

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO.

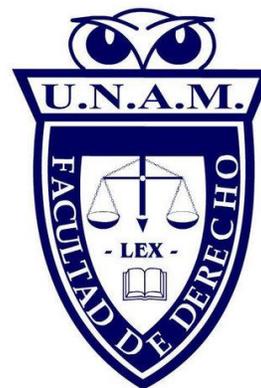
FACULTAD DE DERECHO

**LA ACCION PÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
DEL DISTRITO FEDERAL.**

TESIS  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA: VANESSA ANAID AGUILAR GARCIA

ASESOR DE TESIS:  
LICENCIADO HUGO CARRASCO IRIARTE



*Ciudad Universitaria México, D.F., 2012*



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*La presente tesis se dedica a mi abuelita Paula Franco Dávila  .*

*EN AGRADECIMIENTO A:*

*A mis papas, y hermanos por todo su esfuerzo, dedicación y apoyo que siempre me han brindado.*

*Miguel Ángel Aguilar y María del Rocío García Franco.  
Elizabeth Aguilar García.  
Luis Gabriel Tenorio García.*

*A mí hijo, Donovan Silva Aguilar, por darme el impulso y las fuerzas para seguir adelante.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, por sentarme las bases para desarrollarme como profesionista.*

*Al Licenciado Hugo Carrasco Iriarte, por su guía, por enseñarme que siempre hay que seguir adelante sin importar lo que pase, y sobre todo por su apoyo.*

*Y a todas aquellas personas que siempre creyeron y confiaron en mí.*

# **“LA ACCIÓN PÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL”**

<b>1. CAPÍTULO I.- ACCIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>1</b>
<b>a. Definición de acción pública.....</b>	<b>3</b>
<b>b. Antecedentes de la acción pública.....</b>	<b>3</b>
<b>i. En el extranjero.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Brasil.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Argentina.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Colombia.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Estados Unidos.....</b>	<b>14</b>
<b>5. España.....</b>	<b>17</b>
<b>6. Francia.....</b>	<b>20</b>
<b>2. CAPÍTULO II.- ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.....</b>	<b>22</b>
<b>a. En materia agraria.....</b>	<b>22</b>
<b>b. En materia laboral.....</b>	<b>23</b>
<b>c. En materia de protección a los derechos de los     consumidores.....</b>	<b>28</b>
<b>d. En materia ambiental.....</b>	<b>31</b>

<b>3. CAPÍTULO III.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL PARA EXPEDIR LEYES QUE REGULAN LAS ACCIONES COLECTIVAS.....</b>	<b>35</b>
a. Exposición de motivos de la reforma constitucional.....	36
b. Argumentos a favor de las acciones colectivas.....	43
c. Las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.....	46
<b>4. CAPÍTULO IV.- LA ACCIÓN PÚBLICA ESTABLECIDA EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>49</b>
a. Aspectos constitucionales.....	49
i. Artículo 27, constitucional, párrafo tercero.....	49
ii. Artículo 73, constitucional, fracción XXIX-C.....	50
iii. Artículo 115, constitucional, fracciones V y VI.....	51
iv. Artículo 122, constitucional, Base Primera, fracción V.....	52
b. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.....	53
<b>5. CAPÍTULO V.- PROBLEMÁTICA EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>59</b>
a. La reforma constitucional al artículo 17, dejó sin efectos la aplicabilidad de la acción pública.....	59

b. Problemática sobre la retroactividad en el ejercicio de la acción pública.....	60
c. Problemática si hay plazo o no para promover la acción pública.....	63
i. Se puede interponer en cualquier tiempo la acción pública.....	64
ii. El término para promover la acción pública es de quince días.....	65
d. El procedimiento del juicio contencioso administrativo del Distrito Federal, es aplicable a la acción pública.....	66
e. El procedimiento del juicio contencioso administrativo del Distrito Federal, no es aplicable a la acción pública.....	71
f. Problemática sobre quienes pueden promover la acción pública. (una o varias personas).....	73
g. Problemática referente a la necesidad de acreditar o no el interés jurídico, legítimo, y el interés liso y llano, para promover la acción pública.....	76
i. Interés Jurídico.....	76
ii. Interés Legítimo.....	78
iii. Interés liso y llano.....	85

h. Efectos de la sentencia.....	86
6. CONCLUSIONES.....	94
7. BIBLIOGRAFÍA.....	101

# CAPÍTULO I.

## ACCIÓN PÚBLICA

### I.1 DEFINICIÓN DE ACCIÓN PÚBLICA.

Es importante señalar que en la doctrina se hace alusión a los conceptos de acción colectiva y acción pública. Además de que no hay una definición homogénea emitida por los tratadistas sobre la materia.

Es así, que **el Doctor Eduardo Ferrer Mac- Gregor,<sup>1</sup>** nos dice que la acción colectiva es la acción propuesta por un representante (legitimación) en la defensa de un derecho colectivamente considerado (objeto del proceso) cuya inmutabilidad en la autoridad de la sentencia alcanzará a un grupo de personas (cosa juzgada). En una acción colectiva los derechos del grupo son representados en juicio por un representante y la sentencia será respecto a toda la controversia colectiva alcanzando a los miembros titulares del derecho del grupo.

Al respecto, **Doctor Cuenca Humberto<sup>2</sup>,** señala que la acción pública, es la acción que, en el proceso penal y en algún proceso contencioso-administrativo, puede ejercitar cualquier ciudadano, no en

---

<sup>1</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, et al, **LA TUTELA DE LOS DERECHOS DIFUSOS, COLECTIVOS E INDIVIDUALES HOMOGÉNEOS, hacia un código modelo para Iberoamérica,** Segunda Edición, Edit. Porrúa, México, 2004. Pág.206

<sup>2</sup> CUENCA Humberto, **LA ACCIÓN POPULAR,** Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Abril-junio de 1956, Tomo VI, Número 22, p. 98.

defensa de un derecho subjetivo no de un interés propio, sino del interés público de la comunidad.

A su vez, **José Carlos Barbosa Moreira**<sup>3</sup>: observa que la idea fundamental de las acciones colectivas es que el litigio puede ser llevado a juicio por solo una persona.

El autor **Já Rodolfo de Camargo Mancuso**<sup>4</sup> considera a la acción colectiva cuando un grupo de personas es cubierto por la cosa juzgada o cuando los efectos de la sentencia son amplios.

Por otro lado, **Kasuo Watanable**<sup>5</sup> afirma que la naturaleza verdadera de la acción colectiva de la demanda depende no solamente de la legitimación activa para demandar la acción y de la naturaleza de los intereses o derechos de los vinculados, sino también de la causa de pedir invocad (SIC) y del tipo de proveimiento jurisdiccional postulado.

Una vez precisado lo anterior, se puede definir la Acción Pública como, la acción ejercitada por un grupo de personas, en defensa de un interés o derecho colectivo, cuyos efectos de la sentencia alcanzaran a todo el grupo de personas que participaron en el

---

<sup>3</sup> BARBOSA Moreira, **ACOES COLECTIVAS NA CONSTITUICAO FEDERAL**, en Revista de Processo, Vol. 61, Brasil, 2000, P.186

<sup>4</sup> DE CAMARGO MANCUSO Rodolfo, **ACAO POPULAR**, Edit. Brochura, Brasil 1999, P.25

<sup>5</sup> WATANABLE, Kazuo, **DEMANDAS COLECTIVAS E OS PROBLEMAS EMERGENTES DE PRAXIS FORENSE**, en As garantías do cidadão na justiça, Brasil, 2001 p. 195.

proceso, e incluso aquellas que no lo hicieron, tratándose de derechos difusos.

## I.2 ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN PÚBLICA.

### I.2.1 EN EL EXTRANJERO

#### BRASIL

Cabe destacar, en primer lugar que en Brasil se ha desarrollado el tema de las acciones populares, es así como en la **Constitución Política de Brasil**, se contemplan los derechos y deberes Individuales y Colectivos, en su Capítulo I, artículo 5, fracción LXXII, al establecer:

*“Artículo 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaliza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos:*

...

***LXXII. Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia...”<sup>6</sup>(SIC).***

---

<sup>6</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BRASIL, <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>

Además dicho artículo en su fracción LXXIII, señala la posibilidad de que **el Estado preste asesoría jurídica para las personas que no tengan recursos económicos suficientes para interponer la acción popular.**

A su vez, el procesalista brasileño José Carlos Barbosa Moreira, nos dice que “desde **1985, hay una Ley de Acción Civil Pública número 7.347**, que regula la acción civil pública por responsabilidad de daños causados al medio ambiente, a los consumidores, a bienes y derechos de valor artístico, estético, historio turístico y de paisaje, el que debe considerarse como el ordenamiento específico más avanzado en el campo de la protección procesal de los intereses difusos en América Latina.”<sup>7</sup>

Dicho procesalista, también destaca los principales aspectos de dicha ley al mencionar que “...no obstante de su denominación, posee una acepción muy amplia puesto que no se limita a establecer la posibilidad de condenar al causante de un perjuicio al resarcimiento, sino también de imponer en su caso el cumplimiento de hacer o no hacer, tal como lo señala en su artículo 3...”<sup>8</sup>

*“Artículo 3º.-La acción civil podrá tener por objeto la condena en dinero o el cumplimiento de la obligación de hacer o no hacer.”<sup>9</sup>*

---

<sup>7</sup> BARBOSA Moreira, José Carlos, **LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS INTERESES DIFUSOS EVOLUCIÓN RECIENTE EN EL DERECHO BRASILEÑO**, Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Montevideo, No. 4 de 1985, P. 353, 357.

<sup>8</sup> Ídem.P.354

<sup>9</sup> **LEY N°7.347 DEL 24 DE JULIO DE 1985.** [http://www.juridicas.unam.mx/navjus/leg\\_jur/br.htm](http://www.juridicas.unam.mx/navjus/leg_jur/br.htm)

El **Código Brasileño de Defensa al Consumidor de 1991**, en su artículo 81, fracción III, prevé la posibilidad de intentar acciones colectivas por parte de los consumidores, sin perjuicio de las acciones individuales que pudieran intentar<sup>10</sup>.

También, es objeto de protección de la legislación brasileña, el medio ambiente, pues se hace referencia en la **Constitución Política, Capítulo VI, artículo 225, fracción IV, a**:

*“Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, **imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras**”.*<sup>11</sup>

Sobre este aspecto, existe la **Ley de la Política Nacional del Medio Ambiente** que establece en su artículo 129, una acción popular para la defensa del medio ambiente, que solo puede ser intentada por el Ministerio Público<sup>12</sup>.

## **ARGENTINA**

A su vez, en Argentina se ha desarrollado el tema de la protección de los derechos difusos en lo que tiene que ver

---

<sup>10</sup> **LEY N°8.078, DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1990**, Código del Consumidor Brasileño. [http://www.brasil.gov.br/sobre/ciudadania/consumidor/codigo-de-defensa-del-consumidor-1/br\\_model1?set\\_language=es](http://www.brasil.gov.br/sobre/ciudadania/consumidor/codigo-de-defensa-del-consumidor-1/br_model1?set_language=es)

<sup>11</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BRASIL**, op. Cit.

<sup>12</sup> **LEY DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE**, Brasil. <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/br.htm>.

principalmente con el medio ambiente; por esto la Constitución Política de 1994, en su artículo 41, establece:

*“Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generara prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley...”<sup>13</sup>(SIC).*

En el mismo precepto legal en un párrafo posterior indica:

*“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”<sup>14</sup>*

Además, en el artículo 42 de dicha constitución se prevé la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de la manera siguiente:

*“Artículo 42°.- Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.”<sup>15</sup>*

---

<sup>13</sup> **CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA DE 1994,**

<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>.

<sup>14</sup> **CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA DE 1994,** op. cit.

