

**DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.**

**COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la LXI Legislatura del Senado de la República, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Civil Federal, de la Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, presentada por el Senador Jesús Murillo Karam, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Con base en el análisis y estudio de las iniciativas que se dictaminan, estas Comisiones Unidas, con fundamento en lo establecido por los artículos 86, 94, 103 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 182, 188, 190, 191 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, de acuerdo con la siguiente:

**METODOLOGÍA**

Estas Comisiones Unidas encargadas del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrollaron los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

- I. En el capítulo denominado "Antecedentes", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, así como del recibo y turno para el dictamen de la iniciativa.
- II. En el apartado titulado "Contenido de la Iniciativa", se exponen los motivos y alcances de la iniciativa en estudio, y se hace una breve referencia a los temas que la componen.
- III. En el capítulo que lleva por rubro "Consideraciones", los integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.
- IV. En el apartado denominado "Modificaciones a la iniciativa", quienes integran estas Comisiones Dictaminadoras aportan razonamientos y planteamientos con el fin de mejorar sustancialmente el contenido de la iniciativa sujeta a dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En sesión celebrada en el Senado de la República, el día 7 de septiembre de 2010, el Senador Jesús Murillo Karam, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Civil Federal, de la Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal

de Protección al Consumidor, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

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

**TERCERO.-** Estas Comisiones Unidas celebraron diversas reuniones con el propósito de analizar los objetivos y méritos de la iniciativa aludida y, de esa forma, elaborar un proyecto dictamen y discutirlo, mismo que en este acto se somete a la consideración de esta Soberanía en los términos que aquí se expresan.

## **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

**PRIMERO.-** El Senador Jesús Murillo Karam propone con la presentación de su iniciativa atender y dar pleno cumplimiento al mandato del Órgano Reformador de la Constitución que estableció, en el Decreto publicado el 29 de julio de 2010 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), adicionar el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual se prevé la regulación de las acciones colectivas. En específico, el artículo Segundo Transitorio, señala el iniciante, dispone que el Congreso de la Unión debe realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del Decreto referido. Ello con el fin, se menciona en la iniciativa, de regular en la legislación secundaria las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño que tendrán las acciones colectivas.

En virtud de lo anterior, propone la creación de un nuevo Título Tercero denominado “De las acciones colectivas y el procedimiento judicial colectivo”, correspondiente al Libro Tercero “Procedimientos Especiales del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC).

**SEGUNDO.-** Asimismo, pretende adecuar diversas leyes con el propósito de armonizar las mismas con el contenido que tendrá el nuevo Título Tercero, perteneciente al Libro Tercero del CFPC. De esta forma, se menciona, las acciones colectivas tendrán un fundamento legal sólido para ser promovidas.

En particular la iniciativa contiene reformas a diversos artículos de los siguientes ordenamientos: a) Código Civil Federal, b) Ley Federal de Competencia Económica, c) Ley Federal de Protección al Consumidor, d) Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, e) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y f) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Con lo anterior, señale el iniciante, se pretende armonizar las leyes y hacer de las acciones colectivas un procedimiento integral que cuente con reglas claras y precisas que eviten confusiones en la aplicación del procedimiento y en la tutela de los derechos e intereses colectivos.

**TERCERO.-** Postula que el procedimiento especial colectivo deberá proceder cuando: a) tenga como finalidad la protección de los derechos de los consumidores reconocidos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; b) tutelen derechos en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y c) se trate de la materia de competencia económica, regulada en la Ley Federal de Competencia Económica.

Menciona que, de esta forma, que la acción colectiva será procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas.

**CUARTO.-** En la iniciativa, se establece que, en particular, las acciones colectivas son procedentes para

tutelar: 1) derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o derecho comunes; y 2) derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como el conjunto de derechos e intereses individuales de los que son titulares los miembros de un grupo de personas y que pueden reclamarse mediante acción colectiva debido a su origen común.

**QUINTO.-** Se plantea una regulación amplia en el referido Título Tercero “De las acciones colectivas y el procedimiento judicial colectivo”, en el cual se norman —entre otros aspectos— competencia, legitimación activa para promover la acción colectiva, integración de la clase, requisitos para la admisión de la demanda, reglas de interpretación, notificación de la clase, pruebas, medidas precautorias y sentencia.

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Estas comisiones dictaminadoras comparten el espíritu así como los fines y razones que animan la iniciativa que se analiza. En consecuencia, consideran procedente su aprobación en los términos que se precisan enseguida.

**SEGUNDA.-** Estamos conscientes que la modernidad ha complejizado las relaciones sociales y económicas. Hemos transitado de los cambios graduales a las transformaciones constantes y veloces en la ciencia, la tecnología y la técnica. Los límites físicos o geográficos que antaño parecían infranqueables, ahora han sido superados.

Resulta claro que las instituciones jurídicas tienen una vigencia, ello es una realidad connatural a ellas. Al ritmo de las transformaciones sociales dichas instituciones quedan rebasadas y es inminente adecuar las normas a la realidad.

Así, el transcurrir del tiempo ha alterado sustancialmente las relaciones existentes, por un lado, entre consumidores, usuarios de servicios y, por el otro, empresas o proveedores. Si se quiere —en un plano más general— también han cambiado los vínculos creados entre una colectividad o grupo de personas respecto de algún bien o interés común y relevante para ellos.

Las acciones colectivas no son ajenas a las ideas expresadas. En nuestro país, en materia de derechos humanos, hemos sido siempre oportunos en nuestro actuar con respecto a las exigencias de nuestro tiempo y, creando siempre los instrumentos procesales capaces de tutelar y proteger los derechos humanos y las garantías individuales. Si bien el sistema jurídico había satisfecho las necesidades sociales durante más de un siglo, la ciencia, la tecnología y las transformaciones que de ellas derivan, enfrentan a la sociedad con fenómenos nuevos. En concreto, los derechos difusos y colectivos, por su carácter transindividual quedan fuera del ámbito de protección de los mecanismos de carácter individual que contempla el ordenamiento jurídico.

**TERCERA.-** Consciente de lo anterior, el Poder Reformador de la Constitución decidió aprobar una adición al artículo 17 constitucional mediante la cual se establecen las acciones colectivas y se dispone un mandato para que el legislador ordinario las regule en la legislación respectiva. En efecto, el 29 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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, mismo que señala:

**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.**

...  
...  
...  
...  
...

No escapa al análisis de estas dictaminadoras que el artículo Segundo Transitorio del Decreto aludido establece un mandato al Congreso de la Unión para realizar, en un plazo máximo de un año a partir del inicio de la vigencia del referido Decreto, las adecuaciones legislativas que correspondan. Ello con el fin de desarrollar y dar contenido a la reforma constitucional realizada.

Derivado de lo anterior, debe expresarse que en virtud de que es responsabilidad de este Congreso de la Unión la creación de la legislación ordinaria en materia de acciones colectivas, estas dictaminadoras proceden mediante este dictamen a cumplir con el mandato que le fue conferido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Poder Legislativo Federal.

En ese sentido, con este dictamen se establece el alcance de la norma constitucional, se precisan qué tipo de derechos e intereses colectivos serán objeto de tutela, el procedimiento que permitirá prevenir o reparar la violación a dichos derechos e intereses, la autoridad judicial competente para conocer de los procedimientos colectivos, qué sujetos están legitimados para iniciar los mismos, el alcance y los efectos de la sentencia, así como la forma de resarcir el daño a la colectividad por la vulneración de algún derecho.

**CUARTA.-** Conviene precisar que incluso a pesar de que el Estado mexicano ha reconocido diversos derechos e intereses susceptibles de ser protegidos en relación con los fenómenos nuevos que se han suscitado, en la práctica los individuos se enfrentan a una dificultad en relación con la forma en que los derechos o intereses aludidos 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.

Esta problemática desemboca y hace crisis con un concepto que ha sido estudiado, pero que todavía se configura como una asignatura pendiente de resolver en nuestro país: el “acceso a la justicia”. Debe puntualizarse que a pesar de que el principio de “acceso a la justicia” es un problema relativo al procedimiento, por la relevancia que tiene, llega a implicar cuestiones que conciernen al fondo del derecho.

Estimamos que para referirnos a un efectivo acceso a la justicia se requieren de dos elementos esenciales:

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

En los mismos términos antes planteados se expresa la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, instrumento internacional del cual es parte el Estado mexicano desde el 2 de marzo de 1981:

#### Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por

personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Lamentablemente, nuestro país tiene pendientes que debe atender tanto en el tema sustantivo concerniente a la previsión de derechos que trascienden la esfera individual y que modifican el paradigma arraigado en nuestro sistema legal del interés jurídico, como también cuenta con rezagos en el renglón adjetivo relativo al establecimiento de procedimientos y mecanismos que garanticen la observancia de los derechos dispuestos por nuestro orden jurídico, así como una oportunidad de hacer valer ante los tribunales una violación en caso de que suceda y que la misma sea reparada.

De esta forma, un corte de caja de la situación actual en materia de acceso a la justicia en nuestro país llevaría a considerar válidamente que la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, no sólo de los derechos individuales sino de los nuevos derechos colectivos, también llamados de “*tercera generación*” (que han sido regulados de forma incipiente) tiene deficiencias que deben ser atendidas por el legislador.

A quienes integramos estas dictaminadoras nos parece inaceptable que la falta de regulación de vías procesales adecuadas así como de derechos sustanciales que puedan hacerse valer por conductos jurisdiccionales tenga como consecuencia que se genere un ambiente de desconfianza de parte de los ciudadanos hacia el Estado.

