

Comentario de actualidad

Fidel García Granados*

Mediante la tercera reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, se estipuló que:

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.

Conforme al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la incorporación de las acciones colectivas al ordenamiento jurídico positivo permitiría la protección de intereses difusos, derechos sociales y derechos colectivos, así como la reparación de daños socialmente resentidos.

Uno de los aspectos que ha despertado mayor controversia, desde la aprobación de esta reforma constitucional, ha sido el relativo a la exclusividad de las autoridades federales para conocer sobre esta clase de acciones. Al menos en el citado dictamen legislativo no se consigna motivo alguno para comprender la determinación del Constituyente Permanente en considerar de la exclusiva competencia de los tribunales de la Federación la resolución de controversias de índole colectiva. Este aspecto será fundamental, como se verá posteriormente, en la determinación de la clase de asuntos que serán objeto de tales acciones, así

* Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Constitucional por la UIA León, egresado de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO. Académico del Departamento de Ciencias Jurídicas. Miembro del Comité Editorial de "Epikēia – Derecho y Política"

como en el de su impacto en el ordenamiento jurídico vigente y en la estructura misma del Estado federal.

Para materializar el propósito manifiesto por el Constituyente Permanente en la motivación de la referida reforma a la ley fundamental, el 30 de agosto de 2011 fue publicado el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la Ley Federal de Competencia Económica, decreto que entró en vigor el primero de marzo pasado.

Así, con motivo de esa ordenanza, se adicionó el artículo 1934 Bis al Código Civil Federal, en el que ahora se dispone que quien cause algún daño a una colectividad, con motivo de cualquier acto ilícito —en términos del Libro Cuarto, Primera Parte, Título Primero, Capítulo V, del ordenamiento invocado— estará obligado a indemnizar conforme a lo dispuesto en el nuevo Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles, denominado “De las acciones colectivas”, incorporado a ese ordenamiento mediante el mismo decreto. Asimismo, se adicionó un tercer párrafo al artículo 1º del citado ordenamiento procesal, para establecer las excepciones a las normas generales relativas al derecho de acción que se consagra en los dos primeros párrafos del mismo dispositivo legal, de forma que se reconoce la posibilidad jurídica para actuar ante los tribunales de la Federación, esgrimiendo derechos o intereses difusos, colectivos o individuales de incidencia colectiva.

En el referido Libro Quinto, conformado por los nuevos artículos 578 a 625 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se estipula que la acción colectiva es procedente tanto para la tutela de 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; así como de 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.

Para tal efecto, en el artículo 581 del ordenamiento procesal civil federal se establecieron tres clases de acciones distintas:

- *Acciones difusas: Aquéllas 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;*
- *Acciones colectivas en sentido estricto: 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;*
y,
- *Acciones individuales homogéneas: 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.

Ahora bien, para iniciar cualquiera de estas acciones, en el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles se le reconoce legitimación activa a:

- *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 tratase;*
- *El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros;*
- *La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;*
- *La Procuraduría Federal del Consumidor;*
- *La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros;*
- *La Comisión Federal de Competencia; y,*
- *El Procurador General de la República.*

Para la procedencia de las acciones colectivas, en cualquiera de sus modalidades, es necesario que la pretensión que se esgrime en el ejercicio de las mismas:

- *Verse sobre actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o 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;*
- *Se trate de cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se tratase; y,*
- *Exista coincidencia entre el objeto de la acción ejercitada y la afectación sufrida.*

En el caso de acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, es necesario, además, que existan al menos 30 miembros en la colectividad que se duelan de los hechos que motivan la demanda.

Conforme a lo estipulado en el artículo 584 del Ordenamiento Procesal Civil Federal, para iniciar cualquier acción colectiva los interesados cuentan con un —peculiar— plazo de 3 años y 6 meses, contados a partir del día en que se haya causado el daño; en caso de daños de naturaleza continua, el plazo dicho comenzará a contar a partir del último día en que se haya generado el daño causante de la afectación.

En los artículos 590 y 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles se prevé un trámite especial para la admisión de la demanda, en la que, una vez recibida ésta por el Juez de Distrito que resultare competente, deberá dar vista de aquella al demandado para que manifieste lo que a su derecho convenga únicamente respecto del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad; desahogada la vista, el juez certificará el acatamiento a tales requerimientos normativos y, hasta entonces, se proveerá sobre la admisión o desechamiento de la demanda.