<sup>15</sup> *Ibídem.*

En Argentina, el mecanismo para la protección de los derechos colectivos está constituido por la **acción constitucional de amparo** que protege todos los derechos constitucionales, que quedó plasmado en la Constitución de 1994, en el artículo 43 de la siguiente manera:

*“Artículo 43.- **Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo**, siempre que no exista otro medio judicial mas idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades publicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

***Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinara los requisitos y formas de su organización.**”<sup>16</sup>(SIC).*

La **Ley Argentina número 22240**, pretendía consagrar una verdadera evolución en el campo de las acciones colectivas, al establecer la defensa del consumidor y al presentar un mecanismo a través del cual se daba legitimación a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local, al ministerio público y también a los consumidores y usuarios, para actuar en interés de todos y defender sus derechos. Sin embargo, esta Ley no alcanzó la dimensión que se

---

<sup>16</sup> Ídem.

tenía prevista, pues su artículo 54, que establecía los efectos subjetivos expansivos de la cosa juzgada, que es una consecuencia inevitable de la legitimación grupal, fue objeto de veto presidencial, que implicó que la sentencia favorable no beneficiaría a quien no participara en el proceso.<sup>17</sup>

## COLOMBIA

El ordenamiento jurídico colombiano, reconoció en un primer momento los derechos de carácter individual, conocidos como derechos de primera generación, los cuales quedaron plasmados en el Código Civil Colombiano. Sin embargo, en éste se **planteo una noción de protección de los derechos colectivos** en su artículo 1005, al contemplar una acción popular, pues señala:

*“ARTÍCULO 1005.- La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.*

*Y siempre que a consecuencia de **una acción popular** haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o*

---

<sup>17</sup> MARTINEZ Vergara Marianella, **LAS ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA**, Pontificia Universidad Javeriana, Departamento de Procesal, Marzo de 2001. P.19 (<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf>)

*negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.”*<sup>18</sup>

No obstante, las acciones populares previstas en el Código Civil, no tuvieron trascendencia ni operancia, debido a la falta de conciencia sobre los derechos que pertenecían a la comunidad, a la ausencia de instrumentos necesarios para su protección, y carencia de reglamentación adecuada.

Es así que el Congreso Colombiano, reconoce la existencia de derechos que trascienden la esfera de lo individual, buscando dar respuesta a situaciones que, siendo producto del desarrollo de las sociedades, afectan el interés cuya titularidad está en cabeza del conglomerado social. En este sentido impone al legislador el deber de desarrollar el tema en aras de proporcionarle a toda persona una forma de salvaguardar todos esos derechos.

De tal forma que se expide la **Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones**, que reglamenta la figura de las acciones populares y acciones de grupo, estableciendo el trámite que se debe seguir para ejercerlas.

---

<sup>18</sup> **CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO**,  
<http://www.encolombia.com/derecho/C%C3%B3digoCivilColombiano/CodCivilLibro2-T14.htm>. P.  
200

Aunque ambos tipos de acciones finalmente regulan a un grupo de personas afectadas por un mismo daño, éstas tienen una diferencia claramente marcada en su objeto:

- “Las **acciones populares** son medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- Por su parte las **acciones de grupo** se ejercerán exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.”<sup>19</sup>

Asimismo, dicha ley en su artículo 4, determina un catálogo de derechos e intereses colectivos, entre los que destacan:

- a) *El goce de un ambiente sano*
- b) *La moralidad administrativa;*
- c) *La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*
- d) *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
- e) *La defensa del patrimonio público;*

---

<sup>19</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, **LAS ACCIONES COLECTIVAS, análisis de las iniciativas presentadas en la materia, derecho comparado y opiniones especializadas**, LXI, Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-08-11.pdf>. P.13.

- f) *La defensa del patrimonio cultural de la Nación;*
- g) *La seguridad y salubridad públicas;*
- h) *El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*
- i) *La libre competencia económica;*
- j) *El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*
- k) *La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;*
- l) *El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*
- m) *La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos;*
- n) *Los derechos de los consumidores y usuarios.*

*Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.*<sup>20</sup>

En materia de **acciones populares** la ley en el artículo 12, legitima para su ejercicio a:

- “1. Toda persona natural o jurídica.*
- 2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.*
- 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.*
- 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia.*

---

<sup>20</sup> Ley disponible en:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley\\_0472\\_1998.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0472_1998.html)

5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.<sup>21</sup>

En el caso de las **acciones de grupo**, la legitimidad para ejercerlas se otorga tal como lo indica el artículo 48, de la ley en comento:

- “a) Las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual conforme al artículo 47.*
- b) El Defensor del Pueblo,*
- c) Los Personeros Municipales y Distritales.*

*En los tres casos se hará sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. En este caso será parte en el proceso judicial junto con los agraviados.”<sup>22</sup>*

Cabe señalar que en las **acciones de grupo** el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción y sin necesidad de que haya otorgado poder, ello conforme a lo dispuesto por el artículo 48 (Parágrafo) de la Ley 472 de 1998.

---

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Ídem

*“Artículo 48.-...*

*PARÁGRAFO. En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.”<sup>23</sup>*

En el **ejercicio de las acciones de grupo** y de las acciones populares, las primeras podrán ser ejercidas por conducto de abogado, conforme a lo preceptuado por el artículo 49 de la Ley en comento.

*“ARTÍCULO 49. EJERCICIO DE LA ACCION. Las acciones de grupo deben ejercerse por conducto de abogado.*

*Cuando los miembros del grupo otorguen poder a varios abogados, deberá integrarse un comité y el juez reconocerá como coordinador y apoderado legal del grupo, a quien represente el mayor número de víctimas, o en su defecto al que nombre el comité.”<sup>24</sup>*

En el caso de las **acciones populares**, sí se interponen sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo, podrá intervenir, pero en este caso el juez deberá notificarle el auto por el que se admite la demanda, acorde a lo señalado en el artículo 13, de la ley de referencia.

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem.

*“ARTÍCULO 13. EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR. Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.*

*Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.”<sup>25</sup>*

## **ESTADOS UNIDOS.**

Estados Unidos, se ha conocido por ser uno de los países que le ha dado un gran desarrollo al tema de las acciones populares o colectivas, las cuales son conocidas como *class action* y *citizen action*. Estas acciones han tenido como característica que han pasado por diferentes etapas de formación, unas más elaboradas que otras. Esto se debe al sentimiento de pertenencia para con la comunidad, lo que ha hecho que estas acciones sean consideradas como el instrumento efectivo para la defensa del interés general.

Estas acciones tuvieron su origen en la *Court of Chancery* inglesa del siglo XVII, a partir de la *Equity Rule 48* del año 1842, esta tenía dos limitaciones trascendentes: la Primera, como el nombre de la norma lo indica, sólo los procedimientos de equidad toleraban la utilización de este dispositivo. Y la segunda, la sentencia que ponía fin al litigio no tenía efectos vinculantes para los miembros ausentes del grupo.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Giannini J. Leandro, **LA TUTELA COLECTIVA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES HOMÓGENEOS**, Edit. Platense, 2007. Pág. 80

Luego, en 1912, la *Equity Rule* 38, suplantó a su predecesora, con una principal diferencia: la ausencia de regulación del efecto no vinculante de la decisión para los restantes afectados. Pese a ello, los tribunales norteamericanos continuaron demostrando confusión acerca de los alcances subjetivos de la cosa juzgada.

Posteriormente en 1966, se dictan una serie de normas que llenan algunos vacíos existentes en esta materia y que reglamentan casi en su totalidad el ejercicio de estas acciones; tal es el caso de la Rule 23, (a), de donde se advierten los requisitos que deben de cumplir las acciones colectivas, requisitos que son:

- *“Uno o más miembros de un grupo pueden demandar o ser demandados como representantes de todos si, el grupo es tan numeroso que el litisconsorcio de todos los miembros es impracticable,*
- *Debe haber cuestiones de derecho o de hecho comunes al grupo. El juez sería el encargado de determinar si existía o no la comunidad de hecho o de derecho; el juez es quién determina si acepta o no tramitar el proceso como acción de clases dadas las circunstancias.*
- *Las demandas o defensas de los representantes son similares respecto de las demandadas o defensas del grupo,*
- *Los representantes protegerán equitativa y adecuadamente los intereses del grupo”<sup>27</sup> (SIC).*

A su vez, la Rule 23 (c)(2), indica que las partes deberán ser notificadas del proceso, estableciéndose diversos procedimientos para

---

<sup>27</sup> **REGLA 23, DE LAS REGLAS FEDERALES DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LOS ESTADOS UNIDOS.** Traducción libre al español por Antonio Gidi, edit. Porrúa, México 2004, P.3.

ello, es decir, las notificaciones se harán de manera personal a todos aquellos miembros que sean identificados. Asimismo, como consecuencia del fallo, la parte que resulta vencida, debe de pagar una indemnización de carácter compensatorio más no sancionatorio, que representa la reparación global de los daños sufridos por el grupo, la cual es luego repartida entre los diferentes afectados<sup>28</sup>.

En los Estado Unidos, también se han creado las acciones populares para la defensa del medio ambiente, como son<sup>29</sup>:

1. Acciones de aplicación de leyes contra quienes han violado normas legales, regulaciones, órdenes o permisos.
2. Acciones o demandas tipo orden judicial o mandamiento contra las agencias de gobierno por falta de cumplimiento de funciones no discrecionales.
3. Acciones de eliminación para detener o prevenir una conducta que presente riesgos para el público o el medio ambiente, sin importar si la conducta infringe una ley o regulación.

Por otro lado, el autor German Sarmiento Palacio, nos dice que existen diversos mecanismos para la protección del interés general y algunos específicos para la protección del medio ambiente que han sido aplicados, con eficientes resultados y que muestran la posibilidad

---

<sup>28</sup> GIDI Antonio, et.al., **PROCESOS COLECTIVOS LA TUTELA DE LOS DERECHOS DIFUSOS, COLECTIVOS E INDIVIDUALES EN UNA PRESPECTIVA COMPARADA**, Edit. Porrúa, México 2004, Págs. 5 y 17 a 19.

<sup>29</sup> MARTINEZ Vergara Marianella, Op. Cit.. P.6

que tiene todo el pueblo de participar en este proceso. Por lo tanto, estas acciones se pueden considerar como:

*“...el instrumento de defensa de amplios grupos afectados por violaciones contractuales o legales originadas por transacciones masivas de bienes o servicios, cuando el reclamo individual es relativamente pequeño, lo que imposibilita en la práctica que cada persona inicie un proceso por separado.”<sup>30</sup>*

## ESPAÑA

España, es uno de los países que propugna, desde su Constitución y sus leyes, por la protección de los derechos de carácter colectivo, y que, otorga a sus ciudadanos la posibilidad de acceder a la justicia para defender este tipo de derechos. Es por ello, que en su Constitución de 1978, consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, para lo cual se establece el derecho de petición individual y colectiva, en el artículo 29<sup>31</sup>, mismo que indica:

### **“Artículo 29.-**

- 1. Todos los españoles tendrán el derecho de **petición individual y colectiva**, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.*
- 2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este*

---

<sup>30</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. **LAS ACCIONES POPULARES EN EL DERECHO PRIVADO COLOMBIANO**. Editorial, Banco de la República, Colombia, 1998. P. 39.

<sup>31</sup> FAIRÉN GUILLEN, Víctor, **ENSAYOS SOBRE PROCESOS COMPLEJOS**, Madrid: Tecnos, 1991.P. 130-135.

*derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.*<sup>32</sup>

Igualmente, la Constitución de 1978, en su Título VII, denominado economía y hacienda dispone en su artículo 128, numeral 1, que toda la riqueza del país está subordinada al interés general, haciéndose visible el carácter social de su Constitución.

**“Art. 128**

*1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.*

...<sup>33</sup>

Por otro lado, dentro del mismo ordenamiento, en su Título I, Capítulo Tercero, llamado de los principios rectores de la política social y económica, en su artículo 43, se compromete a los poderes públicos a proteger la salud pública, al disponer:

**“Artículo 43.**

*1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.  
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.*

---

<sup>32</sup> **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978,**

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=15&fin=29&tipo=2>.

<sup>33</sup> *Ibíd.*

*3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.”<sup>34</sup>*

Y en el artículo 44, consagra la tutela y promoción del acceso a la cultura y la investigación en beneficio del interés general, reconoce el derecho de disfrutar de un interés adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, impone a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas y defender el medio ambiente, al establecer:

*“Artículo 44.*

- 1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.*
- 2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.”<sup>35</sup>*

Este artículo es de relevancia para los derechos de la colectividad, se refiere a la **solidaridad colectiva**, como un elemento indispensable para el cumplimiento de estos principios constitucionales<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> FAIRÉN GUILLEN, Víctor, Op. Cit. P. 30.

Posteriormente el artículo 51, en su numeral 1, alude a la defensa de los consumidores y usuarios mediante “procedimientos eficaces”.

En el artículo 125, de la citada constitución se consagra explícitamente la Acción Popular. En forma textual en la parte correspondiente se dice:

*“Los ciudadanos podrán **ejercer la acción popular** y participar en la administración de justicia mediante la institución del Jurado...”<sup>37</sup>*

## **FRANCIA**

En Francia, dentro de las acciones colectivas no se permite a cualquier ciudadano el ejercicio de la acción, sino que se lo adjudica exclusivamente a determinados entes públicos o privados.

En este sentido, una de las fuentes de esta figura en este país es la Ley Royer, N° 1193, del 27 de diciembre de 1973, que en su artículo 46, consagra la acción colectiva que pueden ejercer las asociaciones para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores.<sup>38</sup>

Posteriormente, la Ley de 10 de julio de 1976, con su artículo 40, extendió la acción a las organizaciones conformadas con cinco años

---

<sup>37</sup> **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978**, Op. Cit.