Si la sociedad tiene la percepción de que existe una incapacidad sistemática para solucionar de forma pacífica y dentro del marco de la ley los conflictos sociales, entonces se corre el riesgo de tener un fenómeno denominado en algunos órdenes jurídicos como *anomia*, que es una situación en cual un individuo no encuentra el camino para que sus derechos sean definidos o determinados jurídicamente.

De lo anterior se infiere que es necesario e impostergable contar con mecanismos y herramientas jurídicas que permitan la efectiva tutela de los derechos e intereses colectivos. En ese sentido, como tiene a bien afirmar el iniciante, desde una perspectiva comparada, una de las instituciones que más éxito ha logrado la tutela colectiva de derechos e intereses son las acciones colectivas. Vale la pena señalar que las acciones colectivas han sido concebidas como la figura que permite la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad. Elton Venturi consciente de esto señala:

La imprescindibilidad de las acciones colectivas parte de una premisa innegable: la precariedad y la insatisfactoriedad del sistema de tutela jurisdiccional individual, sobre todo ante los problemas inherentes al acceso a la justicia en la sociedad globalizada del siglo XXI... Un sistema de tutela jurisdiccional que se limite a prometer protección a derechos solamente cuando se expresen en una dimensión individual, deja a los individuos carentes de tutela estatal judicial a su propia suerte (suerte esa dependiente de la superación de variados obstáculos económicos, culturales, jurídicos y políticos al acceso a la justicia). Ignora también la existencia de derechos transindividuales, quitándoles cualquier forma de protección.

Como consecuencia de lo referido en esta consideración es impostergable la aprobación de la legislación ordinaria que prevea las acciones colectivas en el sentido de velar por los derechos e intereses de las colectividades. Actuar en sentido contrario sería desobedecer un mandato constitucional y hacer caso omiso de una necesidad imperativa, pues existen diversas situaciones que en la actualidad vulneran derechos de

grupos o colectividades y que por diversas causas quedan impunes.

**QUINTA.-** Sostenemos que las acciones colectivas además de las virtudes que representan en cuanto que son un mecanismo que permite hacer valer en una controversia los derechos e intereses colectivos, que evitan que hechos violatorios de las leyes queden impunes y dan sentido práctico al principio de “acceso a la justicia”; también pueden ser catalizadores de la vida social que inhiban prácticas ilegales, mejoren y eleven la competencia y al final sirvan para que los ciudadanos y los consumidores accedan a mejores bienes y servicios públicos o privados.

Este planteamiento termina de redondearse si se toma en cuenta que lo anterior tiene un impacto directo sobre la calidad de la vida democrática. Para entender esto habría que señalar que ciudadanos más participativos y conscientes dentro de una sociedad, que estén dispuestos a impedir la violación de sus derechos y que cuenten con los medios y cauces normativos y jurisdiccionales adecuados para actuar de manera organizada seguramente exigirán mejores resultados de las autoridades y no solamente de los proveedores de bienes o servicios. Al respecto Elton Venturi apunta lo siguiente:

Bien comprendidos el sentido y el alcance del “debido proceso social”, se puede finalmente ver en las acciones colectivas una poderosa arma social potencialmente apta a propiciar la afirmación de la democracia, del Estado Social de Derecho, de la ciudadanía, de la dignidad de la persona humana, en fin, de muchas de las aspiraciones que, para la gran mayoría de los países iberoamericanos, por ahora, no pasan de utopías.

**SEXTA.-** En México la defensa de derechos e intereses colectivos, en lo particular, ha estado parcialmente prevista por algunos ordenamientos legales como la Ley Federal de Protección al Consumidor y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En el primero de ellos, se disponen las acciones de grupo y en el segundo la denuncia popular. Sin embargo, su tratamiento es deficiente, sus efectos son reducidos y su ejercicio está limitado por restricciones procesales.

En particular, como lo refiere el iniciante, es importante dar cuenta del proceso de creación y de reformas que ha seguido la Ley Federal de Protección al Consumidor por ser la primera pieza normativa que aborda la protección de los consumidores como colectividad.

En efecto, el 19 de diciembre de 1975 fue publicada la Ley Federal de Protección al Consumidor. En dicha Ley se previó un mecanismo de representación colectiva ante autoridades jurisdiccionales que se ejercitaba a través de la Procuraduría Federal del Consumidor, previo mandato de los consumidores, cuando a juicio de la misma, la solución que pudiera darse al caso pudiera llegar a trascender al tratamiento de intereses colectivos. Es importante destacar que la Procuraduría no podía iniciar el ejercicio de la acción sin la previa existencia de un “mandato” otorgado por los consumidores. Así, es dable sostener que la legitimidad procesal de la Procuraduría estaba condicionada a la existencia de este acto jurídico previo.

Tiempo después la reforma al artículo 28 constitucional, publicada mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, generó condiciones favorables para la instauración de mecanismos y procedimientos para la tutela de los derechos de los consumidores. El texto constitucional, en su parte conducente, establece lo siguiente: *“La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”*.

Como consecuencia de la reforma apuntada, se estableció un mandato al legislador ordinario para que dispusiera en las leyes respectivas las reglas de protección al consumidor, con el objeto de dotar de contenido al texto del citado artículo 28 constitucional. Asimismo, debe subrayarse que la reforma aludida reconoce el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo que obedece a la condición de desventaja en que se encuentran como individuos frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación de forma colectiva o grupal, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar aquellas

violaciones de carácter individual.

Después de la reforma a la que nos hemos referido fue publicada, mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, hasta ahora vigente. Esta ley recoge la experiencia de la legislación anterior y además incorpora una normatividad que permite al consumidor ampliar su ámbito de acción. Así, debe manifestarse que los artículos 24, fracciones II y III, y 26 de la Ley antes mencionada constituyen el marco jurídico regulador de las acciones de grupo.

Sin embargo, debe indicarse que a pesar de que la Procuraduría tiene conferidas —en los artículos antes citados— la atribución y la legitimación para representar e iniciar una acción de grupo que tenga como fin proteger a los consumidores de una práctica que pueda afectar o violar sus derechos e intereses, el uso que la Procuraduría ha hecho de este instrumento es escaso.

Como consecuencia directa del número mínimo de controversias que se han iniciado como medio de defensa de derechos e intereses colectivos o de grupo, la generación de criterios jurisprudenciales en la materia ha sido exiguo y no es sino en fechas recientes que los tribunales de la Federación y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación han arribado a algunas sentencias que comienzan a reconocer la legitimación colectiva para la defensa de los intereses y derechos de grupos de personas.

De lo relatado en esta consideración podemos concluir que en la práctica, la complejidad de nuestra sociedad actual y la falta de una regulación clara y completa respecto de los mecanismos de organización colectiva han resultado en una protección parcial y, por tanto, deficiente de los derechos e intereses colectivos.

**SÉPTIMA.-** A quienes integramos estas dictaminadoras nos parece importante señalar que la defensa de los derechos e intereses colectivos no es una preocupación novedosa, sino que viene de tiempo atrás. En específico un análisis de derecho comparado muestra que diversos países han incluido en sus respectivos órdenes jurídicos disposiciones que tienen como fin la protección de los derechos e intereses de una colectividad o grupo.

En efecto, países con tradiciones jurídicas tanto de *common law* como de derecho civil —Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, España, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Chile, Argentina y Uruguay— han decidido contemplar tanto en sus constituciones como en la legislación ordinaria las acciones colectivas y los procedimientos que las regulan. Así, en sus legislaciones se ha dispuesto que las acciones colectivas tutelan intereses colectivos relacionados con diversas materias como el patrimonio, el espacio público, el medio ambiente, la libre competencia económica, los derechos de autor, la propiedad intelectual, los derechos del consumidor, entre otros.

Los países mencionados se constituyen como referentes y representan el catálogo de Estados que permiten la defensa y protección de los intereses y derechos de los miembros de una colectividad o grupo. A pesar de lo anterior, estamos conscientes que cada jurisdicción regula de forma particular las acciones y procedimientos colectivos, tan es así que la denominación que recibe depende del país que se someta a estudio. Sin embargo, estimamos que la coincidencia en lo fundamental hace que las diferencias que se encuentren sean intrascendentes. Así, el punto que convienen en lo general las distintas legislaciones en el tema de las acciones colectiva es 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 ya sea jurídicas o de hecho.

Consideramos relevante mencionar que la introducción de acciones colectivas ha sido, por lo general, benéfica en los países que las han adoptado dentro de sus sistemas jurídicos. Antonio Gidi se refiere al caso brasileño en los siguientes términos:

La introducción de las acciones colectivas en Brasil fue de tal importancia que tuvieron un profundo impacto

en la sociedad. Trajeron consigo acceso a la justicia y compensaciones a quejas que antes no había sido posible por otras vías, así como un efecto disuasivo sobre las conductas ilegales o indeseables. Sin embargo, no ha tenido ningún impacto negativo significativo en los tribunales... Hay algunos ejemplos relativamente elementales de acciones colectivas masivas por daños (*mass tort class actions*) en Brasil, las cuales —a diferencia de sus semejantes de los Estados Unidos— han evitado con éxito el procedimiento engorroso asociado con las grandes acciones colectivas. Estos casos no crean usualmente problemas procesales difíciles de manejo o predominancia, porque la sentencia en acciones colectivas indemnificatorias (*class actions for individual damages*) se limita a la declaración de responsabilidad del demandado (acción colectiva parcial, *issue class action*), y cada miembro del grupo debe ejercer una acción individual que pruebe la causa y la cantidad o extensión del daño individual sufrido... [E]n general la experiencia sugiere que las acciones colectivas están trabajando bien (o tan bien como otros medios procesales), y hasta la fecha han sido compatibles con el sistema brasileño. A largo plazo las acciones colectivas pueden llegar a ser uno de los más exitosos trasplantes legales en la historia jurídica brasileña desde los tiempos coloniales.