Admitida la demanda, el juez notificará del inicio del proceso respectivo a la colectividad presuntamente afectada, mediante los medios idóneos, tomando en cuenta el tamaño, localización y demás características de dicha comunidad. Esta notificación tiene por objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 594 del Código Federal de Procedimientos Civiles, brindar a los miembros de esa colectividad, la oportunidad de adherirse al juicio.

Una vez realizada tal notificación, el juez señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia previa y de conciliación, que se llevará a cabo dentro

de los 10 días siguientes y en la que el juez —personalmente— habrá de proponer soluciones al litigio, pudiendo auxiliarse de los expertos que considere idóneos.

En caso de que las partes no alcanzaren acuerdo alguno en esa audiencia, en el artículo 596 se ordena al juez que deberá abrir el juicio a prueba, por un período de 60 días hábiles, comunes para las partes, pudiendo, a instancia de parte, otorgar una prórroga hasta por 20 días hábiles.

En acciones colectivas, el juzgador que conozca de estas acciones cuenta con la más amplia facultad para mejor proveer, pudiéndose valer de cualquier persona, documento o cosa, siempre que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos; asimismo, podrá requerir a cualquiera de las partes, a las autoridades administrativas a las que se les reconoce legitimidad activa o a cualquier tercero, la elaboración de estudios y la presentación de la información que sea necesaria para resolver el litigio; también podrá valerse de medios probatorios estadísticos, actuariales o de cualquier otro derivado del avance científico.

A este respecto, en el artículo 598 del Código Federal de Procedimientos Civiles se incorpora la figura procesal conocida como *amicus curie*, hasta ahora excluida del ordenamiento jurídico positivo, por virtud de la cual, cualquier tercero ajeno al juicio podrá presentar —y el juez estará obligado a recibir— cualquier manifestación, escrita u oral, que contenga alguna aportación de trascendencia para la debida sustentación del proceso judicial.

En todo caso, al momento de emitir la sentencia, el juez deberá interpretar 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.

Hasta aquí la ceñida exposición del decreto en comento. Ahora bien, la exclusividad conferida a los tribunales de la Federación para conocer de las acciones colectivas ha producido, al menos, dos efectos relevantes en el ordenamiento jurídico vigente; por una parte, modificó sustancialmente el sistema concurrente de distribución competencial en materia ambiental, previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional y, por la otra, exceptuó de este régimen asuntos de incidencia colectiva pero cuya gestión es eminentemente local, como son los relativos al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano.

En el primer caso, vale mencionar que esta reforma se inscribe en un peculiar proceso de centralización–descentralización–centralización que ha sufrido la gestión pública ambiental en los últimos años; en principio, en el texto constitucional original no se preveía facultamiento expreso al Congreso de la Unión para legislar en materia ambiental, con lo que el asunto habría sido de competencia local, conforme a lo estipulado en el artículo 124 constitucional; sin embargo, la primera ley que propiamente se encargó de esta materia fue, precisamente, producto del Poder Legislativo de la Federación. No fue sino hasta 1987 en que la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 estipuló que el Congreso de la Unión tendría facultad para:

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

De esta manera, se encomendó al legislador federal no sólo especificar el sistema de distribución competencial que se deriva implícita o explícitamente de la Constitución, sino también propiciar un esquema de coordinación administrativa entre los tres órdenes de gobierno. Como señala Raúl Brañes al respecto, la

denotación del término concurrencia utilizada en este precepto refiere al ejercicio simultáneo de una serie de atribuciones que, sobre la misma materia, corresponden a la Federación, los Estados y los Municipios, subyaciendo la noción de que tales facultades se deben ejercer de manera coordinada por tratarse de una misma materia y, por consiguiente, de una misma gestión que, sin embargo, debe desarrollarse en el marco de un diseño institucional que la constriñe a diversificarse entre diversos ámbitos de validez, delimitados funcional y territorialmente conforme a la esfera competencial que la propia Constitución confiere a los diferentes órganos públicos que intervienen en la consecución de ese cometido.