<sup>38</sup> **LEY ROYER, N°1193, DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1973**,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/6/dtr/dtr3.pdf>.

de anterioridad a los hechos perturbadores del derecho colectivo. Son, entonces las asociaciones las legitimadas para entablar este tipo de acciones y pretender que los efectos de la decisión judicial recaigan sobre todos los afectados.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/140/8.pdf>.

## CAPITULO II.

### ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

#### II.1 EN MATERIA AGRARIA.

Resultando del cumplimiento de la reforma a la fracción II, del artículo 107 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2 de noviembre de 1962, se crea el artículo 8° Bis de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal,<sup>40</sup>a través del cual se otorga representación legal para interponer un juicio de amparo a nombre de un núcleo de población, a los comisarios ejidales o de bienes comunales, y a los miembros del comisariado o del Consejo Vigilancia o cualquier ejidatario o comunero, perteneciente al núcleo de población perjudicado. Respecto de los últimos siempre que se cumplieran ciertas condiciones.

*“Artículo 8 Bis.- Tienen representación legal para interponer el juicio de amparo en nombre de un núcleo de población:*

*I. Los comisariados ejidales o de bienes comunales.*

---

<sup>40</sup> DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 2°, 12, 15, 22, 39, 73, 74, 76, 78, 86, 88, 91, 97, 113, 120, 123, 135, 146, 149, Y 157 DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SE CREAN LOS ARTÍCULOS 8° BIS, Y 116 BIS, Y 116 DE LA MISMA. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1963.

*II. Los miembros del comisariado o del Consejo Vigilancia, cualquier ejidatario o comunero, perteneciente al núcleo de población perjudicado...<sup>41</sup>*

Posteriormente, con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de junio de 1976, se adiciona a la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Libro Segundo Título Único, Capítulo Único, que comprende del Artículo 212 al 234, con el cual se **regulan las acciones colectivas en materia agraria** y que tuvieron como antecedente el artículo 8º Bis.

## **II.2 EN MATERIA LABORAL.**

Las **acciones colectivas también se ubican en el derecho laboral**, así el artículo 903, de la Ley Federal de Trabajo de 1970, señala que:

*“Artículo 903. **Los conflictos colectivos de naturaleza económica podrán ser planteados por los sindicatos de trabajadores titulares de los contratos colectivos de trabajo, por la mayoría de los trabajadores de una empresa o establecimiento, siempre que se afecte el interés profesional, o por el patrón o patronos, mediante demanda por escrito, ...**”<sup>42</sup>*

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> **LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970**,  
<http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/123/913.htm>.

De donde se desprende que los conflictos colectivos de naturaleza económica, podrán ser planteados por los sindicatos de los trabajadores, titulares de los contratos colectivos del trabajo, o por la mayoría de los trabajadores de una empresa o establecimiento.

Sirve de apoyo, los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación:

**“Registró No. 162164**

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXXIII, Mayo de 2011

Página: 1104

Tesis: I.3o.T.239 L

**Tesis Aislada**

Materia(s): laboral

**DERECHO A LA INAMOVILIDAD LABORAL. SI EN EL EJERCICIO DE UNA ACCIÓN COLECTIVA SE RECONOCEN DERECHOS PARA LOS TRABAJADORES QUE OCUPAN PLAZAS DE BASE, ELLO NO IMPLICA QUE EN FORMA AUTOMÁTICA SE OTORQUE EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO, AL DEPENDER DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DELINEADOS POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 44/2009).** Si los órganos jurisdiccionales del trabajo, **con motivo de una acción colectiva**, declaran como de base algunas de las plazas reclamadas por un sindicato de las dependencias gubernamentales, la consecuencia es que se materialice esa situación en los operarios que las ocupan, mediante el otorgamiento y respeto de los derechos y prestaciones que les correspondan por ese hecho; entre los cuales se encuentra el derecho a la inamovilidad, al salario y a las prestaciones de

seguridad social, previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, dicha declaración no implica el rompimiento de las reglas previstas para la expedición de un nombramiento de base, en términos del artículo 6o., en relación con los diversos 12, 15 y 18, del ordenamiento en cita, puesto que dicha declaratoria no implica, en forma automática, que se expida aquél, ya que dependerá de las condiciones que mantienen los trabajadores que las ocupan. Para ello, deberá analizarse si se acreditan los requisitos delineados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 44/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 12, de rubro: "TRABAJADORES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. REQUISITOS PARA ADQUIRIR EL DERECHO A LA INAMOVILIDAD." y que son: a) haber sido nombrado en una o más plazas correspondientes a un puesto cuyas labores sean de base; b) haber laborado en la o las plazas respectivas de base, ininterrumpidamente, durante más de seis meses; c) durante los primeros seis meses de las labores desarrolladas en la o las plazas de base, no exista nota desfavorable en su contra; y, d) al cumplirse más de seis meses en el desarrollo de las labores en una o más plazas de base, se encuentre alguna de ellas vacante en definitiva, es decir, sin titular a quien se haya otorgado nombramiento definitivo.

### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 446/2010. Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 21 de octubre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Rodríguez Cruz. Secretario: Sergio Javier Molina Martínez.

**Registró No.** 161745

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Junio de 2011

Página: 1592

Tesis: I.3o.T.237 L

### **Tesis Aislada**

Materia(s): laboral

**SINDICATOS BUROCRÁTICOS. TIENEN LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA PARA EJERCER UNA ACCIÓN COLECTIVA DE RECONOCIMIENTO DE LAS PLAZAS QUE CONSIDERAN DE BASE DE LOS PUESTOS DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES Y ÉSTAS TIENEN LA LEGITIMACIÓN PASIVA PARA ATENDER ESE RECLAMO.** De conformidad con los artículos 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, **los sindicatos tienen legitimación procesal activa para ejercer una acción colectiva de reconocimiento de los puestos que consideran de base dentro las dependencias gubernamentales.** Con esa acción se pretende la defensa de los trabajadores y el consecuente fortalecimiento de los sindicatos mediante: 1) el reconocimiento del estatus de base de diversos puestos de trabajo; 2) la incorporación a su organización de los trabajadores que los ocupan como nuevos socios; y 3) el pago de las cuotas respectivas. Por ello, **las dependencias cuentan con legitimación pasiva para atender esos reclamos debido a que figuran como patrones y con la potestad de asumir la responsabilidad derivada de esa pretensión u objeto de la demanda.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 446/2010. Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 21 de octubre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Alicia Rodríguez Cruz. Secretario: Sergio Javier Molina Martínez.

**Registró No.** 275634

**Localización:**

Sexta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Quinta Parte, XXXVI

Página: 49

Tesis Aislada

Materia(s): laboral

**FERROCARRILEROS. PRESCRIPCION DE LAS ACCIONES COLECTIVAS EJERCITADAS POR EL SINDICATO DE LOS.**

Del texto de la cláusula 146 de las prevenciones generales del contrato colectivo de trabajo ferrocarrilero se desprende que el plazo de treinta días que en ella se establece, es el que tienen los trabajadores miembros del sindicato en lo individual para reclamar cuando se consideren postergados al asignarse una vacante, pero si en la especie no fue esa la acción ejercitada, ni tampoco el sindicato agraviado es un trabajador que hubiese sido postergado, **sino que la que se dedujo fue una acción de carácter colectivo ejercitada por la persona moral sindicato, en su papel de parte contratante, y exigiendo el cumplimiento del propio contrato, evidentemente que la prescripción en el caso sólo podía operar si hubiese transcurrido un año**, de conformidad con el artículo 328 de la Ley Federal del Trabajo, pues al juzgar lo contrario se aplica inexactamente la citada cláusula contractual y el artículo 329, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, dejando de aplicar en cambio el 328 de este ordenamiento, lo que implica la violación de las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Amparo directo 1921/59. Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana. 9 de junio de 1960. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Arturo Martínez Adame.

**Registro No. 371177**

**Localización:**

Quinta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
XCIII

Página: 1886

**Tesis Aislada**

Materia(s): laboral

**PROCEDIMIENTO OBRERO, ACCION COLECTIVA EN EL.**

**La suma de las acciones individuales no puede integrar una acción colectiva,** así sean las de la totalidad de los miembros de una organización.

Amparo directo en materia de trabajo 9039/46. Sindicato de Estibadores y Similares. 27 de agosto de 1947. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.<sup>43</sup>

### **II.3 EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES.**

El 24 de diciembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Protección al Consumidor, a través de la cual en su artículo 26, se otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes **acciones de grupo** en representación de los consumidores, al señalar:

---

<sup>43</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, **JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS IUS**, <http://200.38.163.178/paginas/tesis.aspx>.

***“Artículo 26.- La procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de los consumidores, ...”<sup>44</sup>***

Más adelante en el mismo precepto legal antes citado se advierte que los Tribunales competentes, podrá dictar la sentencia respecto de la conducta que ocasione daños y perjuicios a consumidores y en su caso se proceda a la reparación de los daños y perjuicios, o para que dicten el mandamiento que impida, suspenda o modifique la realización de conductas que ocasionen daños y perjuicios o que puedan ocasionarlos. Para el caso de la indemnización de los daños y perjuicios, la Procuraduría en representación de los consumidores, podrá reclamarlos ejercitando la vía incidental, al determinar lo siguiente:

***“Artículo 26.- La procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de los consumidores, para que dichos órganos, en su caso dicten:***

***I. Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia proceda **la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados...*****

***II. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos.***

***...”<sup>45</sup>***

---

<sup>44</sup> **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, Tomo CDLXXI, N°18, México, D.F., parte primera, jueves 24 de diciembre de 1992. Pág. 29.

Al respecto, se encuentra la siguiente Tesis:

**“Registró No. 169985**

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXVII, Abril de 2008

Página: 2284

Tesis: I.4o.C.135 C

**Tesis Aislada**

Materia(s): Civil

**ACCIONES COLECTIVAS A FAVOR DE LOS CONSUMIDORES. LEGITIMACIÓN, COMPETENCIA Y OBJETO.** En los artículos 21 y 26 de la **Ley Federal de Protección al Consumidor**, se advierte el reconocimiento de la existencia de intereses difusos o colectivos de los consumidores, tutelados a través de las acciones colectivas o de grupo, cuya legitimación corresponde, en el caso de los consumidores, a la Procuraduría Federal del Consumidor, las cuales deben ejercerse ante autoridad jurisdiccional del orden federal, previo análisis de su procedencia, tomando en consideración la gravedad, el número de reclamaciones o denuncias que se hubieran presentado en contra del proveedor o la afectación general que pudiera causarse a los consumidores en su salud o en su patrimonio, y cuyo objeto puede ser indemnizatorio, para resarcir de los daños y perjuicios causados, o preventivo, para impedir, suspender o modificar las conductas que puedan causarlos.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.**

---

<sup>45</sup> Ídem. Pág.29

Amparo directo 75/2008. Gabriel Juan Eduardo Andrade Sánchez. 21 de febrero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.”<sup>46</sup>

## II.5 EN MATERIA AMBIENTAL.

La Doctora María del Carmen Carmona, nos dice que en cuanto a la **materia ambiental**, México contempla a la denuncia popular como un medio de defensa de los derechos en la materia, sin embargo, no existen mecanismos específicos para la implementación de la acción pública como un medio de acceso a la justicia de derechos de tercera generación. Sin embargo, se ha comenzado a trabajar en las bases para la introducción de este medio de defensa en nuestro sistema jurídico.

Iniciando con ello, en noviembre del 2007, al haberse presentado una iniciativa sobre la responsabilidad ambiental, y posteriormente, con la presentación de la iniciativa presentada en la Cámara de Senadores, el 7 de febrero del 2008, por el Senador Jesús Murillo Karam, del grupo parlamentario PRI; cuyo objeto consistió lograr que

---

<sup>46</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Op.cit.

se implementará la acción colectiva en México, a efecto de modificar el artículo 17 Constitucional.<sup>47</sup>

La iniciativa antes referida, establece el paso a una mejor protección del ciudadano ante violaciones de los derechos colectivos y difusos. Al proponer que se adicione al artículo 17 constitucional, lo siguiente:

*“Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de derechos e intereses colectivos, así como medidas que permitan a los individuos su organización para la defensa de los mismos.”<sup>48</sup>*

Con dicha iniciativa, comenzaron a surgir controversias, comentarios, en torno a que los consumidores en ese entonces, reconocidos se encontraban en un estado de “anomia”, es decir, no están reconocidos como colectividad, son excluidos, tal y como lo afirma el Ministro José Ramón Cossío Díaz<sup>49</sup>. No obstante de ello, el senador Murillo Karam, dentro de su exposición de motivos, tomo

---

<sup>47</sup> LARA Carmona María del Carmen, **BREVES REFLEXIONES EN TORNO A LAS ACCIONES COLECTIVAS EN RELACIÓN CON EL DERECHO AMBIENTE**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, P. 5

<sup>48</sup> **GACETA PARLAMENTARIA**, Cámara de Diputados, número 2976-IV, jueves 25 de marzo de 2010, pág.7.