Ahora bien, estas dictaminadoras entienden que hacer una copia literal de alguna de las legislaciones referidas tendría el inconveniente de presentarse como una normatividad que no es acorde con la realidad jurídica, social, económica o cultural de nuestro país. Sin embargo, también habrá que acordar y compartir que los avances registrados en los países mencionados son un referente que debe tomarse en cuenta.

Las disposiciones que se han retomado han sido revisadas minuciosamente para evitar caer en el traspie que representa implantar una norma que no guarda concordancia con la realidad de nuestro país. La idea que aquí se ha expresado es compartida por Antonio Gidi, quien manifiesta lo siguiente: “Para poder crear una acción colectiva, tanto efectiva como adaptada a las peculiaridades del sistema de derecho civil, deben considerarse las necesidades y tradiciones de ese sistema”.

**OCTAVA.-** Coincidimos en que la importancia de las acciones colectivas se puede comprender con el siguiente argumento. La normalidad de la vida cotidiana supone una serie de relaciones, de hecho o jurídicas, cuyo monto monetario individualizado es relativamente pequeño. Así, en caso de existir una eventual violación a los derechos o intereses derivada de la relación antes descrita, no existen los incentivos necesarios para que se inicie un litigio, pues los costos relacionados con éste son mayores al beneficio individual que se puede obtener derivado de la defensa de los derechos trasgredidos. Sin embargo, si se agregaran los derechos o intereses individuales y éstos formarían un bloque, podría suceder fácilmente que la suma de los mismos fuera mayor a la inversión necesaria para costear el litigio, en tiempo y dinero. Si al sumar los intereses individuales sucede lo anterior, entonces es dable señalar que el daño colectivo causado por las violaciones a los derechos no es un asunto menor y debe ser reparado.

Se estima, con base en el análisis económico del derecho, que las acciones colectivas pueden constituirse en un mecanismo eficaz para cambiar las conductas antijurídicas de las sociedades mercantiles e inclusive las malas prácticas gubernamentales; así como de los particulares en general que afectan a grandes sectores de la sociedad. Ello es así, porque las acciones colectivas logran colocar los incentivos en el lugar apropiado. De esta forma, las empresas del sector privado, el gobierno o los particulares evitarán vulnerar o transgredir derechos aunque el costo de ello sea ínfimo de manera individual, pues sabrán que las personas que sufran esas violaciones podrán agruparse y reclamar la protección de sus derechos por la vía jurisdiccional. Con ello, al final de cuentas, lo que se busca es que el beneficio que prevalezca sea el colectivo y no el particular.

En franca relación con lo antes sostenido, debe indicarse que si la ley cumple con propiciar las condiciones para conjuntar a todas aquellas personas cuyos derechos han sido violentados y se permite su organización para lograr la defensa y protección adecuada de sus derechos, nos encontraremos ante una posibilidad real de hacer justiciables los derechos de individuos que actúan con dicho carácter y como miembros o parte de una colectividad. Con ello, nuestro sistema jurídico dejará de tolerar injusticias, transacciones ventajosas para una de las partes y vulneraciones a los derechos. Además acabará con la impunidad que hoy impera en varias

relaciones en las cuales esto ocurre porque una de las partes es, de forma considerable, económicamente más débil y se debe de enfrentar a procesos complicados, técnicamente complejos, lentos y costosos.

**NOVENA.-** En consecuencia, por lo que se ha referido hasta ahora, estas dictaminadoras juzgan procedente la creación de un nuevo Título Tercero denominado “De las acciones colectivas” perteneciente al Libro Tercero titulado “Procedimientos Especiales” del Código Federal de Procedimientos Civiles. Asimismo, se considera atendible adicionar y reformar diversos artículos del Código Civil Federal, de la Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El argumento principal para incluir la regulación de las acciones colectivas y del procedimiento que habrán de seguir las mismas dentro de un nuevo Título que pertenezca al Código Federal de Procedimientos Civiles es que se pretende que el procedimiento colectivo sea armónico, en las generalidades, con el procedimiento ordinario civil federal. Ello facilitará, sin duda, la labor de los órganos jurisdiccionales competentes, pues no tendrán que enfrentarse a un proceso que sea enteramente nuevo. Sin embargo, debe aclararse que las denominadas acciones colectivas contarán por su condición especial con reglas específicas y particulares que atenderán a las características y requerimientos propios de un procedimiento en donde se ventila una controversia en la cual una de las partes es una colectividad.

Asimismo, debe apuntarse que respecto de las nuevas figuras procesales que se plantean en el nuevo procedimiento colectivo, los jueces federales deberán cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean acordes con el espíritu de éstos, así como con la protección de los derechos e intereses de los grupos y colectividades.

Lo anterior implica que nuestros juzgadores empiecen a elaborar estándares y guías que sirvan como herramientas auxiliares en su labor.

Este proceso de adaptación, sin duda, puede resultar difícil al principio, pues quienes conforman el universo de los profesionales del derecho tendrán que dejar atrás concepciones previas que entran en conflicto con el tema que engloba las acciones colectivas.

## **MODIFICACIONES A LA INICIATIVA**

**DÉCIMA.-** No obstante que estas Comisiones dictaminadoras estiman procedente aprobar la iniciativa objeto del presente dictamen, han considerado realizar algunas modificaciones al articulado, ello con el fin de dotar de mayor claridad y precisión al contenido y a los alcances de las acciones colectivas.

Primeramente, consideramos necesario modificar la redacción del artículo 578 de la iniciativa con la finalidad de precisar que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos procederán en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y en materia de medio ambiente.

Debe señalarse que de forma particular, además de los dos grandes rubros que engloban tanto la materia de consumidores como de medio ambiente, dentro del primero de ellos, especialmente, quedan comprendidos los servicios financieros y la materia de competencia económica, esta última respecto de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia.

- Definiciones

Es importante señalar que el proyecto de decreto es claro en precisar que la acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para

el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas.

En relación con lo anterior, se estima procedente adicionar el artículo 580 del proyecto para definir el tipo de derechos que las acciones colectivas tutelan y las tres clases de acción que procederán dependiendo del tipo de derechos que tutelarán.

En ese sentido, se dispone que las acciones colectivas son procedentes para tutelar: **a)** derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes; y **b)** derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

Resulta relevante manifestar que la expresión relativa a “derechos e intereses” no es en absoluto accidental. Por el contrario, es fruto de una discusión amplia en la que se arribó a la conclusión de que era necesario la inclusión de ambos términos en la redacción del artículo con el objetivo de ensanchar la protección de los grupos o colectividades. De esta forma no sólo los derechos, sino también los intereses (entendidos en su concepto más amplio) de las colectividades quedan comprendidos y tutelados por la legislación en materia de acciones colectivas.

Ahora bien, los derechos que establece un ordenamiento legal tienen una acción correlativa para hacerlos efectivos en caso de que no sean respetados. Al respecto habría que mencionar que si bien se consideró apropiado aglutinar los derechos e intereses colectivos *lato sensu* en dos grandes grupos, a saber, derechos e intereses difusos y colectivos y derechos e intereses individuales de incidencia colectiva; en materia de las acciones que pueden promoverse por la vulneración de los derechos e intereses antes mencionados se estimó procedente desdoblarlos para que puedan dar lugar a tres tipos de acciones diferentes según sea el caso.

Así, se dispone que los derechos e intereses colectivos podrán ejercerse a través de las siguientes acciones:

**i)** acción difusa, que se conceptualiza como aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado;

**ii)** acción colectiva en sentido estricto, misma que se entiende como aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado;

**iii)** acción individual homogénea, definida como aquélla de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.

Finalmente, se juzgó procedente que la acción colectiva que sea promovida podrá tener por objeto pretensiones declarativas, constitutivas o de condena.

- Competencia

En clara correspondencia con el mandato del Poder Reformador de la Constitución previsto en el artículo 17 constitucional, se determina que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos se tramitará ante los tribunales de la Federación.

En esa tesitura, se propone reformar el artículo 24, fracción IV, ello con el objeto de incluir la hipótesis de las acciones colectivas y definir que el tribunal federal competente para el conocimiento, tramitación y resolución de un procedimiento colectivo será el que resida en el domicilio del demandado.

- Reglas de interpretación

Estas dictaminadoras conscientes de que las acciones y procedimientos colectivos son figuras jurídicas novedosas dentro de nuestro orden jurídico, reconocen la necesidad de que los juzgadores encargados del estudio, tramitación y resolución de aquellos, interpreten las normas y los hechos de la forma más compatible con el conjunto de principios y objetivos establecidos en la regulación tanto de la acción como del procedimiento colectivo. Lo anterior con el propósito de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos.

- Prescripción

Se propone que la prescripción de las acciones colectivas contempladas sea de tres años seis meses, plazo que se contará a partir del día en que se haya causado el daño. Asimismo, se dispone que en caso de que se trate de un daño de naturaleza continua, el plazo empezará a correr a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación.

- Legitimación activa

En el proyecto que se somete a consideración de esta Soberanía se plantea que tengan legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia.

