumplimos un principio superior que es el de la justicia social.



Digámosle no a las ocurrencias legislativas de Felipe Calderón. Digámosle sí a las reformas que requiere este país. Es cuanto, señor presidente.

El Presidente diputado Francisco Javier Ramírez Acuña: Gracias, diputado. Pido a la Secretaría que consulte a la asamblea si el proyecto de decreto se encuentra suficientemente discutido en lo general y en lo particular.

La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el proyecto de decreto en lo general y en lo particular. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo (votación). Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo (votación). Señor presidente, mayoría por la afirmativa.

El Presidente diputado Francisco Javier Ramírez Acuña: Suficientemente discutido. Pido a la Secretaría que abra el sistema electrónico hasta por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez: Háganse los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior. Ábrase el sistema electrónico hasta por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular del proyecto de decreto.

(Votación)

¿Falta algún diputado o diputada por emitir su voto? Adelante, sigue abierto el tablero electrónico. El sistema electrónico sigue abierto, si algún diputado o diputada falta de emitir su voto. Está abierto el sistema, diputado. Ciérrase el sistema de votación electrónico. Actívese el micrófono de la diputada Susana Hurtado Vallejo. No está.

El diputado Francisco Herrera Jiménez (desde la curul): A favor.

La diputada María de Lourdes Reynoso Femat (desde la curul): A favor.

La diputada Rosario Ortiz Yeladaqui (desde la curul): A favor.

El diputado Vidal Llerenas Morales (desde la curul): A favor.



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN **1917**

El diputado Julio Saldaña Morán (desde la curul). A favor.

La diputada Olivia Guillén Padilla (desde la curul): A favor, por favor.

La diputada Paula Angélica Hernández Olmos (desde la curul): A favor.

La diputada Obdulia Magdalena Torres Abarca (desde la curul): A favor.

El diputado Juan José Cuevas García (desde la curul): A favor.

La diputada Adriana Refugio Castelán Macías (desde la curul): A favor.

El diputado Rafael Rodríguez González (desde la curul): A favor.

La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez: En razón de una falla en los tableros electrónicos, se verificará que el sistema haya registrado los votos en pro de los siguientes diputados: diputado Francisco Javier Ramírez Acuña, diputado Felipe Solís Acero y diputado Francisco Javier Salazar Sáenz. Se emitieron 319 votos en pro, 0 en contra y 1 abstención. Es mayoría calificada.

El Presidente diputado Francisco Javier Ramírez Acuña: Aprobado por unanimidad en lo general y en lo particular el proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero y recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasa a las legislaturas de los estados.

VII. DECLARATORIA

SENADORES

DECLARATORIA

México, D.F. miércoles, 09 de junio de 2010.

Versión Estenográfica

EL C. SECRETARIO DIPUTADO CASTILLO ANDRADE: Se recibieron comunicaciones de diversos congresos estatales por las que informan su aprobación al proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 constitucional.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 5 DE FEBRERO DE 1917
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



-EL C. PRESIDENTE SENADOR NAVARRETE RUIZ: Solicito a la secretaría realice el escrutinio correspondiente a efecto de dar fe de la recepción de la mayoría de votos que aprueban el decreto.

-EL C. SECRETARIO DIPUTADO CASTILLO ANDRADE: Señor presidente, informo a la asamblea que se recibieron los votos aprobatorios de los congresos de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, al proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, esta secretaría da fe de la emisión de 18 votos aprobatorios del proyecto de decreto de referencia.

Es todo, señor presidente.

-EL C. PRESIDENTE SENADOR NAVARRETE RUIZ: Esta presidencia expresa su satisfacción por lo que acabamos de escuchar de la aprobación de los Congresos locales de esta reforma importantísima en materia de acciones colectivas.

Y en consecuencia y a efecto de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, la Comisión Permanente declara: "Se aprueba el decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Se remite al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

NOTA: ESTOS DOCUMENTOS SE PUEDEN VISUALIZAR EN EL ARCHIVO PDF LIGADO.

[Consulta archivo PDF](#)

EN CASO DE NO VISUALIZAR EL ARCHIVO LIGADO FAVOR DE SOLICITARLO A TRAVÉS DEL CORREO ELECTRÓNICO sjuridico@mail.scjn.gob.mx <<mailto:sjuridico@mail.scjn.gob.mx>>



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO
100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN **1917**

Oficios de los Congresos de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, por los que comunican su aprobación al proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.