<sup>49</sup> Barranco Alberto, **CLASS ACTION**, 27 de mayo de 2008, El Universal.  
<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/71614.html>.

como ejemplo otros países que gozan de esta medida de protección tal es el caso de Colombia, Estados Unidos, Brasil.<sup>50</sup>

Por lo que, una vez sustanciado todo el procedimiento de la iniciativa antes mencionada, fue aprobada el día 10 de diciembre del 2009, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, hasta el 29 de julio del 2010; provocando que México, incorporara la acción colectiva dentro de su sistema jurídico, a través de la adición de un tercer párrafo al artículo 17 constitucional<sup>51</sup>.

En este sentido, el 30 de agosto del 2011, se publicó en el Diario Oficial de Federación, la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la que en su artículo 202, otorga competencia a la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, para ejercer la acción colectiva, ante los tribunales competentes.

***“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***

---

<sup>50</sup>Senado de la República IXI Legislatura, **SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Gaceta del Senado, Iniciativas**, Jueves 7 de febrero del 2008.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=18&tp=5&lg=60&id=64>

<sup>51</sup> **GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**, del 29 de julio del 2010, N°893.

***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 Libro Quinto de dicho Código.***

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

### CAPÍTULO III.

#### FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL PARA EXPEDIR LEYES QUE REGULAN LAS ACCIONES COLECTIVAS.

En relación al tema materia de la tesis, se hace alusión a la reforma que sufrió el artículo 17 constitucional, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 29 de julio del 2010. Reforma que permitió que México se incorporara a los países que prevén en su legislación la **tutela de los llamados derechos colectivos o difusos**; con lo que se amplía de manera significativa la esfera jurídica de los gobernados, al establecer:

***“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.”<sup>52</sup>***

Es así que el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor<sup>53</sup>, señala que con la incorporación de la figura jurídica de acciones colectivas se tiene un mejor desarrollo al acceso a la justicia y se introducen frenos al abuso de poder, y la compensación a las quejas que antes no eran respetadas, permitiendo la protección de intereses difusos *“(entendiéndose como aquellos derechos supra individuales, de*

---

<sup>52</sup> GACETA PARLAMENTARIA, número 2976-IXI, Jueves 25 de marzo del 2010.

<sup>53</sup> FERRER Mac-Gregor, Eduardo, Op. Cit. P. 31

*naturaleza indivisible, de los que es titular una colectividad indeterminada- difusos- o determinada –derechos colectivos en estricto sentido- cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias de hecho o de derecho.)”<sup>54</sup>, derechos sociales y derechos colectivos; sin menoscabo de intereses y derechos individuales, lo cual permite resolver no sólo conflictos de carácter privado sino conflictos en los que existen intereses inminentemente colectivos.*

### **III.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Sin embargo, es conveniente conocer los motivos por los cuales el senador Jesús Murillo Karam, decidió proponer la iniciativa de reforma al artículo 17 constitucional, en materia de **acciones colectivas**.

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

#### **Exposición de motivos:**

---

<sup>54</sup> Ídem. P. 33

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

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

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

*Nuestro sistema jurídico en general, y el procesal en particular, fueron diseñados desde una visión liberal e individualista que permite la titularidad de derechos y la protección de los mismos mediante mecanismos que privilegian la actuación individual sobre la colectiva. Si bien esta visión logró satisfacer las necesidades sociales en un momento histórico determinado, la*

*creciente complejidad de las relaciones sociales y el aumento en número y en situaciones comunes de las interrelaciones entre los diversos miembros de la sociedad hace necesario rediseñar el enfoque de nuestras instituciones jurídicas y dirigirlo hacia el establecimiento de acciones y procedimientos que permitan a los individuos su organización para la mejor defensa de sus intereses y derechos.*

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

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

*El término derechos colectivos comprende los llamados derechos difusos, colectivos en sentido estricto e individuales de incidencia colectiva. Los derechos e intereses difusos y colectivos en sentido estricto son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentra vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho, permiten su protección y defensa en forma colectiva.*

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

*En el derecho colombiano, la Constitución Política de Colombia señala en su artículo 88 que "la Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella. También regulará las acciones originadas por los daños ocasionados a un número plural de personas sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos". La regulación secundaria en la materia (Ley 472 de 1998) establece que las acciones populares son el medio por el cual se tutelan los derechos colectivos en sentido amplio y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y de ser posible, restituir las cosas a su estado anterior. Por otro lado, las acciones de grupo permiten a un conjunto de personas que hayan resentido daños y perjuicios en condiciones uniformes respecto a misma causa demandar la satisfacción de sus intereses individuales.*

*En los Estados Unidos de América la vía más común para defender los derechos de un grupo de personas es la denominada acción de clase ("Class action"). Su finalidad es la de facilitar el acceso a la justicia de un grupo mediante la acumulación en un sólo procedimiento de reclamaciones individuales. Las acciones de clase están reguladas principalmente por las denominadas Reglas Federales de Procedimiento Civil (Federal Rules of Civil Procedure), en particular las reglas 23, 23.1 y 23.2. Las acciones de clase son procedentes en una gran diversidad de materias tales como accidentes, responsabilidad por productos, libre competencia económica, derechos de autor, propiedad industrial, derecho del*

*consumidor y derecho de los accionistas de las empresas e incluso en temas como discriminación y desempeño administrativo del gobierno. Adicionalmente se han creado vías de procedencia de las acciones de clase a nivel estatal en las materias de su competencia. Es importante mencionar que una parte considerable en el desarrollo y evolución de las acciones de clase se ha dado por vía jurisprudencial.*

*En Brasil, la constitución en su artículo 5 fracción LXXIII establece que "cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia"; a través del trabajo jurisprudencial se admitió el ejercicio de dicha acción para la tutela de otros derechos o intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos. A manera de ejemplo, en Brasil la defensa colectiva de los derechos de los consumidores en juicio, incluso tiene una vía especial regulada por la Ley No. 8.078 del 11 de Septiembre de 1990, la cual establece que la defensa colectiva será ejercida cuando se trate de a) intereses o derechos difusos (intereses o derechos supraindividuales de naturaleza indivisible cuyos titulares son personas indeterminadas y coligadas por circunstancias de hecho), los intereses o derechos colectivos (intereses o derechos supraindividuales de naturaleza indivisible cuyo titular es un grupo, categoría o clase de personas coligadas entre sí por una relación jurídica base) y los intereses o derechos individuales homogéneos (intereses o derechos individuales con un origen común).*

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

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

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

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

*El propósito principal de esta iniciativa es el establecimiento en la Constitución de las acciones y procedimientos colectivos como medios para la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses colectivos. El término derechos e intereses colectivos comprende los difusos, los colectivos en sentido estricto y los individuales de*

*incidencia colectiva. Consideramos que a través su incorporación en el ordenamiento jurídico mexicano se estará tomando un paso vital hacia el mejoramiento de acceso a la justicia de todos los mexicanos y habitantes de este país, así como hacia una verdadera posibilidad de hacer efectivos muchos derechos que hoy no encuentra una vía adecuada para su ejercicio, protección y defensa. En última instancia esta reforma coadyuvará en la construcción de un efectivo estado de derecho, en donde todo aquel que tenga un derecho o interés, pueda encontrar la forma de protegerlo y defenderlo adecuadamente a través del sistema de las instituciones de administración de justicia.*

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

*Asimismo se deberán instrumentar medidas que fomenten por un lado, la organización de individuos para la protección y defensa de sus derechos, y por otro una mayor difusión y un mejor acceso a la información sobre dichos derechos e intereses, ello con el propósito de robustecer el ejercicio de la ciudadanía y los deberes cívicos de los miembros de nuestra comunidad. El legislador deberá también prever mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos judiciales que le que permitan a los miembros de la comunidad coadyuvar en la mejor resolución de los litigios, sobre todo en aquellos en los que haya un evidente interés público en juego.*

*En la legislación secundaria se deberá velar por el establecimiento de reglas adecuadas en materia de legitimación*

*activa, pruebas no individualizadas, cosa juzgada, efectos de las sentencias, financiamiento de procedimientos, responsabilidad civil objetiva, entre otras, que sean compatibles con las acciones y procedimientos colectivos.*

*Por su parte, los juzgadores tendrán la misión de cuidar que los principios de interpretación para las acciones y procedimientos colectivos sean compatibles con espíritu de éstos y con la protección de los derechos e intereses de los individuos, grupos o colectividades. Ello implicará necesariamente que nuestros juzgadores deberán comenzar a elaborar estándares y guías que le auxilien en su labor, pues los paradigmas procesales actuales, en muchos aspectos, serán insuficientes e incluso contrarios al espíritu de las acciones y procedimientos colectivos. En un inicio será necesario que nuestros juzgadores revisen el espíritu de éstos de acuerdo con las interpretaciones que se han llevado a cabo en otras jurisdicciones. Deberán asimismo abstraer su función esencial y adaptarlos a las peculiaridades del sistema procesal mexicano.”<sup>55</sup>*

### **III.2 ARGUMENTOS A FAVOR DE LAS ACCIONES COLECTIVAS.**

De la exposición de motivos se puede hacer referencia a las principales ideas o razonamientos, en que se apoyó la reforma en cita.

- Primero, en un estado de derecho, en el que su sistema jurídico no sólo incorpore los derechos sustantivos, sino también, que se establezcan acciones y procedimientos que permitan su ejercicio y defensa adecuada.

---

<sup>55</sup>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, REFORMA AL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7119&lg=60>

- Segundo, en la defensa de derechos colectivos, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso a la justicia y alcanzar una verdadera efectividad de los derechos consignados en nuestro marco normativo. Asimismo, lograr que exista una economía procesal.
- Tercero, en implementarse las acciones y procedimientos colectivos, con la finalidad de permitir la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad.

Al respecto, el Diputado Juventino Castro apuntó que: *“Con esta reforma se prevé la reducción de costos en los actores de un proceso, y que genere eficiencia y efectividad en el Poder Judicial que descargará múltiples demandas acumuladas que tienen contenido repetitivo”*<sup>56</sup>

Por su parte Alejandro Calvillo, presidente de la Asociación Civil “El Poder del Consumidor” señala que: *“Difícilmente una persona puede tener los recursos para enfrentar una violación a sus derechos de manera individual; las acciones colectivas permitirán que esta*

---

<sup>56</sup> ARVISU Juan, et. at, **“AVANZA FIGURA DE ACCIONES COLECTIVAS”**, El Universal, México, 24 de marzo de 2010.P. 14

*disparidad entre empresas o instituciones públicas y los ciudadanos quede superada.*<sup>57</sup>

David Gibran Chi, anota que “...los procesos colectivos significan un gran ahorro de recursos para el Estado, pues le permite tratar en un solo juicio numerosas demandas. Para los ciudadanos significa la posibilidad de obtener reparación por daños menores que, en conjunto, constituyen un daño colectivo de considerables dimensiones. Además, mediante el ejercicio de acciones colectivas es posible prevenir tal tipo de daños. Por último –añade- los procesos colectivos pueden servir de estímulo para que los productores adopten una cultura de calidad y responsabilidad social”.<sup>58</sup>

Sin embargo, la reforma al artículo 17 constitucional, no puede comprender, ni dejar sin efectos, los aspectos de la **acción pública previstos en el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.**

Lo anterior, dado que la acción pública se refiere a las materias de desarrollo urbano, uso de suelo y construcciones, que son materias específicamente conferidas a la Asamblea Legislativa, conforme al artículo 122 constitucional, Base Primera, fracción V, debido a que sí bien es verdad el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas y tales leyes determinarán las materias de

---

<sup>57</sup>TORRES Mauricio, “**MÉXICO PÚBLICA LA REFORMA QUE CREA LA FIGURA DE LAS ACCIONES COLECTIVAS**”, México, 29 de julio de 2010.P.10

<sup>58</sup> Juan ARVISU, Op. Cit. P. 7.

aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño, estas no pueden comprender o abarcar materias en que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene facultades exclusivas como son las relativas a construcciones y edificaciones, asentamientos urbano, y uso de suelo.

### **III.3 LAS ACCIONES COLECTIVAS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.**

Sobre la materia se destaca que el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su Libro Quinto, Título Único, prevé las acciones colectivas cuyo procedimiento esta regulado en los artículos 578 a 626.

Así, en el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se prevé que 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.

Por otro lado el artículo 579 del citado código señala 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 particular, el artículo 580 del Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone que 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.