Asimismo, se propone que puedan promover acciones colectivas el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, el Procurador General de la República y las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En particular, en el caso de los representantes comunes y de las asociaciones civiles se plantea, por la trascendencia de un procedimiento colectivo, que su representación deberá ser adecuada. En ese sentido, se propone considerar que aquellos prestan una representación adecuada cuando: a) se actúa con diligencia, pericia y buena fe en la defensa de los intereses de la colectividad en el juicio; b) no existe conflicto de interés con sus representantes respecto de las actividades que realizan; c) no promuevan o hayan promovido reiteradamente acciones difusas, colectivas o individuales homogéneas frívolas o temerarias; d) no promuevan una acción difusa, colectiva en sentido estricto o individual homogénea con fines de lucro, electorales, proselitistas, de competencia desleal o especulativos; y e) no se hayan conducido con impericia, mala fe o negligencia en acciones colectivas previas.

Ahora bien, debe subrayarse que la representación de la colectividad en el juicio se considera de interés público. Por ello, el juzgador deberá vigilar de oficio que dicha representación sea adecuada durante la

substanciación del proceso.

En concordancia con lo anterior, se propone que el representante rinda protesta ante el juzgador y rinda cuentas en cualquier momento a petición de éste.

Finalmente, se plantea establecer un incidente que se pueda promover en caso de que durante el procedimiento dejare de haber un legitimado activo o de que tanto los representantes comunes como las asociaciones civiles, en su caso, incumplan con la regulación especial a la que están sujetos durante el procedimiento colectivo.

- Requisitos de admisión de la demanda

Con respecto a los requisitos que deberá contener la demanda para ser admitida, se convino establecer los siguientes:

- a) El tribunal ante el cual se promueve;
- b) El nombre del representante legal, señalando los documentos con el que acredite su personalidad;
- c) En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas, los nombres de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda;
- d) Los documentos con los que la actora acredita su representación de conformidad con este Título;
- e) El nombre y domicilio del demandado;
- f) La precisión del derecho difuso, colectivo o individual homogéneo que se considera afectado;
- g) El tipo de acción que pretende promover;
- h) Las pretensiones correspondientes a la acción;
- i) Los hechos en que funde sus pretensiones y las circunstancias comunes que comparta la colectividad respecto de la acción que se intente;
- j) Los fundamentos de derecho, y
- k) En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, las consideraciones y los hechos que sustenten la conveniencia de la substanciación por la vía colectiva en lugar de la acción individual.

En los casos en que el juzgador estime la omisión de requisitos de forma, o la demanda sea obscura o irregular, podrá prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda. Para estos efectos la parte actora contará con un plazo de cinco días.

Es importante señalar que en aquellos casos en que se presente una demanda colectiva donde no se desahogue la prevención, no se cumplan los requisitos previstos o que las pretensiones se consideren como infundadas, frívolas, temerarias o improcedentes el juez podrá desechar de plano.

En el tema de los requisitos para la admisión de la demanda es importante señalar que si bien es cierto que se deben cumplir los supuestos antes expuestos, también es cierto que debe de existir un ánimo de apertura dentro del Poder Judicial de la Federación con el propósito firme de evitar que minucias formales tengan como consecuencia negar un efectivo acceso a la justicia. En ese sentido, se expresa Elton Venturi:

Sin obstar la necesidad de establecer presupuestos mínimos para la admisión de las acciones colectivas, pensamos que los requisitos no pueden ser tan rigurosos hasta el punto de dificultar o inclusive de inviabilizar la tutela colectiva. De hecho, el problema de la admisibilidad se revela aun mayor cuando, al lado de criterios extremadamente rígidos, el magistrado adopta los mismos modelos interpretativos utilizados para evaluar el procesamiento de las demandas individuales o modelos basados en presupuestos culturales, políticos y económicos que no coinciden con la realidad de los países iberoamericanos.

Además, es de destacar que procederá el recurso de apelación contra la admisión o desechamiento de la

demanda, mismo que se tramitará de forma inmediata.

- Requisitos de procedencia de la legitimación en la causa

Estas comisiones dictaminadoras estiman que los requisitos que deben acreditarse para que proceda la legitimación en la causa son los que enseguida se enuncian:

- a) Que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente;
- b) Que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia;
- c) Que verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate;
- d) Que existan al menos treinta miembros en la colectividad, en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas.
- e) Que exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida;
- f) Que la materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas en este Título;
- g) Que no haya prescrito la acción, y
- h) Las demás que determinen las leyes especiales aplicables.

- Causales de improcedencia de la legitimación en el proceso

En lo tocante al caso de legitimación en el proceso, estas dictaminadoras acuerdan disponer como causales de improcedencia las siguientes:

- a) Que los miembros promoventes de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;
- b) Que los actos en contra de los cuales se endereza la acción constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o procedimientos judiciales;
- c) Que la representación no cumpla los requisitos previstos en este Título;
- d) Que la colectividad en la acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, no pueda ser determinable o determinada en atención a la afectación a sus miembros; así como a las circunstancias comunes de hecho o de derecho de dicha afectación;
- e) Que su desahogo mediante el procedimiento colectivo no sea idóneo;
- f) Que exista litispendencia entre el mismo tipo de acciones, en cuyo caso procederá la acumulación en los términos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y
- g) Que las asociaciones que pretendan ejercer la legitimación en el proceso no cumplan con los requisitos establecidos en este Título.

Se señala que durante el procedimiento, el juzgador que conozca del mismo podrá verificar de oficio o a petición de cualquier interesado el cumplimiento de los requisitos antes referidos.

- Ratificación de actos realizados por el representante legal

Se prevé una obligación para el representante legal de la colectividad en el sentido de ratificar sus actos en dos momentos procesales: a) el primero de ellos sucede una vez que es admitida la demanda, y b) el segundo una vez que es presentado el escrito de pruebas.

- Notificación

Para estas dictaminadoras resulta evidente que uno de los aspectos centrales de los procedimientos colectivos se relaciona con la forma en la que el juzgador competente hará saber a la colectividad o parte actora la existencia del procedimiento. Ello debido a que se debe considerar que es altamente probable que existan dificultades para notificar a la colectividad relacionadas con el número de miembros que la integran o con su ubicación geográfica.

Debe destacarse que el auto que admita la demanda deberá ser notificado en forma personal al representante legal, mismo que deberá contener una relación sucinta de los puntos esenciales del procedimiento colectivo, así como las características que permitan identificar a la colectividad.

Ahora bien, con el propósito de hacer frente a los obstáculos que pueda representar la notificación del auto admisorio de la demanda colectiva, se determina que dicha notificación deberá realizarse mediante los medios idóneos y para ello se considerarán el tamaño, localización y demás características de dicha colectividad. Además, se señala que la notificación deberá ser económica, eficiente y amplia, teniendo en cuenta las circunstancias en cada caso.

Finalmente se dispone que, salvo la notificación referida con anterioridad, el resto de las notificaciones a los miembros de la colectividad o grupo se realizarán por estrados.

- Integración de la colectividad

No pasa inadvertido a ninguno de los integrantes de estas comisiones dictaminadoras que uno de los puntos torales que podrá definir los alcances, efectos e incluso el desarrollo de los procedimientos colectivos es el concerniente a la integración de la colectividad.

La integración de la colectividad se conceptualiza como la forma en que los individuos, ya sea que se trate de un procedimiento por violación de derechos difusos, colectivos o individuales de incidencia colectiva, ingresan a la colectividad que dentro del juicio será la parte actora y, por ende, formarán el universo de personas al cual beneficiará o parará perjuicio la sentencia definitiva que se dicte dentro del mismo.

Sobre el particular, estas Comisiones dictaminadoras consideraron conveniente establecer un procedimiento para la integración de la colectividad flexible atendiendo a la naturaleza de la acción.

En el caso concreto de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, se pretende que la adhesión a la colectividad se pueda realizar por cada individuo que tenga una afectación a través de una comunicación expresa por cualquier medio dirigida al representante de la colectividad. Asimismo, se considera conveniente que esta adhesión voluntaria pueda realizarse durante la substanciación del proceso y hasta dieciocho meses posteriores a que la sentencia haya causado estado o en su caso, el convenio judicial adquiera la calidad de cosa juzgada.

Cabe precisar que si la adhesión es posterior a que la sentencia haya causado estado, el juez deberá ordenar ordenará el inicio del incidente de liquidación que corresponda a dicho interesado, en los términos que se regula dicho incidente, siempre que el miembro de la colectividad acredite formar parte de la colectividad y pruebe, en el incidente de liquidación, haber sufrido el daño causado.

- Audiencia previa y de conciliación

La propuesta que contiene la iniciativa, la cual no contiene cambios en el presente dictamen, propone que una vez realizada la notificación a la colectividad del auto que admite la demanda, el juzgador determinará fecha y hora para celebrar la audiencia previa y de conciliación.

Derivado de lo anterior, se reconoce la posibilidad de que la acción colectiva pueda resolverse mediante

convenio judicial entre las partes en cualquier momento del proceso hasta antes de que cause estado.

En caso de que las partes alcancen un convenio total o parcial, el juez de oficio deberá revisar que proceda legalmente y que los intereses de la colectividad de que se trate estén debidamente protegidos. Asimismo, deberá dar vista a los órganos y organismos considerados como sujetos legitimados y al Procurador General de la República, y después de escuchar las manifestaciones de los miembros de la colectividad, podrá aprobar el convenio elevándolo a la categoría de cosa juzgada.

- Pruebas

En lo relativo a los medios probatorios, la propuesta que contiene la iniciativa, la cual no contiene cambios en el presente dictamen, señala, en plena concordancia con la lógica que guardan las acciones colectivas que no será necesario que la parte actora ofrezca y desahogue pruebas individualizadas por cada uno de los miembros de la colectividad. Sin embargo, las reclamaciones individuales deberán justificar la relación causal en el incidente de ejecución respectivo.

Por la relevancia social que puede tener un procedimiento colectivo, en el proyecto se expone que para mejor proveer, el juzgador puede valerse de cualquier persona, documento o cosa, a petición de parte o de oficio, sin más limitación que la relación inmediata con los hechos controvertidos.