En ese contexto, y al amparo del referido artículo 73, fracción XXIX-G constitucional, fue promulgada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en la que —a diferencia del resto de los ordenamientos legales reformados con el decreto publicado el 30 de agosto de 2011, que son de exclusiva incidencia federal— se ha diseñado un esquema de distribución de competencias entre la Federación, los Estados federados, el Distrito Federal y los Municipios.

Sin embargo, con el decreto en comento, fácticamente se revierte la tendencia descentralizada iniciada con la 35ª reforma constitucional al artículo 73, que introdujo la citada fracción XXIX-G, toda vez que cualquier pretendido daño al ambiente ocasionado por algún acto ilícito será sometido a la jurisdicción de los tribunales de la Federación, a pesar que el asunto sea constitucional y legalmente de competencia estatal, distrital o municipal. Piénsese, por ejemplo, en presuntas afectaciones ocasionadas en el manejo o disposición final de residuos sólidos urbanos o en la operación de redes de drenaje, que son asuntos que, conforme al artículo 115, fracción III constitucional, corresponden originariamente a los

gobiernos municipales; tales casos permiten ilustrar cómo los órdenes locales de gobierno han quedado sometidos al control de la legalidad de los tribunales federales, en vía de jurisdicción ordinaria.

Si en materia ambiental, el diseño institucional de las acciones colectivas reforzó el proceso de centralización en la impartición de justicia, en tratándose del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, esa misma tendencia monopolizadora impidió no sólo que los tribunales de la Federación conocieran de acciones colectivas de asuntos de esta índole, sino que también le impidió a los tribunales locales colmar tal función.

En efecto, si bien, al igual que sucede en materia ambiental, el ordenamiento territorial está sujeto a normas dictadas por el Congreso de la Unión que establecen la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados federados y de los Municipios en esa materia —la Ley General de Asentamientos Humanos— la gestión de los asuntos relativos al desarrollo urbano y a la administración del territorio han sido asuntos fundamentalmente de competencia local, acorde a lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución general de la República.

Sin embargo, ello no significa que en tales asuntos no se gesten conflictos de carácter colectivo, derivados, por ejemplo, de la administración de planes de desarrollo urbano, de la asignación de usos de suelo, del otorgamiento de licencias de construcción o en la creación de reservas territoriales. Por el contrario, la urbanización, como fenómeno social, tiene aparejada no sólo la concentración

de personas* y la consecuente demanda de satisfactores, sino también diversos problemas y conflictos que surgen de la ocupación y uso del espacio.

Una alternativa para zanjar esta omisión sería la de estimar los conflictos de carácter urbanístico como una modalidad de conflictos ambientales. A fin de cuentas, como refiere Antonio Azuela, la urbanización es una de las transformaciones más profundas de las sociedades contemporáneas y se trata de una modificación eminentemente ambiental, toda vez que se implica el manejo de hábitat de los seres humanos, mismo que produce diversos impactos, condicionados por la manera en que la sociedad se *relaciona* con su entorno, ya que dicha relación está determinada, en buena medida, por la forma de organización de cada grupo social, particularmente por el grado de su desarrollo tecnológico y por las características de sus procesos económicos.

Esta alternativa, si bien daría cauce de solución a conflictos de naturaleza urbanística, ciertamente ahondaría la centralización en la impartición de justicia en los tribunales de la Federación que, hasta antes de la reforma en comento, sólo se materializaba de manera extraordinaria a través del juicio de amparo y que, a partir del primero de marzo pasado, también sucederá de manera ordinaria, al conocer los tribunales federales de tales conflictos desde la primera instancia.

Es importante mencionar que, a pesar de todo lo anterior, las autoridades locales podrían intervenir en acciones colectivas, ya sea como representante común, en términos del artículo 585, fracción II; como actor adherente, conforme a lo estipulado en el numeral 594; y como *amicus curie* según lo estipulado en el artículo 598; todos del Código Federal de Procedimientos Civiles. Si bien, en

* Conforme a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, 78% de la población total del país habita en zonas urbanas.

cualquier de los tres casos, tal intervención será meramente accesorio, toda vez la emisión de la sentencia quedará a cargo de los tribunales de la Federación.

Ciertamente, éstas y otras consideraciones que se han vertido y que, con seguridad, seguirán fluyendo en torno a las acciones colectivas, plantean un vasto escenario, hasta ahora casi vacío, que podrá ser enriquecido con la interpretación jurisprudencial y el análisis doctrinal.