Sobre la materia, el artículo 581 del código en comento establece que las acciones colectivas, que se clasificarán en:

1. **Acción difusa:** Es aquella 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.

2. **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.

3. **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.

## CAPITULO IV.

### LA ACCIÓN PÚBLICA ESTABLECIDA EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

#### IV.1 ASPECTOS CONSTITUCIONALES.

#### ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, PÁRRAFO TERCERO.

*“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

...

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, **se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...**”*

De lo antes transcrito, se desprende que el artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, consigna la facultad que tiene la Nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad.

#### **ARTÍCULO 73, CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN XXIX-C.**

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*...*

***XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”***

En dicho precepto legal, se otorga al Congreso Federal, la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir con los fines del artículo 27 constitucional, referentes a la constitución de las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad.

## **ARTÍCULO 115, CONSTITUCIONAL, FRACCIONES V y VI.**

### ***“Artículo 115.-...***

***V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:***

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;***
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;***
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;***
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;***
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;***
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;***
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;***
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e***
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.***

***En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;***

***VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y***

***regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”***

Se establece que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, en lo conducente y de conformidad a los fines del artículo 27 constitucional, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios; además señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a la ley federal de la materia.

**ARTÍCULO 122, CONSTITUCIONAL, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V.**

***“Artículo 122.-...***

***A. Corresponde al Congreso de la Unión:***

***I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;***

***...***

***BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:***

***...***

***V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:***

...

***j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal...;" (SIC).***

Por lo que siendo una materia exclusiva de la Asamblea Legislativa, lo relativo uso de suelo, construcciones y edificaciones, por tanto como ya se dijo con anterioridad, sí bien es verdad el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas y tales leyes determinaran las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño, estas no pueden comprender o abarcar materias en que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tiene facultades exclusivas como son las relativas a construcciones y edificaciones, asentamientos urbano, y uso de suelo.

## **IV.2 LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La Doctora María del Carmen Carmona Lara, menciona que la legislación urbana comenzó a partir de 1970, con la legislación en materia de asentamientos humanos, que regulaba aspectos relacionados con la urbanización, sin embargo, dejó un vacío respecto a planeación o programación del desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Ante este panorama y con el fin de delinear las pautas del desarrollo del país, se expidió en 1974, la Ley de Población,

facultándose al Estado para fomentar la adecuada distribución de la población.<sup>59</sup>

Posteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, misma que sirvió como base para que las entidades federativas expidieran sus respectivas leyes, planes, programas en materia de desarrollo urbano.<sup>60</sup>

Dicha ley en su artículo 1º, estableció que tendría por objeto establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejerce sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

***“ARTICULO 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:***

***I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;***

---

<sup>59</sup> LARA Carmona María del Carmen, **BREVES REFLEXIONES EN TORNO A LAS ACCIONES COLECTIVAS EN RELACIÓN CON EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, P. 1.

<sup>60</sup> **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, del 26 de mayo de 1976, Tomo CCCXXXVI, N°17., Pág. 20.

*II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y*

*IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.”*

En su artículo 3° **estableció el objetivo básico de la legislación urbanística** que consiste en constituir un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

*“**ARTICULO 3o.-** El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural,…”*

Motivo por el cuál esta ley, junto con las leyes locales de desarrollo urbano establecieron las bases jurídicas para la planeación urbana.<sup>61</sup>

En la comparecencia del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, Octavio Senties, ante el Congreso de la Unión, expreso los motivos de la iniciativa de la **Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, iniciativa que fue presentada paralelamente con las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, y la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos.

---

<sup>61</sup> LARA Carmona María del Carmen, Op. Cit. P.1

Así, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de enero de 1976.

Con la publicación de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se abrogó, conforme a su artículo segundo transitorio, a la Ley de Planificación del Distrito Federal, de fecha 30 de diciembre de 1953.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal del año de 1976<sup>62</sup>, contenía en un principio, cinco capítulos:

- I. Disposiciones generales
- II. De la planeación urbana
- III. Régimen del territorio y ordenamiento de los sistemas urbanos
- IV. De la preservación del patrimonio cultural
- V. De las medidas de seguridad y las sanciones

Por Decreto que reforma y adiciona la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1981, se agrega un capítulo VI, “Del recurso administrativo”<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, 7 de enero de 1976, Tomo CCCXXX, N°4., Pág. 28

<sup>63</sup> **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, 28 DE DICIEMBRE DE 1981, Tomo CCCLXIX, N°39., Pág. 37

El 29 de enero de 1996, apareció la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996, misma que contiene entre otros títulos, el Título IX, que contempla<sup>64</sup>:

- Título IX.- De las sanciones y Procedimientos
  - De las sanciones
  - Del silencio administrativo
  - **De la acción Pública**
  - Del recurso de inconformidad

Esta nueva ley, abroga la Ley de Desarrollo Urbano de 1976, e introduce en su artículo 83, un nuevo medio de defensa denominado **acción pública**, la cual podía ser promovida por todos aquellos que resultasen afectados, en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, entre otras cuestiones, y se interponía ante autoridad competente de la Administración Pública, cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido por la Ley y reglamento de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como en los programas de desarrollo urbano.

Para poder ejercer dicha acción solo bastaba con que se presentará por escrito y que se indicarán los hechos, las presuntas

---

<sup>64</sup> GACETA OFICIAL DEL 29 DE ENERO DE 1996, Tomo III, N° 348, sexta época

infracciones cometidas, los datos necesarios que permitan localizar a los presuntos infractores.

La Ley de Desarrollo Urbano de 1996, estuvo vigente hasta el 15 de julio del 2010, cuando fue abrogada y se expidió la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del 16 de julio del 2010, ley que destaca en su artículo 106 la **competencia que le otorga al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conocer sobre la ACCIÓN PÚBLICA**, en forma literal dicho numeral establece:

*“Artículo 106.- Las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta Ley, en su Reglamento, en el Reglamento de construcciones para el Distrito Federal y en los Programas, **podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**”*

## **CAPITULO V.**

### **PROBLEMÁTICA EN RELACIÓN A LA APLICACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **V.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 17, DEJÓ SIN EFECTOS LA APLICABILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA.**

Es de señalar que, como ya se dijo en el capítulo anterior, el artículo 122 constitucional, en su base primera, fracción V, establece la facultad que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de planeación de desarrollo, desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, construcciones y edificaciones, entre otras.

Luego entonces, la reforma constitucional al artículo 17, no deja sin efectos la aplicabilidad de la acción pública, debido a que al conceder materias exclusivas a la Asamblea Legislativa, esta puede establecer leyes relativas a la acción pública, como es el caso del artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

## V.2 PROBLEMÁTICA SOBRE LA RETROACTIVIDAD EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA.

Sobre la materia debe considerarse que el artículo 14 constitucional, en la parte conducente indica:

*“A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”*

Al efecto, el Licenciado Hugo Carrasco Iriarte, en su obra *“Derecho fiscal constitucional”*, afirma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado la moderna teoría de que una ley es retroactiva cuando vuelven sobre el pasado, para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado.<sup>65</sup>

Más adelante, el autor nos dice que “La Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver el recurso de revisión 2041/82, expresó que las leyes pueden ser retroactivas cuando beneficien a las personas. La tesis respectiva señala:

---

<sup>65</sup> CARRASCO Iriarte Hugo, **DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL**, Quinta edición, Edit. Oxford University Press, México, 2010. P. 479.

**LEYES PUEDEN SER RETROACTIVAS CUANDO ELLO BENEFICIE A LAS PERSONAS.** De acuerdo con el artículo 14 constitucional, “a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”. Por tanto, cuando la aplicación retroactiva de la ley beneficia a las personas, no se contraría el texto constitucional, que establece la prohibición como una garantía individual en defensa de los particulares contra de actos del poder público, lo cual implica, por una parte, que no se trata de un principio absoluto por el que nunca y bajo ninguna circunstancia puede existir excepciones, y por otra parte, implica que las autoridades no puedan invocar el artículo 14 constitucional, colocándose en la situación de persona perjudicada con la disposición retroactiva o con la aplicación retroactiva de una ley.

Revisión 2041/82, resuelta en sesión del 8 de abril de 1993, unanimidad de votos; ponente: Mario Cordero Pastor; secretario: Francisco Rueda M. del Campo. Revista 40, segunda época, año V, abril de 1983, p. 709. (SIC)<sup>66</sup>

Es de señalar, que no hay retroactividad en la aplicación de la acción pública, contemplada en el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, debido a que en aspectos de naturaleza procesal, o procedimental, pueden ser tomadas en consideración situaciones que se realizaron con antelación a la acción pública interpuesta, por ejemplo: en materia de uso de suelo, en el caso de la expedición de los certificados de zonificación.

Esta apreciación se realiza considerando lo sustentado por el Poder Judicial de la Federación; sobre la materia, señala:

---

<sup>66</sup> Ídem. Págs. 480 y 481.

“Tercera Sala,  
Semanario Judicial de la Federación, XL  
Quinta Época, Pág. 2954  
Tesis Aislada

## **LEY PROCESAL, NO RETROACTIVIDAD DE LA.**

En materia de procedimiento no existe la retroactividad, pues para los efectos de las obligaciones que nacen de los contratos, deben tomarse en consideración las leyes de fondo y no las adjetivas.”<sup>67</sup>

“Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito  
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Julio de  
1998.  
Novena Época, pág. 308  
Jurisprudencia

**RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL.** Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.

### **SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

Amparo directo 150/95. Fernando Sánchez Torres. 28 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

---

<sup>67</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Op.Cit.

Amparo en revisión 114/97. Juan Zacarías Daniel. 19 de marzo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Amparo en revisión 130/97. José Manuel Rivero Muñoz. 19 de marzo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Héctor Enrique Hernández Torres.

Amparo directo 202/98. Guadalupe Martínez Ramírez. 4 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Amparo directo 239/98. José Leocadio Barrios Romero. 4 de junio de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Gonzalo Carrera Molina.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 110, tesis de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL." y Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, tesis 995, página 684, de rubro: "RETROACTIVIDAD. TRATÁNDOSE DE LEYES PROCESALES, RESULTA INAPLICABLE LA."<sup>68</sup>

### V.3 PROBLEMÁTICA SI HAY PLAZO O NO PARA PROMOVER LA ACCIÓN PÚBLICA.

En la especie hay que tomar en cuenta que el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dispone que:

***“Artículo 106.*** *Las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana, **que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que***

---

<sup>68</sup> Ídem.

*contravengan lo establecido en esta Ley, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y en los Programas, **podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.***”

El precepto legal en cita, no establece ningún término para promover la acción pública. Sobre este punto, se considera que se pueden sostener dos criterios.

Primero. La acción pública puede promoverse en cualquier momento.

Segundo. Que los gobernados tendrían que hacer valer la acción pública en el plazo de quince días hábiles, en aplicación a lo dispuesto como término para presentar una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

#### **1. Se puede interponer en cualquier tiempo la acción pública.**

Esta postura se puede sostener dado que al no haber señalamiento expreso en el artículo 106, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se estima que el legislador no quiso limitar la temporalidad para que las personas afectadas por una construcción, cambios de uso de suelo o cambios del destino del suelo u otros

aprovechamientos de inmuebles que contravengan la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su Reglamento, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, y en los Programas de Desarrollo Urbano, pudieran acudir en busca de justicia ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

**2. El término para promover la acción pública es de quince días.**

En este sentido, si bien es que el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no indica pronunciamiento alguno respecto al plazo de interposición de la acción pública. También es que no debe pasar desapercibido que no se deja abierta la posibilidad para que los sujetos afectados la hagan valer en cualquier momento. Pues, tomando en consideración que se otorga competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer sobre la acción pública, y que debe de aplicarse de manera supletoria su Ley Orgánica; por lo que la acción pública, si tiene un término para interponerse, y este es acorde con el artículo 73 de la Ley Orgánica que rige a ese Órgano Jurisdiccional, mismo que señala:

***“Artículo 73.- El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades a que se refiere el artículo 31 de la presente Ley, es de quince días***

***hábilés contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto que se impugne o del día siguiente al en que se hubiera tenido conocimiento u ostentado sabedor de los mismos o de su ejecución...”***

#### **V.4 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, ES APLICABLE A LA ACCIÓN PÚBLICA.**

Al respecto, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el amparo número 890/2011, determino que **la acción pública debe de seguir el procedimiento que se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, consideración que la suscrita comparte bajo las siguientes consideraciones jurídicas:

En primer término, el argumento en el sentido de que la **Ley que regula la acción pública**, es decir, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, **no dispone la forma y los términos en que se substanciará el procedimiento relativo a dicha acción, ni tampoco dispone de manera expresa el o los ordenamientos jurídicos que habrán de aplicarse de manera supletoria**. Resulta infundado toda vez que el numeral 106 en estudio, de manera expresa dispone que la acción pública de referencia se ejercerá ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que sin duda implica que el procedimiento que se seguirá para su substanciación se sujeta

a las reglas contenidas en la Ley Orgánica que rige a ese Tribunal, que es el ordenamiento legal que determina las normas de integración, organización, atribuciones, funcionamiento y procedimiento del órgano jurisdiccional de mérito.