En concordancia con lo antes manifestado, se refiere que el juez deberá recibir todas aquellas manifestaciones o documentos de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de *amicus curiae* o en cualquier otra, siempre que sean relevantes para resolver el asunto controvertido y que los terceros no se encuentren en conflicto de interés respecto de las partes.

Con el ánimo de garantizar el principio de imparcialidad en la resolución, se dispone que el juez en su sentencia deberá, sin excepción, hacer una relación sucinta de los terceros que ejerzan el derecho de comparecer ante el tribunal y de los argumentos o manifestaciones por ellos expuestos.

No escapa al análisis de estas dictaminadoras que en razón de la materia que sea motivo de la acción colectiva, pueden existir obstáculos o impedimentos para que el grupo o colectividad recabe y presente las pruebas necesarias y adecuadas para crear convicción en el ánimo del juzgador. Por esto, se establece que el juez podrá requerir a los órganos y organismos o a cualquier tercero para que elaboren estudios o presenten los medios probatorios necesarios.

En el mismo tenor, con el objetivo de mejor resolver el litigio o ejecutar la sentencia respectiva, el juez —de oficio o a petición de parte— podrá solicitar a una de las partes la presentación de información o medios probatorios. Finalmente, es claro el planteamiento que determina que para resolver el juez puede valerse de medios probatorios estadísticos, actuariales o cualquier otro derivado del avance de la ciencia.

- Deber de información del representante

Se establece que en aquellos casos que la acción sea interpuesta por los representantes, estos se encontrarán obligados a informar a los miembros de la colectividad, por lo menos cada seis meses y por los medios idóneos, sobre el estado que guarda el procedimiento.

Asimismo, se plantea la importancia de que los órganos y organismos considerados como sujetos legitimados lleven un registro de todos los procedimientos colectivos que se encuentren en trámite y los que hayan concluido, en los que participen o hayan participado, ya sea como parte actora o tercero interesado. El mencionado registro contará con la información necesaria y deberá ser fácilmente accesible al público, de conformidad con la legislación aplicable.

- Sentencia

Derivada de la propia naturaleza de cada una de las tres acciones colectivas que contempla el proyecto que se dictamina, estas Comisiones dictaminadoras consideraron conveniente realizar algunos ajustes al texto en relación con los distintos efectos de las sentencias en cada una de ellas.

En el caso de las acciones difusas, se consideró pertinente subrayar que el juez sólo podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, si esto fuere posible. Esta restitución podrá consistir en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas.

Si no fuere posible lo anterior, el juez condenará al cumplimiento sustituto que tendrá por objeto compensar la afectación causada a la colectividad. En el caso de que este cumplimiento consista en una cantidad monetaria, dicha cantidad deberá destinarse al Fondo que prevé la iniciativa, a fin de que pueda emplearse para los fines que en este proyecto se determinan.

Por lo que se refiere a las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, el juez podrá condenar al demandado a la reparación del daño, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo conforme al incidente de liquidación que se prevé en el proyecto.

En este incidente, cada miembro de la colectividad deberá probar el daño sufrido en forma individual a fin de que pueda cubrirse el daño en la misma forma. El juez establecerá en la sentencia, los requisitos y plazos que deberán cumplir los miembros del grupo para promover el referido incidente.

Cabe precisar que a fin de que el mayor número posible de individuos pueda ver reparado el daño que se le haya causado, se establece que los miembros de la colectividad en ejecución de sentencia podrán dentro del año calendario siguiente al que la sentencia cause ejecutoria promover el incidente previamente referido. Asimismo, se establece que una vez que el juez determine el importe a liquidar, el miembro de la colectividad titular del derecho al cobro tendrá un año para ejercer el mismo.

El pago que resulte del incidente liquidación será hecho a los miembros de la colectividad en los términos que ordene la sentencia; en ningún caso a través del representante común.

- Medidas precautorias

Otro de los aspectos fundamentales previstos en el proyecto se refiere a las medidas precautorias que el juez deba a petición de parte dictar con el fin de evitar que se cause o se siga causando un daño a la colectividad que sea irreparable y que pudiera afectar los derechos e intereses de la colectividad.

En consecuencia, se consideró necesario precisar los requisitos y criterios que el juez deberá valorar a fin de que decretar las medidas precautorias. Es importante subrayar que dichas medidas deben evitar que causen más daños que los que se causarían con los actos, hechos u omisiones objeto de la medida. Asimismo, el juez deberá valorar que con el otorgamiento de la medida, no se cause una afectación ruinosa al demandado.

En ese mismo sentido, se consideró que el juez otorgue garantía de audiencia al demandado, dándole vista por tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de medidas cautelares. Asimismo, el juez solicitará opinión a los órganos y organismos que correspondan a fin de tener mayores elementos en caso de necesitarlos para la adopción de dichas medidas.

Por otro lado se prevé que si con el otorgamiento de la medida se pudiera ocasionar daño al demandado, este podrá otorgar garantía suficiente para reparar los daños que pudieran causarse a la colectividad, salvo

aquellos casos en los que se trate de una amenaza inminente e irreparable al interés social, a la vida o a la salud de los miembros de la colectividad o por razones de seguridad nacional.

- Gastos y costas

Estas Comisiones dictaminadoras arribaron a la conclusión de que a fin de evitar un desequilibrio entre las partes y causar un daño mayúsculo a la colectividad actora que no hubiese obtenido sentencia favorable en el juicio, se determinó que cada parte asuma sus gastos y costas que se hubieren derivado de la acción colectiva. Si las partes llegaren a un acuerdo para poner fin al juicio antes de la sentencia, los gastos, costas y honorarios deberán estar contemplados como parte de las negociaciones del convenio de transacción judicial.

- Fondo

Finalmente, las Comisiones dictaminadoras consideraron conveniente hacer algunos ajustes a la iniciativa respecto de la regulación del Fondo al que serán destinados los recursos que deriven de las sentencias condenatorias en el caso de acciones colectivas difusas.

En consecuencia, se consideró necesario precisar los criterios de distribución de los recursos del Fondo. Estas Comisiones dictaminadoras consideraron que lo conveniente es que los recursos del Fondo se destinen a pagar los gastos derivados de los procedimientos colectivos, así como los honorarios de los representantes de la parte actora a que se refiere el artículo 617 del Código, cuando exista un interés social que lo justifique y el juez así lo determine, incluyendo pero sin limitar, las notificaciones a los miembros de la colectividad, la preparación de las pruebas pertinentes y la notificación de la sentencia respectiva. Los recursos podrán ser además utilizados para el fomento de la investigación y difusión relacionada con las acciones y derechos colectivos.

Por las consideraciones antes expuestas, estas Comisiones dictaminadoras someten a consideración de esta H. Asamblea el siguiente

## **PROYECTO DE DECRETO**

**ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 24 y se adiciona un tercer párrafo al artículo 1º, así como un nuevo Título Tercero al Libro Tercero denominado “De las acciones colectivas” integrado por los nuevos artículos 578 a 625 del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

**ARTICULO 1.-**Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

Actuarán, en el juicio, los mismos interesados o sus representantes o apoderados, en los términos de la ley. En cualquier caso, los efectos procesales serán los mismos, salva prevención en contrario.

Se exceptúan de lo señalado en los párrafos anteriores, cuando el derecho o interés de que se trate sea difuso, colectivo o individual de incidencia colectiva. En estos casos, se podrá ejercitar en forma colectiva, en términos de lo dispuesto en el Título Tercero del Libro Tercero de este Código.

**ARTICULO 24.-** Por razón de territorio es tribunal competente:

**I.- a III.- ...**

**IV.-** El del domicilio del demandado, tratándose de acciones reales sobre muebles o de acciones personales, colectivas o del estado civil;

**V.- a IX...**

## **LIBRO TERCERO**

### **Procedimientos especiales**

## **TÍTULO TERCERO**

### **De las acciones colectivas**

## **CAPÍTULO I**

### **Previsiones Generales.**

**ARTICULO 578.-** La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.

**ARTICULO 579.-** La acción colectiva es procedente para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas.

**ARTICULO 580.-** En particular, las acciones colectivas son procedentes para tutelar:

I. Derechos e intereses difusos y colectivos, entendidos como aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.

II. Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, entendidos como aquéllos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas, determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

**ARTICULO 581.-** Para los efectos de este Código, los derechos citados en el artículo anterior se ejercerán a través de las siguientes acciones colectivas, que se clasificarán en:

I. Acción Difusa: Es aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, o en su caso al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad, sin que necesariamente exista vínculo jurídico alguno entre dicha colectividad y el demandado.

II. Acción Colectiva en sentido estricto: Es aquélla de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente del demandado, la reparación del daño causado consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo y que deriva de un vínculo jurídico común existente por mandato de ley entre la colectividad y el demandado.

III. Acción Individual Homogénea: Es aquélla de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, cuyo objeto es reclamar judicialmente de un tercero el cumplimiento forzoso de un contrato o su rescisión con sus consecuencias y efectos según la legislación aplicable.

**ARTICULO 582.-** La acción colectiva podrá tener por objeto pretensiones declarativas, constitutivas o de condena.

**ARTICULO 583.-** El juez interpretará las normas y los hechos de forma compatible con los principios y objetivos de los procedimientos colectivos, en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos.

**ARTICULO 584.-** Las acciones colectivas previstas en este Título prescribirán a los tres años seis meses contados a partir del día en que se haya causado el daño. Si se trata de un daño de naturaleza continua el plazo para la prescripción comenzará a contar a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación.

## **CAPÍTULO II**

### **De la legitimación activa**

**ARTICULO 585.-** Tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas:

- I. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia;
- II. El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;
- III. Las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y
- IV. El Procurador General de la República.

**ARTICULO 586.-** La representación a que se refieren las fracciones II y III del artículo anterior, deberá ser adecuada.

Se considera representación adecuada:

- I. Actuar con diligencia, pericia y buena fe en la defensa de los intereses de la colectividad en el juicio;
- II. No encontrarse en situaciones de conflicto de interés con sus representados respecto de las actividades que realiza;
- III. No promover o haber promovido de manera reiterada acciones difusas, colectivas o individuales homogéneas frívolas o temerarias;
- IV. No promover una acción difusa, colectiva en sentido estricto o individual homogénea con fines de lucro, electorales, proselitistas, de competencia desleal o especulativos, y
- V. No haberse conducido con impericia, mala fe o negligencia en acciones colectivas previas, en los términos del Código Civil Federal.

La representación de la colectividad en el juicio se considera de interés público. El juez deberá vigilar de oficio que dicha representación sea adecuada durante la substanciación del proceso.

El representante deberá rendir protesta ante el juez y rendir cuentas en cualquier momento a petición de éste.

En el caso de que durante el procedimiento dejare de haber un legitimado activo o aquéllos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 585 no cumplieran con los requisitos referidos en el presente artículo, el juez de oficio o a petición de cualquier miembro de la colectividad, abrirá un incidente de remoción y sustitución, debiendo suspender el juicio y notificar el inicio del incidente a la colectividad en los términos a

que se refiere el artículo 591 de este Código.

Una vez realizada la notificación a que se refiere el párrafo anterior, el juez recibirá las solicitudes de los interesados dentro del término de diez días, evaluará las solicitudes que se presentaren y resolverá lo conducente dentro del plazo de tres días.

En caso de no existir interesados, el juez dará vista a los órganos u organismos a que se refiere la fracción I del artículo 585 de este Código, según la materia del litigio de que se trate, quienes deberán asumir la representación de la colectividad o grupo.

El juez deberá notificar la resolución de remoción al Consejo de la Judicatura Federal para que registre tal actuación y en su caso, aplique las sanciones que correspondan al representante.

El representante será responsable frente a la colectividad por el ejercicio de su gestión.

### **CAPÍTULO III**

#### **Procedimiento**

**ARTICULO 587.-** La demanda deberá contener:

- I. El tribunal ante el cual se promueve;
- II. El nombre del representante legal, señalando los documentos con los que acredite su personalidad;
- III. En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas, los nombres de los miembros de la colectividad promoventes de la demanda;
- IV. Los documentos con los que la actora acredita su representación de conformidad con este Título;
- V. El nombre y domicilio del demandado;
- VI. La precisión del derecho difuso, colectivo o individual homogéneo que se considera afectado;
- VII. El tipo de acción que pretende promover;
- VIII. Las pretensiones correspondientes a la acción;
- IX. Los hechos en que funde sus pretensiones y las circunstancias comunes que comparta la colectividad respecto de la acción que se intente;
- X. Los fundamentos de derecho, y
- XI. En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, las consideraciones y los hechos que sustenten la conveniencia de la substanciación por la vía colectiva en lugar de la acción individual.

El juez podrá prevenir a la parte actora para que aclare o subsane su demanda cuando advierta la omisión de requisitos de forma, sea obscura o irregular, otorgándole un término de cinco días para tales efectos.

El juez resolverá si desecha de plano la demanda en los casos en que la parte actora no desahogue la prevención, no se cumplan los requisitos previstos en este Título, o se trate de pretensiones infundadas, frívolas, o temerarias.

**ARTICULO 588.-** Son requisitos de procedencia de la legitimación en la causa los siguientes:

- I. Que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente;
- II. Que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia;
- III. Que verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que

se trate;

IV. Que existan al menos treinta miembros en la colectividad, en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;

V. Que exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida;

VI. Que la materia de la litis no haya sido objeto de cosa juzgada en procesos previos con motivo del ejercicio de las acciones tuteladas en este Título;

VII. Que no haya prescrito la acción, y

VIII. Las demás que determinen las leyes especiales aplicables.

**ARTICULO 589.-**Son causales de improcedencia de la legitimación en el proceso, los siguientes:

I. Que los miembros promoventes de la colectividad no hayan otorgado su consentimiento en el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas;

II. Que los actos en contra de los cuales se endereza la acción constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o procedimientos judiciales;

III. Que la representación no cumpla los requisitos previstos en este Título;

IV. Que la colectividad en la acción colectiva en sentido estricto o individual homogénea, no pueda ser determinable o determinada en atención a la afectación a sus miembros, así como a las circunstancias comunes de hecho o de derecho de dicha afectación;

V. Que su desahogo mediante el procedimiento colectivo no sea idóneo;

VI. Que exista litispendencia entre el mismo tipo de acciones, en cuyo caso procederá la acumulación en los términos previstos en este Código, y

VII. Que las asociaciones que pretendan ejercer la legitimación en el proceso no cumplan con los requisitos establecidos en este Título.

El juez de oficio o a petición de cualquier interesado podrá verificar el cumplimiento de estos requisitos durante el procedimiento.

**ARTICULO 590.-** Una vez presentada la demanda o desahogada la prevención, dentro de los tres días siguientes, el juez ordenará el emplazamiento al demandado, le correrá traslado de la demanda y le dará vista por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto del cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en este Título.

Desahogada la vista, el juez certificará dentro del término de diez días, el cumplimiento de los requisitos de procedencia previstos en los artículos 587 y 588 de este Código. Este plazo podrá ser prorrogado por el juez hasta por otro igual, en caso de que a su juicio la complejidad de la demanda lo amerite.

Esta resolución podrá ser modificada en cualquier etapa del procedimiento cuando existieren razones justificadas para ello.

**Artículo 591.-** Concluida la certificación referida en el artículo anterior, el juez proveerá sobre la admisión o desechamiento de la demanda y en su caso, dará vista a los órganos y organismos referidos en la fracción I del artículo 585 de este Código, según la materia del litigio de que se trate.

El auto que admita la demanda deberá ser notificado en forma personal al representante legal, quien deberá ratificar la demanda.

El juez ordenará la notificación a la colectividad del inicio del ejercicio de la acción colectiva de que se trate, mediante los medios idóneos para tales efectos, tomando en consideración el tamaño, localización y demás características de dicha colectividad. La notificación deberá ser económica, eficiente y amplia, teniendo en cuenta las circunstancias en cada caso.

Contra la admisión o desechamiento de la demanda es procedente el recurso de apelación, al cual deberá darse trámite en forma inmediata.

**ARTICULO 592.-** La parte demandada contará con quince días para contestar la demanda a partir de que surta efectos la notificación del auto de admisión de la demanda. El juez podrá ampliar este plazo hasta por un periodo igual, a petición del demandado.

Una vez contestada la demanda, se dará vista a la actora por 5 días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

**Artículo 593.-**La notificación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 591 de este Código, contendrá una relación sucinta de los puntos esenciales de la acción colectiva respectiva, así como las características que permitan identificar a la colectividad.

Las demás notificaciones a los miembros de la colectividad o grupo se realizarán por estrados.

Salvo que de otra forma se encuentren previstas en este Título, las notificaciones a las partes se realizarán en los términos que establece este Código.

**ARTICULO 594.-** Los miembros de la colectividad afectada podrán adherirse a la acción de que se trate, conforme a las reglas establecidas en este artículo.

En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, la adhesión a su ejercicio podrá realizarse por cada individuo que tenga una afectación a través de una comunicación expresa por cualquier medio dirigida al representante a que se refiere el artículo 585 de este Código o al representante legal de la parte actora, según sea el caso.

Los afectados podrán adherirse voluntariamente a la colectividad durante la substanciación del proceso y hasta dieciocho meses posteriores a que la sentencia haya causado estado o en su caso, el convenio judicial adquiera la calidad de cosa juzgada.

Dentro de este lapso, el interesado hará llegar su consentimiento expreso y simple al representante, quien a su vez lo presentará al juez. El juez proveerá sobre la adhesión, y en su caso ordenará el inicio del incidente de liquidación que corresponda a dicho interesado.

Los afectados que se adhieran a la colectividad durante la substanciación del proceso, promoverán el incidente de liquidación en los términos previstos en el artículo 605 de este Código.

Los afectados que se adhieran posteriormente a que la sentencia haya causado estado o en su caso, el convenio judicial adquiera la calidad de cosa juzgada, deberán probar el daño causado en el incidente respectivo. A partir de que el juez determine el importe a liquidar, el miembro de la colectividad titular del derecho al cobro tendrá un año para ejercer el mismo.

En tratándose de la adhesión voluntaria, la exclusión que haga cualquier miembro de la colectividad posterior al emplazamiento del demandado, equivaldrá a un desistimiento de la acción colectiva, por lo que no podrá volver a participar en un procedimiento colectivo derivado de o por los mismos hechos.

Tratándose de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas sólo tendrán derecho al pago que derive de la condena, las personas que formen parte de la colectividad y prueben en el incidente de liquidación, haber sufrido el daño causado.

El representante a que se refiere el artículo 585 de este Código tendrá los poderes más amplios que en

derecho procedan con las facultades especiales que requiera la ley para sustanciar el procedimiento y para representar a la colectividad y a cada uno de sus integrantes que se hayan adherido o se adhieran a la acción.

**Artículo 595.-** Realizada la notificación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 591 de este Código, el juez señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de la audiencia previa y de conciliación, la cual se llevará a cabo dentro de los diez días siguientes.