En cambio, por lo que hace al señalamiento en el sentido de que **la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no puede regular la forma en que substanciará y se resolverá la acción pública en estudio, porque el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no prevé el procedimiento aplicable sobre la materia**, cabe señalar que si bien el segundo párrafo, del artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en la parte conducente indica ciertos requisitos para la promoción de la acción pública en cuestión, como son:

*“... que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos de la autoridad o autoridades presuntamente infractoras, el nombre y domicilio del actor, así como los medios de prueba con que cuenten.”*

Tales requisitos no se oponen a los supuestos establecidos por el Poder Judicial de la Federación, en la tesis aislada denominada “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE”, para que sea aplicable supletoriamente las normas previstas en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, supuestos que consistente en:

**“SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.** La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras **leyes**. Así, para que opere la **supletoriedad** es necesario que: a) el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente; c) esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Contradicción de tesis 389/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Segundo en la misma materia del Séptimo Circuito. 20 de enero de 2010. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez.”<sup>69</sup>

Dicho de otra manera, estos requisitos son:

- a) El ordenamiento legal a suplir debe establecer esa posibilidad de formar expresa, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, **o bien, un ordenamiento debe**

---

<sup>69</sup> Ídem.

**establecer que es aplicable supletoriamente a otro u otros, de forma total o parcial.**

- b) Esa aplicación supletoria debe ser necesaria para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado.
- c) Las normas aplicables de forma supletoria no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con los principios y bases que rigen la institución de que se trate.

También hay que tener presente lo previsto por el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en relación con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, mismo que dispone:

**“Artículo 39.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la Ley que Regula el Uso de la Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal; el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; al Código Financiero del Distrito Federal, en lo que resulten aplicables.”**

Así, la acción pública tiene que ser tramitada conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin perder de vista que la acción materia de estudio de la presente tesis, debe ser tratada conforme a su naturaleza y a los fines que se pretenden lograr con ella, esto es, la protección de los intereses y derechos difusos o colectivos.

Por lo anterior, la acción pública contenida en el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, si bien no contempla en forma expresa la forma y términos en que se substanciará el procedimiento respectivo, lo conducente si le es aplicable la legislación del Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La determinación de que el procedimiento del juicio contencioso administrativo del Distrito Federal, establecido en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, si es aplicable a la acción pública contemplada en el 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Toda vez que dicha acción no debe ser tratada como una instancia o medio de defensa diverso a la demanda de nulidad, pues al indicar de manera expresa que el Órgano competente para conocer de la acción pública es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se deben de cumplir todas las formalidades y requisitos establecidos en la citada Ley Orgánica.

## **V.5 EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, NO ES APLICABLE A LA ACCIÓN PÚBLICA.**

Este criterio se sustenta en virtud de que **la acción pública no le es aplicable al procedimiento del Juicio Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, toda vez que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, **establece los requisitos para la procedencia de la acción pública** y le otorga competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer del ejercicio de dicha acción, pero la Ley Orgánica de dicho Tribunal, no contempla un procedimiento específico para el trámite de tal acción. Sin embargo, es claro que dicha figura jurídica **no se debe equiparar al juicio de nulidad, ni exigir para su trámite los requisitos previstos en el artículo 85 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, para una demanda de nulidad, por las siguientes razones:

- En la acción pública basta, para dar trámite a ésta, que las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana se consideren afectados por construcciones o cambios de uso de suelo, o cambio del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,

en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y en los Programas respectivos.

- Para promover la acción pública, es necesaria la acreditación del interés legítimo, pero no jurídico, para demostrar en que consiste la afectación por parte de quienes ejercen dicha acción.
- Para dar trámite a la acción pública basta que el accionante reúna los requisitos previstos en el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, es decir, que se presente por escrito y que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos de la autoridad o autoridades presuntamente infractoras, el nombre y domicilio del actor, así como los medios de prueba con que cuenten, pues así lo establece el expresamente el artículo en cuestión.

Que para la tramitación de la acción pública en el Tribunal de lo contencioso Administrativo del Distrito Federal, no deben de aplicarse las formalidades del procedimiento que rigen el juicio de nulidad, pues de adoptarse esa postura, se desnaturaliza la figura jurídica de la acción pública.

Criterio que como ya se dijo la suscrita no comparte, toda vez que si bien el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito

Federal, señala quienes pueden interponer la acción pública, y los requisitos para su tramitación. También hay que aplicar las formalidades procesales establecidas en los artículos 85, 86 y 87 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Lo anterior de ninguna manera dejaría a un lado la valoración de la afectación al orden público y al interés social, si no por el contrario, sólo se estaría cumpliendo con el procedimiento que implícitamente contempla el numeral 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

## **V.6 PROBLEMÁTICA SOBRE QUIENES PUEDEN PROMOVER LA ACCIÓN PÚBLICA. (UNA O VARIAS PERSONAS)**

Sobre este punto el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dispone de manera expresa quienes podrán interponer la acción pública al indicar que serán: “**Las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana...**”; refiriéndose a más de una persona.

Dicho de otra manera, su texto no alude a singular, a que una persona física o moral, podría interponer la acción pública, si no hace alusión a plural, a personas físicas o morales, u órganos de representación ciudadana. Al respecto, en el expediente V-67413/2011, se dictó el siguiente proveído:

“ ...

**DESECHAMIENTO DE ACCIÓN PÚBLICA INTENTADA.**

México, Distrito Federal a trece de octubre el año dos mil once.- Por recibido el escrito y anexo presentado en Oficialía de Partes de este Tribunal, el día diez del mes y año en curso, que suscribe **únicamente la C...**, por propio derecho. Regístrese y Fórmese el expediente respectivo.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, 31, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Distrito Federal; así como 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. **SE DESECHA LA ACCIÓN PÚBLICA INTENTADA**, por ser notoriamente improcedente, en virtud de lo que a continuación se expone.

La accionante en su escrito señaló medularmente:

“... VECINA AFECTADA POR LA CONSTRUCCIÓN O APROVECHAMIENTO DEL INMUEBLE UBICADO EN...”

Al respecto, el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, establece:

**“Artículo 106. LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES O LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA, QUE SE CONSIDEREN AFECTADOS POR CONSTRUCCIONES, CAMBIOS DE USO DEL SUELO O CAMBIOS DEL DESTINO DEL SUELO U OTROS APROVECHAMIENTOS DE INMUEBLES QUE CONTRAVENGAN LO ESTABLECIDO EN ESTA LEY, EN SU REGLAMENTO, EN EL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EN LOS PROGRAMAS, PODRÁN EJERCER ACCIÓN PÚBLICA ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

PARA DAR TRAMITE A LA ACCION PUBLICA, BASTARA QUE PRESENTE POR ESCRITO Y QUE SE INDIQUEN LOS HECHOS, LAS PRESUNTAS INFRACCIONES COMETIDAS, LOS DATOS DE LA AUTORIDAD O AUTORIDADES PRESUNTAMENTE INFRACTORAS, EL NOMBRE Y

DOMICILIO DEL ACTOR, ASI COMO LOS MEDIOS DE PRUEBA CON QUE CUENTEN.”

*Como puede advertirse del artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se desprende que la acción pública podrá ser ejercitada por **las personas físicas o morales, o los órganos de representación ciudadana;** y no por una sola persona física; como pretende la accionante, de ahí que se actualiza la improcedencia, y entonces, procede el **DESECHAMIENTO DE LA ACIÓN PÚBLICA INTENTADA**, acorde a lo establecido por el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en relación con el 120, fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal...”*

Por ende, es evidente que no podrá proceder una acción pública ejercida por una sola persona, pues ello provocaría la protección de un derecho individual, y no colectivo, traduciéndose en que la acción en cita fuese tratada como un juicio de nulidad, en estricto sentido, de lo que resultaría una transgresión a la esencia de la acción materia de estudio, consistente en la protección de los intereses colectivos.

## V.7 PROBLEMÁTICA REFERENTE A LA NECESIDAD DE ACREDITAR O NO EL INTERÉS JURÍDICO, LEGÍTIMO, Y EL INTERÉS LISO Y LLANO, PARA PROMOVER LA ACCIÓN PÚBLICA.

La importancia de determinar si realmente es necesario o no acreditar el interés jurídico, el interés legítimo o simplemente basta con tener el interés liso y llano, radica en que de conformidad con lo establecido en el artículo 106, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, quienes podrán interponer la acción pública son aquellas personas que se consideren **afectadas** por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta Ley, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y en los Programas de Desarrollo Urbano. En este sentido, es preciso señalar en que consiste cada uno de los intereses en estudio.

### INTERÉS JURÍDICO.

Así tenemos que el **interés jurídico** presupone un derecho subjetivo, legítimamente tutelado, que cuando se afecta ese derecho ya sea por un acto de autoridad o un acto de un particular, le permite

acudir ante el órgano jurisdiccional a demandar el cese de esa violación.

Sobre la materia, se ha pronunciado la siguiente tesis:

“Jurisprudencia; 8a. Época;  
T.C.C.; S.J.F.; VIII, Diciembre de 1991;  
Pág. 117

**INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. SU CONCEPTO.** De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley de Amparo, el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quien resiente un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley. Por lo tanto, la noción de perjuicio, para que proceda la acción de amparo **presupone la existencia de un derecho legítimamente tutelado, que cuando se transgrede por la actuación de una autoridad, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando el cese de esa violación. Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye el interés jurídico**, que la Ley de Amparo toma en cuenta, para la procedencia del juicio de garantías.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 366/88. José Alvarez Gómez. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria: María Guadalupe Herrera Calderón.

Amparo en revisión 24/89. Epifania Tlaseca Jiménez. 14 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echegaray Cabrera.

Amparo en revisión 96/90. Jesús Olivares Urcid. 2 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Brito Velázquez. Secretario: José Manuel Torres Pérez.

Amparo en revisión 152/91. Prócoro Bravo Zayas y otro. 13 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisor. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos.

Amparo en revisión 222/91. Inmobiliaria Bárcena Arriola, S. A. 21 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Ana María

Yolanda Ulloa de Rebollo. Secretario: José Manuel Torres Pérez.<sup>70</sup>

## **INTERÉS LEGÍTIMO.**

Por lo que respecta al **interés legítimo**, el exministro Carlos de Silva y Nava, nos dice que puede entenderse como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico, destacando las siguientes características que permiten definir al interés legítimo son:

- 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico a favor del accionante;
- 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro;
- 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica;

---

<sup>70</sup> Ídem.

- 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio;
- 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y,
- 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Sirven de apoyo las siguientes tesis, que a continuación se transcriben:

“Novena Época

Instancia: DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Marzo de 2002

Tesis: I.13o.A.43 A

Página: 1367

**“INTERES LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTICULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.-**

El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan **interés legítimo** en el mismo. Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como **aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico.** Desde

un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo: **1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico a favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos**

ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.”

Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Marzo de 2002

Tesis: I.2o. A.28 A

Página: 1368

**“INTERES LEGITIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.-** De acuerdo con los artículos 34 y 72 fracción V de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para la procedencia del juicio administrativo basta con acreditar la afectación a un interés legítimo, por lo que no es indispensable la demostración de una lesión a un derecho subjetivo, que se identifica con el interés jurídico. Por tanto, erróneamente la responsable exigió a la actora que demostrara contar con licencias para anuncio como si la ley pidiera, para hacer procedente el juicio, la afectación a un interés jurídico, esto es, al derecho subjetivo que otorgan las licencias a su titular. El interés legítimo solamente implica un perjuicio cierto a una persona con motivo de un acto de autoridad, con independencia de que cuente o no con derechos subjetivos; por ende, si la resolución impugnada exige a la actora el retiro de sus anuncios, es claro que afecta su Interés legítimo porque le ocasiona un perjuicio o lesión apreciable objetivamente, pues de no cumplir con el mandato de la autoridad se expone a sanciones y, si cumple, perderá los anuncios que tiene instalados.

Registro No. 186238

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Agosto de 2012

Página: 1309

Tesis: I.4º.A.357 A

Tesis Aislada

Materia (s): Administrativa

### **INTERÉS LEGÍTIMO. CONCEPTO.**

El gobernado en los supuestos de que sea titular de un **interés legítimo** y se considere afectado con el acto de autoridad, puede acudir a la vía contencioso administrativa a solicitar que se declare o reconozca la ilegalidad del acto autoritario que le agravia, para lo cual es necesario que: **a) sea el titular o portador de un interés (no derecho) como son tantos los que reconoce la Constitución o la ley; b) se cause una lesión subjetiva; y, c) la anulación del acto traiga como consecuencia y se concrete, ya sea en el reconocimiento de una situación individualizada, el resarcimiento de daños y perjuicios, en un beneficio o en evitar un perjuicio, adquiriendo en estos casos, por ende, un derecho a la legalidad en el actuar de las autoridades.** En este orden de ideas, es evidente que un acto de privación, proveniente del ejercicio de una norma de acción y susceptible de incidir sobre propiedades o posesiones de uno o múltiples sujetos, por supuesto que les confiere una posición jurídica calificada para reclamar su ilegalidad, traduciéndose esta situación, entre otras más, en un supuesto del **interés legítimo**.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 47/2002. Víctor García León. 8 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Así como la siguiente jurisprudencia:

**INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** De los diversos procesos de reformas y adiciones a la abrogada Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y del que dio lugar a la Ley en vigor, se desprende que el legislador ordinario en todo momento tuvo presente las diferencias existentes entre el **interés jurídico** y el **legítimo**, lo cual se evidencia aún más en las discusiones correspondientes a los procesos legislativos de mil novecientos ochenta y seis, y mil novecientos noventa y cinco. De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último, fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera **jurídica** por actos administrativos (**interés legítimo**), no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo (**interés jurídico**), con la finalidad clara de ampliar el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses. Así, el **interés jurídico** tiene una connotación diversa a la del **legítimo**, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, **el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.**

Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 141/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos.<sup>71</sup>

A mayor abundamiento, las modificaciones al artículo 107 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de julio del dos mil once, establecen en su fracción I, primer párrafo, que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. En cambio en su segundo párrafo, se indica que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

**“Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

**I.** El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o **de un interés legítimo individual o colectivo**, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera

---

<sup>71</sup> Ídem.

jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, **el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo** que se afecte de manera personal y directa;...<sup>72</sup>

## **INTERÉS LISO Y LLANO.**

Respecto **del interés liso y llano**, dice el autor Osvaldo Alfredo Gozáni, se trata de un interés que ha sido despojado de protección judicial efectiva con el argumento que no tienen un derecho personal y directo que defender, en razón de que manifiestan un simple perjuicio que no esta legítimamente protegido. Su goce es lícito, aunque su pretensión no es exigible. El medio por el que se dan a conocer es por medio de la denuncia o la queja.<sup>73</sup>En este sentido, se sostiene que este interés sí se puede vincular con los intereses difusos.

Dentro de este contexto, se concluye que para promover la acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se requiere únicamente acreditar el interés legítimo.

---

<sup>72</sup> **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 94, 103, 104 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2011.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm)

<sup>73</sup> GOZÁNI Alfredo Osvaldo, Op. Cit. Págs. 138 y 139.

Argumento que se refuerza con lo señalado por el artículo 51 de la Ley Orgánica que rige a ese Órgano Jurisdiccional:

*“**ARTÍCULO 51.-** Sólo podrán intervenir en el juicio, las personas que tengan **interés legítimo.**”*

## **V.8 EFECTOS DE LA SENTENCIA.**

Sobre este punto se va a destacar la importancia de las sentencias en la acción pública, dado que son de carácter colectivo y tutelan intereses difusos.

Pueden considerarse los siguientes puntos:

- a) ¿A qué tipo de personas va a beneficiar?
- b) ¿Qué efectos tendrá la sentencia?

Es importante precisar que en relación **al tipo de personas beneficiadas con los efectos de una sentencia derivada de una acción pública**, se debe hacer una distinción entre un derecho colectivo y un derecho difuso, de tal forma tenemos que:

Un **Derecho difuso** se identifica por corresponder a los sujetos de un grupo indeterminado, es decir, son aquellos derechos que no tienen un titular efectivo,..."<sup>74</sup>

Por ejemplo, es la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida por unanimidad de votos, el 18 de enero de 1972. Aunque no constituye jurisprudencia y por tanto no es obligatoria, sí es un precedente importante.

El amparo fue interpuesto por varias personas –entre otras, por un club campestre- propietarias de varios terrenos en la ciudad de Monterrey y reclamaron la licencia otorgada por el gobierno del estado para construir un cementerio en los linderos de sus predios. Alegaron que recibirían perjuicios económicos, en su salud, y de toda índole, “pues a nadie le gusta vivir cerca de un panteón”. Sin embargo, la sentencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo que este tipo de intereses no tienen tutela jurídica y que los problemas urbanísticos, estéticos, sanitarios y de comodidad que plantearon los quejosos carecían de interés protegido por la ley para impedir que sus propiedades fueran colindantes de un panteón. Estos problemas quedaban dentro de la esfera soberana de la autoridad administrativa y los tribunales federales no pueden asumir las atribuciones de ésta.

---

<sup>74</sup> Ídem. P.129.

El fallo dice:

*“La Ley no faculta al Poder Judicial de la Federación para obligar a la autoridad a cumplir con reglas urbanísticas y sanitarias... [ni tampoco] para conocer de los problemas estéticos, las dificultades prácticas, las razones de convivencia de las autoridades administrativas locales y pronunciar un fallo supremo que decida sobre los aspectos que no deben pasarse por alto al establecer un cementerio. Esto es mucho más que impartir justicia, porque es administrar...”<sup>75</sup>*

Los **intereses colectivos**, son aquellos derechos que reconocen y definen un sector particular, es decir, son aquellos derechos que pueden protegerse a través de asociaciones o grupos que asumen la representación correspondiente del interés agraviado<sup>76</sup>, verbigracia, los derechos del consumidor, discriminación, etc.

Tenemos que los derechos difusos son aquellos de naturaleza indeterminada, es decir, no tienen un titular en específico, si no que existen diversos titulares y por lo que respecta a los intereses colectivos, se dice que son de naturaleza determinada, esto es, definen a un sector en particular de la sociedad.

Cabe destacar en la especie la siguiente tesis:

---

<sup>75</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL, **XIII JORNADAS IBEROAMERICANAS DE DERECHO PROCESAL**, Edit. UNAM, México, 1993. P. 226 y 227

<sup>76</sup> **ALFREDO GOZAÍNI**, Osvaldo, op.cit.129

**“Registró No. 169861**

**Localización:**

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXVII, Abril de 2008

Página: 2381

Tesis: I.4o.C.137 C

**Tesis Aislada**

Materia(s): Civil

**INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS. SUS  
CARACTERÍSTICAS Y ACCIONES PARA SU DEFENSA.**

Los intereses colectivos o difusos son los pertenecientes a todos los miembros de una masa o grupo de la sociedad, sin posibilidad de fraccionarse en porciones para cada uno, ni de defensa mediante las acciones individuales tradicionales, ni de ejercerse aisladamente, o bien, que siendo factible su separación, la prosecución de procesos singulares, por una o más personas carece de incentivos reales, tanto por resultar más costosos los procedimientos empleados que la reparación que se pueda obtener, como por su falta de idoneidad para impedir a futuro los abusos denunciados, a favor de toda la comunidad de afectados. Esto tiene lugar generalmente, en relación a medidas o estrategias desplegadas contra grupos sin organización ni representación común, como la amplia gama de consumidores, o con las afectaciones al medio ambiente, con los que se perjudican los intereses de todos los ciudadanos en general. En atención a tal imposibilidad o dificultad, en la época contemporánea las leyes han venido creando mecanismos generadores de acciones que resultan idóneas a las peculiaridades de estos intereses, como la acción popular, o con la legitimación a grupos u organizaciones sociales que garanticen solvencia material y moral, y seriedad para dar seguimiento consistente y llevar hasta el final esta clase de acciones, como sucede en distintos ámbitos o naciones; en el derecho mexicano del consumidor, la legitimación se otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor, para el ejercicio de las acciones tuitivas de intereses difusos de los consumidores.

## CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 75/2008. Gabriel Juan Eduardo Andrade Sánchez. 21 de febrero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.”<sup>77</sup>

De lo anterior, deducimos que tratándose de derechos difusos, los efectos de la sentencia abarcaran a todo el grupo en general, esto es, a toda la comunidad sin importar si tienen o no interés legítimo, es el caso de un daño ambiental, verbigracia: el amparo concedido a “LOS CIEN INTERNACIONAL A.C.,” EN EL CASO DE MÉXICO.

*“...Es muy importante el amparo concedido R-861/96, a Homero Aridjis y la asociación de “Los Cien Internacional A.C.”, el cual les reconoció legitimidad para proteger el derecho a un ambiente sano mediante un juicio contra actos de la Secretaría del Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Esta había dictado un acuerdo de simplificación de la declaración de impacto ambiental que deberían hacer industriales, pequeños y medianos, lo cual dañaría al ambiente. La sentencia de amparo fue dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el 12 de noviembre de 1996.”<sup>78</sup>*

Al efecto, el Doctor Antonio Gidi, y el Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, mencionan que: *“...por primera vez un Tribunal Federal, reconoció en México que una persona física y una organización gubernamental representaban a las posibles*

---

<sup>77</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Op. Cit.

<sup>78</sup> GIDI, ANTONIO, et.alt., Op.Cit. P. 566.

*víctimas de los daños al ambiente causados por desechos industriales. Se trataba de una legitimación colectiva.”*

Asimismo, señalan que:

*“El acto reclamado en el amparo consistió en haber desechado el recurso de revisión contra el acuerdo por el que se simplifica el trámite de la manifestación de impacto ambiental a las industrias pequeñas y medianas. La autoridad responsable contestó que los quejosos carecían de interés jurídico por no ser violados sus derechos.*

*Los quejosos se apoyaron en esencia en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y en el artículo 4° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o sea, la sentencia del Tribunal Colegiado se fundó en este acuerdo internacional y en la mencionada Ley para reconocer legitimación a los quejosos, cuya actividad principal era la defensa del ambiente.*

***Cabe decir que la sentencia de amparo otorgada tuvo por su naturaleza efectos generales, erga omnes. En efecto, el acto administrativo era complejo y de consecuencias amplísimas no sólo respecto de las industrias que simplificaban su declaración del impacto ambiental, sino respecto a los posibles daños que se causarían a toda la sociedad mexicana e incluso a la comunidad internacional. Por lo tanto, este acto reclamado quedó anulado por la concesión del amparo a los quejosos, porque éstos **actuaron como representantes de toda la sociedad y de aquí que la sentencia constitucional fuese de naturaleza general y no beneficiará únicamente a los quejosos...**”<sup>79</sup>***

---

<sup>79</sup> Ídem, P. 567.

Por lo que respecta a un derecho colectivo, los efectos de la sentencia deberán ser de igual manera generales, con la diferencia que sólo podrán beneficiarse las personas que intervengan dentro del juicio, y hubiesen acreditado su interés legítimo aún y cuando este sea mínimo, por ejemplo: en el caso de una representación sindical, donde un grupo de trabajadores pelean un reconocimiento de plazas que se consideran de base.<sup>80</sup>

En cuanto a los **efectos que causa la sentencia emitida dentro de un procedimiento de acción pública**, existen dos supuestos:

### **1) Procedencia de la acción pública.**

Una vez que la Sala que conoce de la acción pública promovida, fije de manera clara y precisa los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hubiesen admitido, con fundamento en el artículo 126, fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y determine que resulta procedente dicha acción, el efecto será declarar la nulidad de los actos generadores de la afectación, con base en el artículo 128, fracción III del ordenamiento legal en cita, por ejemplo: dejar sin efectos una manifestación de construcción, o un certificado de uso de suelo. Y una vez hecho lo anterior, la autoridad en el ámbito

---

<sup>80</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., P. 221

de su competencia, deberá realizar las gestiones necesarias a efecto de reparar el daño causado a la colectividad, como la clausura, o demolición del inmueble.

## **2) Improcedencia de la acción pública.**

En este caso, la Sala correspondiente, una vez analizadas todas y cada una de las constancias del expediente respectivo, y los argumentos de las partes, considere la improcedencia de la acción pública, reconocerá conforme a lo señalado en el numeral 128, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el efecto será la validez de los actos materia de la controversia.

## CONCLUSIONES

De la presente tesis podemos concluir lo siguiente:

1. Los derechos difusos son aquellos de naturaleza indeterminada, es decir, no tienen un titular en específico, si no que existen diversos titulares, por ejemplo en el caso del medio ambiente.
2. Los intereses colectivos son aquellos que reconocen y definen un sector particular, es decir, son aquellos derechos que pueden protegerse a través de asociaciones o grupos que asumen la representación correspondiente del interés agraviado.
3. Coincidimos con lo dicho con el Doctor Eduardo Ferrer MacGregor, en cuanto a que la acción colectiva es aquella acción propuesta por un representante en la defensa de un derecho colectivamente considerado cuya inmutabilidad en la autoridad de la sentencia alcanzará a un grupo de personas. En una acción colectiva los derechos del grupo son representados en juicio por un representante y la sentencia será respecto a toda la controversia colectiva alcanzando a los miembros titulares del derecho del grupo.
4. La acción pública se puede definir como, la ejercitada por un grupo de personas, en defensa de un interés o derecho

colectivo, cuyos efectos de la sentencia alcanzaran a todo el grupo de personas que participaron en el proceso, e incluso aquellas que no lo hicieron, tratándose de derechos difusos.

5. En materia de Protección a los Derechos de los Consumidores, la actual Ley Federal de Protección al Consumidor, a través de su artículo 26, otorga a la Procuraduría Federal del Consumidor, legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes, acciones colectivas en representación de los consumidores.
6. En el medio ambiente, se contemplaba a la denuncia popular como un mecanismo de defensa de los derechos ambientales, sin embargo, con la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, en su artículo 202, se otorga competencia a la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, para ejercer la acción colectiva, ante los tribunales competentes.
7. En el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de julio del 2010, se publicó la reforma al artículo 17 constitucional, párrafo tercero, para permitir que en México se tutelen los derechos colectivos o difusos, así se establece: “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.”

8. El 30 de agosto del 2011, se reformo el Código Federal de Procedimientos Civiles, para prever las acciones colectivas y su procedimiento en su Libro Quinto, Título Único. Así se estableció que la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente.
9. Los artículos del 578 a 626, del Código Federal de Procedimientos Civiles, señalan 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 particular, las acciones colectivas son procedentes para tutelar a los 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, a los 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.

10. En la Ciudad de México, el 29 de enero de 1996, por primera vez, aparece en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la acción pública misma que se contemplaba en su artículo 83, como un medio de defensa que podía ser promovido por todos aquellos que resultasen afectados, en términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, entre otras cuestiones, y se interponía ante autoridad competente de la Administración Pública, cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido por la Ley y reglamento de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como en los programas de desarrollo urbano.

11. Posteriormente, el 16 de julio del 2010, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la actual Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en la que se otorgó competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer sobre la acción pública, al indicar: *“Artículo 106.- Las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en esta Ley, en su Reglamento, en el Reglamento de*

*construcciones para el Distrito Federal y en los Programas, podrán ejercer acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”*

12. El artículo 122 constitucional, en su BASE PRIMERA, fracción V, inciso j), establece la facultad que tiene la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar en materia de planeación de desarrollo, desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo, construcciones y edificaciones, entre otras. Luego entonces, la reforma constitucional al artículo 17, no deja sin efectos la aplicabilidad de la acción pública en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, debido a que al conceder materias exclusivas a la Asamblea Legislativa, esta puede establecer leyes relativas a la acción pública, como es el caso del artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Lo anterior, conforme al artículo 122 constitucional, letra A, fracción I, en el que se establece que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

13. No hay retroactividad en la aplicación de la acción pública, contemplada en el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, debido a que en aspectos de naturaleza

procesal, o procedimental, pueden ser tomadas en consideración situaciones que se realizaron con antelación a la acción pública interpuesta, por ejemplo: en materia de uso de suelo, en el caso de la expedición de los certificados de zonificación.

14. La acción pública tiene que ser tramitada conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin perder de vista que la acción materia de estudio de la presente tesis, debe ser tratada conforme a su naturaleza y a los fines que se pretenden lograr con ella, esto es, la protección de los intereses y derechos difusos o colectivos.
  
15. El término para promover la acción pública es de quince días hábiles, pues si bien es que el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, no establece plazo alguno, respecto a la interposición de la acción pública, tampoco deja abierta la posibilidad para que los sujetos afectados la hagan valer en cualquier momento. Esta afirmación se realiza, tomando en consideración que se otorga competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer sobre la acción pública, y que debe de aplicarse de manera supletoria su Ley Orgánica; por lo que la acción pública, si tiene un término para interponerse, y este es acorde con el artículo 73 de la Ley Orgánica que rige a ese Órgano Jurisdiccional.

16. La acción Pública solo podrá ser presentada por dos o más personas, ello en virtud de que el artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dispone de manera expresa quienes la podrán interponer, al indicar que serán: “Las personas físicas o morales o los órganos de representación ciudadana...”; refiriéndose a más de una persona.
17. Para promover la acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se requiere únicamente acreditar el interés legítimo.
18. En cuanto a los efectos de la sentencia, en el supuesto en que la Sala que conoce de la acción pública, determine que resulta procedente ésta, el efecto será declarar la nulidad de los actos generadores de la afectación, y una vez hecho lo anterior, la autoridad, en el ámbito de su competencia, deberá realizar las gestiones necesarias a efecto de reparar el daño causado a la colectividad, como por ejemplo la clausura, o demolición del inmueble. En cambio, en el caso de que la Sala correspondiente, considere la improcedencia de la acción pública, el efecto será la validez de los actos materia de la controversia.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS.

1. ALFREDO Gozaíni, Osvaldo, **LOS PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES**, Edit. Porrúa, México, 2005.
2. BARBOSA Moreira, José Carlos, **LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS INTERÉSES DIFUSOS EVOLUCIÓN RECIENTE EN EL DERECHO BRASILEÑO**, Revista Uruguaya de Derecho Procesal, Montevideo, No.4 de 1985.
3. BIEBRICH Torres, Carlos Armando, **DICCIONARIO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA, Jerarquía de Leyes y Vinculación de sus Conceptos**, Edit. Porrúa, México, 2009.
4. CARRASCO Iriarte, Hugo, **DERECHO FISCAL CONSTITUCIONAL**, Quinta edición, Edit. Oxford University Press, México, 2010.
5. CUENCA, Humberto, **LA ACCIÓN POPULAR**, Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Abril-junio de 1956, Tomo VI, Número 22.
6. DE CAMARGO MANCUSO, Rodolfo, **ACAO POPULAR**, Edit. Brochura, Brasil, 1999.

7. FAIRÉN GUILLEN, Víctor, **ENSAYOS SOBRE PROCESOS COMPLEJOS**, Madrid: Tecnos, 1991.
8. FERRER Mac-Gregor, Eduardo, et al, **LA TUTELA DE LOS DERECHOS DIFUSOS, COLECTIVOS E INDIVIDUALES HOMOGÉNEOS**, hacia un código modelo para Iberoamérica, Segunda Edición, Edit. Porrúa, México, 2004.
9. GIANNI J., Leandro, **LA TUTELA COLECTIVA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES HOMÓGENEOS**, Edit. Platense, 2007.
10. GIDI Antonio, et.al., **PROCESOS COLECTIVOS LA TUTELA DE LOS DERECHOS DIFUSOS, COLECTIVOS E INDIVIDUALES EN UNA PRESPECTIVA COMPARADA**, Edit. Porrúa, México, 2004.
11. GOZAÍNÍ Alfredo, Osvaldo, **LOS PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONAL**, Edit. Porrúa, México, 2005.
12. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, **XIII JORNADAS IBEROAMERICANAS DE DERECHO PROCESAL**, Edit. UNAM, México, 1993.
13. KLETT, Selva y CARDINAL, Fernando, **INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS: ¿UNA O DOS CATEGORÍAS?**, en Estudios en Homenaje al Profesor Enrique Véscovi, FCU, Montevideo, 2000.

14. LARA Carmona, María del Carmen, **BREVES REFLEXIONES EN TORNO A LAS ACCIONES COLECTIVAS EN RELACIÓN CON EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.
15. MARTINEZ Morales, Rafael, **DICCIONARIO JURÍDICO CONTEMPORÁNEO**, Edit. Iure, México, 2008.
16. **REGLA 23, DE LAS REGLAS FEDERALES DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LOS ESTADOS UNIDOS**, Traducción libre al español por Antonio Gidi, edit. Porrúa, México, 2004.
17. REGO Blanco, María Dolores, **LA ACCIÓN POPULAR EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EN ESPECIAL EN EL URBANISMO**, Edit. Instituto Andaluz de Administración Pública, México, 2009.
18. SARMIENTO Palacio, Germán. **LAS ACCIONES POPULARES EN EL DERECHO PRIVADO COLOMBIANO**. Editorial, Banco de la República, Colombia, 1998.
19. WATANABLE, Kazuo, **DEMANDAS COLECTIVAS E OS PROBLEMAS EMERGENTES DE PRAXIS FORENSE**, en As garantías do cidadão na justiça, Brasil, 2001.

20. YOUNES Moreno, Diego, **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, 8° edición, Edit. Temis, Colombia, 2007.

## **LEGISLACIÓN**

1. **DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 2°, 12, 15, 22, 39, 73, 74, 76, 78, 86, 88, 91, 97, 113, 120, 123, 135, 146, 149, Y 157 DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SE CREAN LOS ARTÍCULOS 8° BIS, Y 116 BIS, Y 116 DE LA MISMA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1963.
2. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, 26 de mayo de 1976, Tomo CCCXXXVI, N°17.
3. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, 7 de enero de 1976, Tomo CCCXXX, N°4.
4. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, 28 de diciembre de 1981, Tomo CCCLXIX, N°39.
5. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, Tomo CDLXXI, N°18, México, D.F., parte primera, jueves 24 de diciembre de 1992.
6. **GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**, del 29 de enero de 1996, Tomo III, N° 348, sexta época.

7. **GACETA PARLAMENTARIA**, Cámara de Diputados, número 2976-IXI, Jueves 25 de marzo del 2010.
8. **GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**, del 29 de julio del 2010, N°893.
9. **GACETA PARLAMENTARIA**, número 2976-IV, jueves 25 de marzo del 2010.

#### **INTERNET.**

1. **CONSTITUCION DE ARGENTINA DE 1994.**  
<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>.
2. **CONSTITUCIÓN DE BRASIL.**  
<http://www.constitucion.org/cons/brazil.htm>
3. **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.**  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=15&fin=29&tipo=2>.
4. **CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO.**  
<http://www.encolombia.com/derecho/C%C3%B3digoCivilColombiano/CodCivilLibro2-T14.htm>

5. **DECRETO POR EL QUE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 94, 103, 104 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2011.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm).
6. Dirección General de Servicios de Documentos, Información y Análisis, **LAS ACCIONES COLECTIVAS, análisis de las iniciativas presentadas en la materia, derecho comparado y opiniones especializadas,** LXI, Cámara de Diputados.  
<http://www.diputados.gob.mx./cedia/sia/spi/SAPI-ISS-08-11.pdf>.
7. **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, REFORMA AL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**  
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7119&lg=60>
8. **LEY DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE,** Brasil.  
[http://www.juridicas.unam.mx/navjus/leg\\_jur/br.htm](http://www.juridicas.unam.mx/navjus/leg_jur/br.htm).
9. **LEY N°347 DEL 24 DE JULIO DE 1985.**  
[http://www.juridicas.unam.mx/navjus/leg\\_jur/br.htm](http://www.juridicas.unam.mx/navjus/leg_jur/br.htm).
10. **LEY N°8.078, DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1990. Código del Consumidor Brasileño.**

[http://www.brasil.gov.br/sobre/ciudadania/consumidor/codigo-de-defensa-del-consumidor-1/br\\_model1?set\\_language=es](http://www.brasil.gov.br/sobre/ciudadania/consumidor/codigo-de-defensa-del-consumidor-1/br_model1?set_language=es)

11. **LEY FEDERAL DEL TRABAJO.**

<http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/123/913.htm>.

12. MARTINEZ Vergara, Marianella, **LAS ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA**, Pontificia Universidad Javeriana, departamento de Procesal, Marzo de 2001.

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf>

13. [http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion\\_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf)

14. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/6/dtr/dtr3.pdf>

15. <http://www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/140/8.pdf>

16. Senado de la República IXL Legislatura, **SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Gaceta del Senado Iniciativas**, jueves 7 de febrero del 2008.

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=7119&lg=6>

4.

17. Suprema Corte de Justicia de la Nación, **JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS IUS**. <http://200.38.163.161/paginas/tesis.aspx>.

## **PERIÓDICO**

18. ARVISU Juan, et. atl, “**AVANZA FIGURA DE ACCIONES COLECTIVAS**”, El Universal, México, 24 de marzo de 2010.
19. BARRANCO Alberto, “**CLASS ACTION**”, El Universal, México, 27 de mayo de 2008.
20. TORRES Mauricio, “**MÉXICO PÚBLICA LA REFORMA QUE CREA LA FIGURA DE LAS ACCIONES COLECTIVAS**”, El Universal, México, jueves 29 de julio de 2010.