En la audiencia el juez personalmente propondrá soluciones al litigio y exhortará a las partes a solucionarlo, pudiendo auxiliarse de los expertos que considere idóneos.

La acción colectiva podrá ser resuelta por convenio judicial entre las partes en cualquier momento del proceso hasta antes de que cause estado.

Si las partes alcanzaren un convenio total o parcial, el juez de oficio revisará que proceda legalmente y que los intereses de la colectividad de que se trate estén debidamente protegidos.

Previa vista por diez días a los órganos y organismos a que se refiere el la fracción I del artículo 585 de este Código y al Procurador General de la República, y una vez escuchadas las manifestaciones de los miembros de la colectividad, si las hubiere, el juez podrá aprobar el convenio elevándolo a la categoría de cosa juzgada.

**ARTICULO 596.-** En caso de que las partes no alcanzaren acuerdo alguno en la audiencia previa y de conciliación, el juez procederá a abrir el juicio a prueba por un período de sesenta días hábiles, comunes para las partes, para su ofrecimiento y preparación, pudiendo, a instancia de parte, otorgar una prórroga hasta por veinte días hábiles.

Una vez presentado el escrito de pruebas, el representante legal deberá ratificarlo bajo protesta ante el Juez.

El auto que admita las pruebas señalará la fecha para la celebración de la audiencia final del juicio en la cual se desahogarán, en un lapso que no exceda de cuarenta días hábiles, el que podrá ser prorrogado por el juez.

Una vez concluido el desahogo de pruebas, el juez dará vista a las partes para que en un periodo de diez días hábiles aleguen lo que a su derecho y representación convenga.

El juez dictará sentencia dentro de los treinta días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia final.

**Artículo 597.-** Los términos establecidos en los capítulos IV y V del Título Primero del Libro Segundo podrán ser ampliados por el juez, si existieren causas justificadas para ello.

**Artículo 598.-** Para mejor proveer, el juzgador podrá valerse de cualquier persona, documento o cosa, a petición de parte o de oficio, siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

El juez deberá recibir todas aquellas manifestaciones o documentos, escritos u orales, de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de *amicus curiae* o en cualquier otra, siempre que sean relevantes para resolver el asunto controvertido y que los terceros no se encuentren en conflicto de interés respecto de las partes.

El juez en su sentencia deberá, sin excepción, hacer una relación sucinta de los terceros que ejerzan el derecho de comparecer ante el tribunal conforme a lo establecido en el párrafo anterior y de los argumentos o manifestaciones por ellos vertidos.

El juez podrá requerir a los órganos y organismos a que se refiere la fracción I del artículo 585 de este Código o a cualquier tercero, la elaboración de estudios o presentación de los medios probatorios necesarios

con cargo al Fondo a que se refiere este Título.

**Artículo 599.-** Si el juez lo considera pertinente, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar a una de las partes la presentación de información o medios probatorios que sean necesarios para mejor resolver el litigio de que se trate o para ejecutar la sentencia respectiva.

**Artículo 600.-** Para resolver el juez puede valerse de medios probatorios estadísticos, actuariales o cualquier otro derivado del avance de la ciencia.

**Artículo 601.-** No será necesario que la parte actora ofrezca y desahogue pruebas individualizadas por cada uno de los miembros de la colectividad.

Las reclamaciones individuales deberán justificar en su caso, la relación causal en el incidente de liquidación respectivo.

**Artículo 602.-** Cuando la acción sea interpuesta por los representantes a que se refieren las fracciones II y III del artículo 585 de este Código, estarán obligados a informar a través de los medios idóneos, a los miembros de la colectividad sobre el estado que guarda el procedimiento por lo menos cada seis meses.

Los órganos y organismos a que se refiere la fracción I del artículo 585 de este Código, deberán llevar un registro de todos los procedimientos colectivos en trámite, así como los ya concluidos, en los que participan o hayan participado, respectivamente, como parte o tercero interesado. Dicho registro contará con la información necesaria y deberá ser de fácil acceso al público, de conformidad con la legislación aplicable.

## **CAPÍTULO IV**

### **Sentencias**

**ARTICULO 603.-** Las sentencias deberán resolver la controversia planteada por las partes conforme a derecho.

**ARTICULO 604.-** En acciones difusas el juez sólo podrá condenar al demandado a la reparación del daño causado a la colectividad, consistente en restitución de las cosas al estado que guardaren antes de la afectación, si esto fuere posible. Esta restitución podrá consistir en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas.

Si no fuere posible lo anterior, el juez condenará al cumplimiento sustituto de acuerdo a la afectación de los derechos o intereses de la colectividad. En su caso, la cantidad resultante se destinará al Fondo a que se refiere el Capítulo XI de este Título.

**ARTICULO 605.-** En el caso de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, el juez podrá condenar al demandado a la reparación del daño, consistente en la realización de una o más acciones o abstenerse de realizarlas, así como a cubrir los daños en forma individual a los miembros del grupo conforme a lo establecido en este artículo.

Cada miembro de la colectividad podrá promover el incidente de liquidación, en el que deberá probar el daño sufrido. El juez establecerá en la sentencia, los requisitos y plazos que deberán cumplir los miembros del grupo para promover dicho incidente.

El incidente de liquidación podrá promoverse por cada uno de los miembros de la colectividad en ejecución de sentencia dentro del año calendario siguiente al que la sentencia cause ejecutoria.

A partir de que el juez determine el importe a liquidar, el miembro de la colectividad titular del derecho al cobro tendrá un año para ejercer el mismo.

El pago que resulte del incidente de liquidación será hecho a los miembros de la colectividad en los términos que ordene la sentencia; en ningún caso a través del representante común.

**ARTICULO 606.-** En caso de que una colectividad haya ejercitado por los mismos hechos de manera simultánea una acción difusa y una acción colectiva, el juez proveerá la acumulación de las mismas en los términos de este Código.

**Artículo 607.-** La sentencia fijará al condenado un plazo prudente para su cumplimiento atendiendo a las circunstancias del caso, así como los medios de apremio que deban emplearse cuando se incumpla con la misma.

**Artículo 608.-** La sentencia será notificada a la colectividad o grupo de que se trate en los términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 591 de este Código.

**ARTICULO 609.-** Cuando una vez dictada la sentencia, alguna de las partes tenga conocimiento de que sus representantes ejercieron una representación fraudulenta en contra de sus intereses, éstas podrán promover dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles la apelación que habrá de resolver sobre la nulidad de las actuaciones viciadas dentro del procedimiento colectivo, siempre que dicha representación fraudulenta haya influido en la sentencia emitida.

En el caso de la colectividad, la apelación podrá promoverla el representante cuya designación haya sido autorizada por el juez. En este supuesto, el juez hará del conocimiento de los hechos que correspondan al Ministerio Público.

## **CAPITULO V**

### **Medidas Precautorias**

**ARTICULO 610.-** En cualquier etapa del procedimiento el juez podrá decretar a petición de parte, medidas precautorias que podrán consistir en:

- I. La orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;
- II. La orden de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;
- III. El retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que necesariamente hayan de causarse a la colectividad, y
- IV. Cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad.

**ARTICULO 611.-** Las medidas precautorias previstas en el artículo anterior podrán decretarse siempre que con las mismas no se causen más daños que los que se causarían con los actos, hechos u omisiones objeto de la medida. El juez deberá valorar además que con el otorgamiento de la medida, no se cause una afectación ruinosa al demandado.

Para el otorgamiento de dichas medidas se requerirá:

- I. Que el solicitante de la medida manifieste claramente cuáles son los actos, hechos o abstenciones que

estén causando un daño o vulneración a los derechos o intereses colectivos o lo puedan llegar a causar.  
II. Que exista urgencia en el otorgamiento de la medida en virtud del riesgo de que se cause o continúe causando un daño de difícil o imposible reparación.

Para decretar estas medidas, el juez dará vista por tres días a la parte demandada para que manifieste lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de medidas cautelares y solicitará opinión a los órganos y organismos competentes a que se refiere la fracción I del artículo 585 de este Código o de cualquier otra autoridad en los términos de la legislación aplicable.

Si con el otorgamiento de la medida se pudiera ocasionar daño al demandado, éste podrá otorgar garantía suficiente para reparar los daños que pudieran causarse a la colectividad, salvo aquellos casos en los que se trate de una amenaza inminente e irreparable al interés social, a la vida o a la salud de los miembros de la colectividad o por razones de seguridad nacional.

## **CAPÍTULO VI**

### **Medios de apremio**

**Artículo 612.-** Los tribunales para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

- I. Multa hasta por la cantidad equivalente a treinta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por el juez.
- II. El auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario.
- III. El cateo por orden escrita.
- IV. El arresto hasta por treinta y seis horas.

Si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

## **CAPÍTULO VII**

### **Relación entre acciones colectivas y acciones individuales**

**Artículo 613.-** No procederá la acumulación entre procedimientos individuales y procedimientos colectivos.

En caso de coexistencia de un proceso individual y de un proceso colectivo proveniente de la misma causa, el mismo demandado en ambos procesos informará de tal situación a los jueces.

El juez del proceso individual notificará a la parte actora de la existencia de la acción colectiva para que en su caso, decida continuar por la vía individual o ejerza su derecho de adhesión a la misma dentro del plazo de noventa días contados a partir de la notificación.

Para que proceda la adhesión de la parte actora a la acción colectiva, deberá desistirse del proceso individual para que éste se sobresea.

Tratándose de derechos o intereses individuales de incidencia colectiva, en caso de la improcedencia de la pretensión en el procedimiento colectivo, los interesados tendrán a salvo sus derechos para ejercerlos por la vía individual.

## **CAPÍTULO VIII**

## **Cosa juzgada**

**ARTICULO 614.-** La sentencia no recurrida tendrá efectos de cosa juzgada.

**Artículo 615.-** Si alguna persona inició un procedimiento individual al cual recayó una sentencia que causó ejecutoria no podrá ser incluida dentro de una colectividad para efectos de un proceso colectivo, si el objeto, las causas y las pretensiones son las mismas.

## **CAPÍTULO IX**

### **Gastos y costas**

**Artículo 616.-** La sentencia de condena incluirá lo relativo a los gastos y costas que correspondan.

**ARTICULO 617.-** Cada parte asumirá sus gastos y costas derivados de la acción colectiva, así como los respectivos honorarios de sus representantes.

Los honorarios del representante legal y del representante común, que convengan con sus representados, quedarán sujetos al siguiente arancel máximo:

- I. Serán de hasta el 20%, si el monto líquido de la suerte principal no excede de 200 mil veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal;
- II. Si el monto líquido de la suerte principal excede 200 mil pero es menor a 2 millones de veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, serán de hasta el 20% sobre los primeros 200 mil y del hasta el 10% sobre el excedente, y
- III. Si el monto líquido de la suerte principal excede a 2 millones de veces el salario mínimo diario en el Distrito Federal, serán de hasta el 11% sobre los primeros 2 millones, y hasta el 3% sobre el excedente.

Si las partes llegaren a un acuerdo para poner fin al juicio antes de la sentencia, los gastos y costas deberán estar contemplados como parte de las negociaciones del convenio de transacción judicial. En cualquier caso, los honorarios del representante legal y del representante común que pacten con sus representados deberán ajustarse al arancel máximo previsto en este artículo.

**Artículo 618.-** Los gastos y costas se liquidarán en ejecución de sentencia de conformidad con las siguientes reglas:

- I. Los gastos y costas así como los honorarios de los representantes de la parte actora referidos en el artículo anterior, serán cubiertos en la forma que lo determine el juez, buscando asegurar el pago correspondiente. Dicho pago se hará con cargo al Fondo a que se refiere el Capítulo XI de este Título, cuando exista un interés social que lo justifique y hasta donde la disponibilidad de los recursos lo permita.
- II. En el caso de las sentencias que establezcan una cantidad cuantificable, la parte actora pagará entre el tres y el veinte por ciento del monto total condenado por concepto de honorarios a sus representantes según lo previsto en el artículo anterior

El juez tomará en consideración el trabajo realizado y la complejidad del mismo, el número de miembros, el beneficio para la colectividad respectiva y demás circunstancias que estime pertinente.

III. Si la condena no fuere cuantificable, el juez determinará el monto de los honorarios, tomando en consideración los criterios establecidos en el segundo párrafo de la fracción anterior.

## **CAPÍTULO X**

### **De las asociaciones**

**ARTICULO 619.-** Por ser la representación común de interés público, las asociaciones civiles a que se refiere la fracción II del artículo 585, deberán registrarse ante el Consejo de la Judicatura Federal.

**Artículo 620.-** Para obtener el registro correspondiente, dichas asociaciones deberán:

- I. Presentar los estatutos sociales que cumplan con los requisitos establecidos en este Título, y
- II. Tener al menos un año de haberse constituido y acreditar que han realizado actividades inherentes al cumplimiento de su objeto social.

**Artículo 621.-** El registro será público, su información estará disponible en la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal, y cuando menos deberá contener los nombres de los socios, asociados, representantes y aquellos que ejerzan cargos directivos, su objeto social, así como el informe a que se refiere la fracción II del artículo 623 de este Código.

**Artículo 622.-** Las asociaciones deberán:

- I. Evitar que sus asociados, socios, representantes o aquellos que ejerzan cargos directivos, incurran en situaciones de conflicto de interés respecto de las actividades que realizan en términos de este Título;
- II. Dedicarse a actividades compatibles con su objeto social, y
- III. Conducirse con diligencia, probidad y en estricto apego a las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 623.-** Para mantener el registro las asociaciones deberán:

- I. Cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior;
- II. Entregar al Consejo de la Judicatura Federal, un informe anual sobre su operación y actividades respecto del año inmediato anterior, a más tardar el último día hábil del mes de abril de cada año, y
- III. Mantener actualizada en forma permanente la información que deba entregar al Consejo de la Judicatura Federal en los términos de lo dispuesto por el artículo 621 de este Código.

## **CAPÍTULO XI**

### **Del Fondo**

**ARTICULO 624.-** Para los efectos señalados en este Título, el Consejo de la Judicatura Federal administrará los recursos provenientes de las sentencias que deriven de las acciones colectivas difusas y para tal efecto deberá crear un Fondo.

**ARTICULO 625.-** Los recursos que deriven de las sentencias recaídas en las acciones referidas en el párrafo anterior, deberán ser utilizados exclusivamente para el pago de los gastos derivados de los procedimientos colectivos, así como para el pago de los honorarios de los representantes de la parte actora a que se refiere el artículo 617 de este Código, cuando exista un interés social que lo justifique y el juez así lo determine, incluyendo pero sin limitar, las notificaciones a los miembros de la colectividad, la preparación de las pruebas pertinentes y la notificación de la sentencia respectiva. Los recursos podrán ser además utilizados para el fomento de la investigación y difusión relacionada con las acciones y derechos colectivos.

**ARTICULO 626.-** El Consejo de la Judicatura Federal divulgará anualmente el origen, uso y destino de los recursos del Fondo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adiciona un nuevo artículo 1934 Bis al Código Civil Federal.**

**Artículo 1934 Bis.-** El que cause un daño de los previstos en este Capítulo a una colectividad o grupo de personas, estará obligado a indemnizar en términos de lo dispuesto en el Título Tercero, Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma y se adiciona un segundo párrafo al artículo 38 de la Ley Federal de Competencia Económica.**

**Artículo 38.-** Aquellas personas que hayan sufrido daños o perjuicios a causa de una práctica monopólica o una concentración prohibida podrán interponer las acciones en defensa de sus derechos o intereses de forma independiente a los procedimientos previstos en esta Ley. La autoridad judicial podrá solicitar la opinión de la Comisión en asuntos de su competencia.

Las acciones a que se refiere el párrafo anterior podrán ejercerse de forma individual o colectiva, estas últimas en términos de lo dispuesto en el Título Tercero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**ARTÍCULO CUARTO.- Se reforma el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.**

**ARTÍCULO 26.-** Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores, la Procuraduría, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Título Tercero del Libro Tercero de dicho Código.

**ARTÍCULO QUINTO.- Se reforman las fracciones VI, VII y se adiciona una nueva fracción VIII al artículo 53 y se reforman las fracciones XL, XLI y XLII y se adiciona una nueva fracción XLIII al artículo 84, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**Artículo 53.** Los jueces de distrito civiles federales conocerán:

**I. a V.- ...**

**VI.** De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte;

**VII.** De las acciones colectivas a que se refiere el Título Tercero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles; y

**VIII.** De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de esta ley.

**Artículo 81.** Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

**I. a XXXIX. ...**

**XL.** Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados;

**XLI.** Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de esta ley;

**XLII.** Realizar las funciones que se le confieren en términos de lo dispuesto por el Título Tercero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles y expedir las disposiciones necesarias para el adecuado ejercicio de aquéllas; y

**XLIII.** Desempeñar cualquier otra función que la ley encomiende al Consejo de la Judicatura Federal.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Se adicionan los párrafos segundo y tercero del artículo 202 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**ARTÍCULO 202.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Título Tercero del Libro Tercero de dicho Código.

Lo anterior también será aplicable respecto de aquellos actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** Se adiciona una nueva fracción V Bis al artículo 11; se adiciona un segundo párrafo al artículo 91 y se reforma el artículo 92 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

**Artículo 11.-** La Comisión Nacional está facultada para:

I.- a V.- ...

**V Bis.-** Ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Título Tercero del Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de Usuarios.

VI.- a XLII. ...

**Artículo 91.-** Los Defensores, durante el tiempo que desempeñen dicho cargo, no podrán dedicarse al libre ejercicio de la profesión, salvo que se trate de actividades docentes.

En caso de que un asunto represente, en cualquier forma, un conflicto de intereses para el Defensor asignado por la Comisión Nacional, aquél deberá excusarse para hacerse cargo del mismo, y solicitar la asignación de otro Defensor.

**Artículo 92.-** Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad de Usuarios, la Comisión Nacional, así como cualquier legitimado a que se refiere el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva de conformidad con lo dispuesto en el Título Tercero del Libro Tercero de dicho Código.

## **Transitorios**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor a los seis meses siguientes al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en el presente Decreto.

**TERCERO.-** El Congreso de la Unión aprobará las modificaciones presupuestales necesarias a efecto de lograr el efectivo cumplimiento del presente Decreto.

**CUARTO.-** El Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito de las atribuciones que le han sido conferidas, dictará las medidas necesarias para lograr el efectivo cumplimiento del presente Decreto.

**QUINTO.-** El Consejo de la Judicatura Federal deberá crear el Registro dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. El requisito previsto en la fracción II del artículo 620 de este Código no será aplicable sino hasta después del primer año de entrada en vigor del presente Decreto.

**SEXTO.-** El Consejo de la Judicatura Federal deberá crear el Fondo dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Mientras el Fondo no sea creado, los recursos que deriven de los procedimientos colectivos serán depositados en una institución bancaria y serán controlados directamente por el juez de la causa.

DADO EN EL SALÓN DE PLENOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, EN MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 2 DE DICIEMBRE DE 2010.

**COMISIÓN DE GOBERNACIÓN**

**COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS**