

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALISTA EN DERECHO
ADMINISTRATIVO:

**“ACCIONES COLECTIVAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO”**

PRESENTA LA ALUMNA:

ILIAN GRACIELA MUNGUÍA GARCÍA

ASESOR:

DR. FRANCISCO JAVIER COQUIS VELASCO



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.

ACCIONES COLECTIVAS EN MATERIA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

TEMARIO

	Página
Introducción	3
I. Acercamiento al estudio de las acciones colectivas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.	
I.1. Objetivo de la investigación	7
I.2. Justificación de la Investigación	8
I.3. Alcances de la Investigación	9
I.4. Hipótesis	10
II. Marco conceptual	
II.1. Responsabilidad Patrimonial del Estado	
II.1.1. Definiciones	12
II.1.2. Tipos de Responsabilidades	19
II.2. Acciones colectivas.	
II.2.1. Definiciones	24
III. Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y de las Acciones Colectivas.	
III.1. Internacionales	25
III.2. Nacionales	30
IV. Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Sistema Jurídico Mexicano.	
IV.1. Marco Normativo	36
IV.2. Responsabilidad Objetiva y Directa	39
IV.3. Actividad Administrativa Irregular	41
IV.4. Requisitos para que exista Responsabilidad Patrimonial del Estado	44
IV.5. Indemnización	48
IV.6. Procedimiento	50
IV.7. Concurrencia	53
IV.8. Derecho del Estado de Repetir contra Servidores Públicos	55

V.	Acciones colectivas en el Sistema Jurídico Mexicano.	
V.1.	Marco Normativo	56
	V.1.1. Reforma Constitucional	56
V.2.	Acciones Colectivas.	
	V.2.1. Materias en las que se ejercen	60
V.3.	Tipo de Derechos	
	V.3.1. Derechos e intereses individuales.	61
	V.3.2. Derechos e intereses difusos.	62
	V.3.3. Derechos e intereses colectivos.	63
	V.3.4. Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva.	65
V.4.	Clasificación de acciones.	66
	V.4.1. Acción Difusa.	67
	V.4.2. Acción Colectiva en Sentido Estricto.	69
	V.4.3. Acción individual homogénea.	70
V.5.	Legitimación.	72
V.6.	Procedimiento.	77
V.7.	Medidas Precautorias.	81
V.8.	Medios de Apremio.	83
V.9.	Sentencias.	84
V.10.	Resultados de las acciones colectivas.	84
VI.	Acciones Colectivas en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	
VI.1.	Justificación de promover las Acciones Colectivas en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	90
VI.2.	Propuesta de reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	94
VI.3.	Necesidad de una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles.	98
VI.4.	Propuesta de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	103
	Conclusiones	109
	Bibliografía	
	Anexos	

Introducción

En la actualidad, con la introducción del esquema de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano nos enfrentamos a diversos retos que obligan a que el legislador estudie e implemente mecanismos para promover, proteger, respetar y garantizar dichos derechos de manera progresiva.

En virtud de lo anterior, propongo realizar una profunda investigación, planteando la implementación de mecanismos procesales, como las acciones colectivas, en otras instituciones y materias que permitan su armonía, como lo es la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Lo anterior, con el fin de contribuir a que en nuestra sociedad personas que normalmente no tienen acceso a la justicia por costos y tiempo, puedan tener otra vía que, en conjunto con un grupo de personas, sea de más fácil acceso.

La responsabilidad patrimonial del Estado, es una Institución sumamente compleja, ya que fue someramente reconocida en diversas legislaciones hasta la reforma constitucional de 2002, específicamente al Artículo 113 Constitucional, lo cual marcó un gran avance en la legislación nacional.

Por su parte las acciones colectivas, también son de reconocimiento reciente para diversas materias, (fuera del área de consumo, la cual las reconoce en esencia en la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada el 24 de diciembre de 1992), en virtud de que la reforma constitucional que dio pie a la introducción de las acciones colectivas aconteció en 2010, por lo tanto, su campo de estudio y aplicación lleva menos de una década, sin embargo, podemos afirmar su aceptación en nuestro sistema jurídico sobre todo en el ámbito de derechos del consumo, la cual al 21 de junio de 2018 se tiene registro de 16 acciones colectivas¹, sin embargo,

¹ Información obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia mediante solicitud a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor registrada con el número de folio 1031500077118.

aún hace falta mayor promoción por parte de los órganos legitimados para iniciar las acciones colectivas, para aprovechar al cien por ciento esta herramienta procesal disponible.

En esta década de implementación de las acciones colectivas, considero que no se han realizado las adecuaciones al marco normativo que las armonicen con otras materias que pueden ser aplicables a dicha figura procesal, lo que claramente impacta en el acceso a la justicia para los gobernados.

En este orden de ideas, se advierte que la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado viene a ser una figura a la que se le pueden implementar las acciones colectivas, dando paso a que los grupos o colectividades de individuos unidos por causas comunes, puedan tener acceso a la justicia de manera pronta, eficaz y con menos recursos.

La impartición de justicia en nuestro país, especialmente en el área administrativa, muchas veces se ve limitada por el altísimo costo que conlleva un procedimiento y un juicio contencioso, de tal manera que los gobernados prefieren no incitar al órgano jurisdiccional, consecuentemente, mi propuesta es dar más herramientas que permitan una protección más amplia de los derechos de los gobernados, es decir, una protección progresiva de derechos humanos.

En la presente investigación, se aborda en el Capítulo I denominado *Acercamiento al estudio de las acciones colectivas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado* todos los aspectos metodológicos relacionados con el análisis del tema estudiado, limitando los objetivos y alcances de la investigación, con el fin de encaminar al lector a una sola meta, es decir, a la implementación de nuevos mecanismos, como las acciones colectivas, en la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En el Capítulo II titulado *Marco Conceptual*, me ocuparé de delimitar las nociones e ideas guía de la presente investigación. En este orden de ideas, plantearé de manera separada los temas de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Acciones Colectivas, con el fin de definir de manera puntual algunos conceptos necesarios de cada materia.

En el Capítulo III *Antecedentes*, nos concentraremos en el estudio histórico nacional e internacional tanto de las acciones colectivas como de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con el fin de conocer de dónde nacen estas dos figuras jurídicas y su desarrollo a través del tiempo, a nivel nacional e internacional.

Para el análisis del Capítulo IV *Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Sistema Jurídico Mexicano*, me ocuparé de profundizar en el tema de dicha institución, desde el marco normativo que lo regula hasta el estudio y análisis de cada uno de los elementos y requisitos del mismo para su configuración. Por otra parte, abordaré de manera detallada y dinámica para el lector el procedimiento de reclamación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con el fin de conocer cómo se lleva dicho procedimiento en la sede administrativa en la actualidad.

En el Capítulo V denominado *Acciones colectivas en el Sistema Jurídico Mexicano*, me enfocaré en realizar un estudio pormenorizado del marco normativo, desde la reforma constitucional en 2010, hasta las reformas realizadas en torno a su implementación en el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, se analizará detenidamente los tipos de derechos que tutelan las acciones colectivas y la clasificación de las acciones asignadas en nuestro cuerpo normativo. Por último, se explorará a detalle el procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles determinando algunas

áreas de oportunidad en el que se considera que no hay un equilibrio procesal entre las partes.

Finalmente, en el Capítulo VI *Acciones Colectivas en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, me introduciré a la materia de esta presente investigación, en la que propondré una armonización e implementación de dicha figura procesal con la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con el fin de tener una protección más amplia para los gobernados en dicha materia, y poder acceder a la justicia a través de diferentes medios de manera más eficiente y a menos costo tanto para el actor como para la Administración Pública.

La trascendencia del análisis de la presente investigación, radica en poner al alcance de los gobernados diferentes herramientas para el acceso a la justicia, sobre todo en una materia tan delicada como es la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la que necesariamente aparece la actividad administrativa irregular como un elemento base de la acción.

CAPÍTULO I

Acercamiento al estudio de las acciones colectivas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

1.1. Objetivo de la investigación.

En la actualidad, con el avance en el reconocimiento de derechos humanos, la dinámica de las relaciones y los efectos jurídicos de las mismas rebasó el ámbito individual para volverse colectivo.

Las situaciones de derecho individuales se volvieron una necesidad de acceso a la justicia de manera grupal, siendo un importante factor de procedencia la legitimación de este grupo con problemas o necesidades comunes. Con este objetivo en mente, mediante la reforma constitucional de 2010 se introdujo la figura de acciones colectivas en el sistema jurídico mexicano, sin embargo, su aplicación se limitó a ciertas materias.

Por su parte, la Responsabilidad Patrimonial del Estado es una figura indispensable para estructurar el régimen de responsabilidad que garantiza los derechos de los gobernados ante la afectación por la actividad administrativa irregular del poder público, de tal manera que es factible que la actuación irregular mencionada afecte a una colectividad.

Por lo tanto, el objetivo general de la presente investigación es identificar las deficiencias y problemáticas de la institución de las acciones colectivas, enfocándolo en su posible aplicación a la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y, así proponer los mecanismos jurídicos necesarios para lograr este fin.

1.2. Justificación de la Investigación.

Como se mencionó en el apartado anterior, la dinámica de las relaciones y los efectos jurídicos de las mismas, rebasaron el ámbito individual para volverse colectivos; entre esas relaciones jurídicas que se están viendo rebasadas están las existentes entre el poder público y los gobernados, ante la actividad administrativa irregular del Estado y su responsabilidad por dicha actividad, toda vez que en diversas ocasiones se afecta intereses colectivos de los gobernados, no solo el interés individual.

La realidad en México, ante actos de corrupción o frente a una mala administración, ha repercutido en afectaciones graves e irreparables en el patrimonio de los particulares, los cuales se han visto en la necesidad de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente para lograr una indemnización por el daño sufrido, sin embargo, en muchas ocasiones los daños que se producen no son a un solo particular en lo individual, sino que con la propia actuación irregular del Estado se ha afectado colectividades o grupos de la sociedad en diferente medida y grado, pero con el mismo nexo causal.

Es por lo anterior que resulta necesario hacer el análisis de la aplicación de la figura jurídica de naturaleza civil como la acción colectiva en el ámbito administrativo, llevando dicha figura procesal al campo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con el fin de que se amplíe y se haga más eficaz la protección del patrimonio del particular ante el daño ocasionado por el Estado.

En este sentido, es necesario destacar el procedimiento actual de las acciones colectivas, analizando las áreas de oportunidad que tiene en el sistema jurídico mexicano, así como su regulación dentro de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, objeto de mi investigación.

Con lo anterior, se pretende mejorar y hacer más equitativa la acción colectiva, así como incorporar dicha figura en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo cual permitirá la protección de intereses y derechos sociales y colectivos, resolviendo conflictos no solamente en lo individual, logrando el objetivo principal de la responsabilidad patrimonial que es la protección del patrimonio del particular ante el daño provocado por las actividades irregulares del Estado.

La incorporación de las acciones colectivas en materia administrativa, en específico en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, no solo permitirá que el campo de protección de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial se amplíe, sino que permitirá que los mecanismos de economía procesal, como son la reducción de costos, eficiencia y efectividad, con los que cuenta la figura de acción colectiva se aplique en beneficio del Estado y, consecuentemente, en favor del particular afectado.

1.3. Alcances de la Investigación.

La presente investigación, pretende hacer un estudio minucioso y exhaustivo de la legislación en materia de Acciones Colectivas y de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con la finalidad de verificar la armonización de una acción civil en el derecho administrativo, con el fin de efficientar y ampliar el campo de resguardo del bien jurídico tutelado, es decir, el patrimonio del gobernado.

Dentro de la investigación se estudiará el orden normativo actual de las acciones colectivas, destacando las áreas de oportunidad en dicha acción para un adecuado equilibrio procesal.

Asimismo, se analizará la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el procedimiento actual para el reconocimiento del derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad

administrativa irregular del Estado, con el fin de verificar la factibilidad de que la acción colectiva sea aplicada a esta materia.

Será importante destacar la eficacia del marco normativo actual, en referencia a las necesidades actuales de la sociedad, así como su eficacia en el objeto de estudio de la presente tesis.

1.4. Hipótesis.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, es de las materias administrativas que podría encontrar una fusión armónica con una acción procesal civil sin perder su naturaleza. La inclusión de las acciones colectivas a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, permitiría un mejor uso de recursos, disminuyendo gastos procesales para los particulares considerablemente y, sobre todo, con un adecuado marco normativo ampliará el campo de aplicación de la responsabilidad patrimonial para el gobernado, dándole la posibilidad de reclamar las indemnizaciones correspondientes de manera grupal o unirse a una acción favorable para sus intereses que le afecte a causa de la misma actividad irregular del Estado.

En este sentido, se realizará una investigación profunda y propositiva que permita analizar los mecanismos jurídicos existentes, como los son las acciones colectivas, para dar una protección más amplia y eficiente a los derechos humanos de los gobernados.

Por lo anterior, se propone reformar el campo normativo actual del Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para que sea posible aplicar y aprovechar los mecanismos procesales actuales en materias administrativas que

permitan esta fusión, con el único fin de dar una mayor protección al particular, protegiendo su patrimonio y derechos afectados por la actividad irregular del Estado.

CAPÍTULO II

Marco conceptual

2.1. Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2.1.1. Definiciones.

El Artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que el objeto de dicha ley es fijar las bases y procedimientos para *“reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin la obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad irregular del Estado.”*

Ahora bien, antes de comenzar con nuestro proyecto de investigación, es menester proporcionarle al lector un marco de conceptos que serán necesarios para el análisis del presente trabajo, lo cual se realiza de la siguiente manera:

i) Indemnización

El Diccionario de la Real Academia Española la define como “Resarcir un daño o perjuicio, generalmente mediante compensación económica”.²

La reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de producirse el hecho lesivo. Por lo tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación perturbada, sea restablecida

² Real Academia Española, “Indemnizar”, *Diccionario de la Lengua Española* 22ª. Ed., disponible en: <http://www.rae.es/>.

mediante la restitución si el daño se produjo por sustracción o despojo de un bien, o por medio de la reparación de la cosa si ha sido destruida o ha desaparecido.³

Por su parte, Manuel Bejarano explica que el término “indemnizar” es el género y la reparación la especie, explicando que indemnizar es dejar sin daño, lo cual corresponde a que el daño habrá de repararse. Mientras que la reparación la divide en: i) Reparación por naturaleza; ii) Reparación por equivalente. Señalando que la primera de ellas “consiste en borrar los efectos del acto dañoso restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de él”; mientras que la reparación por equivalente es cuando “no se puedan restablecer las cosas a la situación antes del daño, será preciso otorgar a la víctima un equivalente de los derechos o bienes afectados”.⁴

En opinión de la infrascrita, la indemnización es el resarcimiento de un daño ocasionado (independientemente si el mismo fue ocasionado dolosa o culposamente, o si el mismo fue legal o ilegal), el cual, en última instancia se traduce en dejar la situación en el estado que se encontraba antes del daño o en otorgar beneficios al afectado con el fin de reparar integralmente el daño.

En este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido a la indemnización como un derecho fundamental, lo cual se desprende de la siguiente tesis:

“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE.

El derecho a una reparación integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. Atendiendo a los criterios que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación

³ Barragán Barragán, José, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V, I-J, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1172-diccionario-juridico-mexicano-t-v-i-j>.

⁴ Bejarano Sánchez, Manuel “Obligaciones Civiles”, 5ª ed., México, Oxford, 1999, p. 207.

que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. El derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios. El daño causado es el que determina la indemnización. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado, de manera que las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. No se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima. Sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada. Una indemnización no es justa cuando se le limita con topes o tarifas, cuando en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad. Sólo el juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad.”⁵

En este sentido, la indemnización es una prerrogativa reconocida por el sistema jurídico mexicano, y sus límites irán en relación al daño ocasionado y a la naturaleza del mismo.

ii) Obligación jurídica.

En primer lugar, sin entrar al fondo del estudio de las obligaciones en general, toda vez que eso sería materia de una tesis completa, daremos una idea general de la obligación jurídica.

Del latín *obligatio-onis*, la obligación, de acuerdo con Rojina Villegas es “un estado de subordinación jurídica que impone al deudor la necesidad de ejecutar a favor del acreedor un hecho o abstención de carácter patrimonial o moral”.⁶

Hernan G. Bouvier establece que la obligación jurídica se asocia con las siguientes características: a) la existencia de una pauta de conducta que manda a

⁵ Tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1, p. 502.

⁶ Rojina Villegas, Rafael “*Derecho Civil Mexicano*”, Tomo V, Vol. I, México, Porrúa, 1981, p. 47.

hacer o dejar de hacer algo; b) la conducta en cuestión deja por tanto de ser optativa o facultativa; c) la conducta complementaria está prohibida o no permitida; y d) la imposición de hacer o dejar de hacer algo es insensible a los deseos del sujeto al que se dirige su conducta.⁷

El profesor Francesco Messineo nos explica que en la obligación hay una clara alusión a lo que se llama vínculo, o sea a la sujeción, el sometimiento del deudor al deber de cumplimiento. La relación obligatoria constituye una peculiar “situación” jurídica respecto de los sujetos que participan en ella y de la cual nacen deberes, de un lado, y derechos del otro.⁸

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación ha emitido el siguiente pronunciamiento sobre las obligaciones:

“OBLIGACION, NATURALEZA DE LA.

La obligación es un vínculo jurídico que nos constituye en la necesidad de dar, hacer o prestar alguna cosa, por lo que cada obligación supone: a) un lazo jurídico que liga necesariamente al deudor con el acreedor, y del que se deriva el derecho que éste tiene, para exigir que aquél dé, haga o preste, y el deber jurídico correspondiente al deudor, de dar, hacer o prestar, y b) un hecho reductible a valor pecuniario, que es el objeto o fin del lazo jurídico. Desde este punto de vista, lo esencial, lo característico de las obligaciones, se patentiza en el vinculum juris, y en el onus conventionis de la doctrina, por lo cual, para que la obligación dé origen al ejercicio del derecho en ella contenida, se hace indispensable acreditar ambos elementos.”⁹

De esta manera, se debe entender a la obligación jurídica como un vínculo entre dos personas, el cual está establecido en una norma jurídica que regula la conducta de dichas personas. Entendiendo la norma jurídica como la máxima

⁷ Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica (coord..) *“Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho”* Volumen Dos Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/10.pdf>.

⁸ Messineo, Francesco *“Derecho Civil y Comercial”* Tomo IV “Derecho de las Obligaciones Parte General”, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1979 p. 3.

⁹ Tesis aislada Registro digital 359003 (5a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época Libro XII, Tomo XLVII, marzo 1936, p. 4201.

expresión del derecho, el cual se ve materializado en los procesos materialmente legislativos.

En el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin abordar mucho el tema, ya que será materia de diverso capítulo, la obligación jurídica implica la situación del gobernado el cual no se encontraba ante ningún vínculo jurídico por medio del cual tuviera que tolerar la conducta del Estado, el cual además causó un daño en su esfera jurídica.

iii) Daño.

La Real Academia Española define al daño del latín *damnum*, que significa “causar detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia.”¹⁰

Nuestra primera concepción del daño en la ley es la definición establecida por el Código Civil Federal en su Artículo 2108, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios en relación al daño, de los cuales resalto los siguientes:

“DAÑO Y PERJUICIO, DIFERENCIA ENTRE (LEGISLACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES).

Conforme a la legislación civil, artículos 2108 y 2109, el daño implica pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Lo cierto es que jurídicamente, tanto el daño como el perjuicio, implican lesión al patrimonio, pues según la connotación que al

¹⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª Ed, disponible en: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=daño.

término daño asigna Escriche en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia: es el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona. En general, todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa o por caso fortuito; importando mucho en cualquier evento, saber el modo para arreglar la responsabilidad que debe exigirse. Como es de verse, aun cuando la legislación civil define en dos preceptos al daño y el perjuicio, en realidad no existe entre los términos daño y perjuicio, sino una diferencia de matiz, pero de todas formas, la parte de la pérdida o menoscabo tratándose del daño, o la privación de cualquier ganancia lícita, tratándose del perjuicio, de todas formas, éste y el daño repercuten en el patrimonio.”¹¹

“DAÑO CAUSADO POR LA FALTA DE ENTREGA DE UN BIEN. SE ACREDITA CON LA SOLA RETENCIÓN.

Del contenido de los artículos 2108 y 2109 del Código Civil para el Distrito Federal, en relación con el consenso existente sobre los bienes y derechos que conforman el patrimonio, se llega a la conclusión de que la prueba del daño consistente en la privación del uso y disfrute de un bien por el incumplimiento a la obligación de su entrega en el tiempo convenido, se obtiene con la misma prueba de tal incumplimiento, sin necesidad de alegar otros hechos o aportar otros medios de prueba, en correspondencia con lo establecido por alguna doctrina y jurisprudencia extranjeras. En efecto, conforme a dichos artículos, el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por el incumplimiento de una obligación, y perjuicio es la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación; daño y perjuicio deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse. Asimismo en el campo de la postulancia y la práctica judicial existe consenso, en el sentido de que en el patrimonio de una persona se encuentra el conjunto universal de todos los bienes y derechos de contenido económico que corresponden a su titular, como es el caso de los bienes que se adquieren en propiedad y los derechos que derivan de esa propiedad, entre los cuales están los de poseer el bien adquirido, usarlo y disfrutarlo, con los límites legales, como lo determine el propietario. En estas condiciones, si los daños son la pérdida o menoscabo del patrimonio que se causan con el incumplimiento de una obligación, y los derechos emanados de la propiedad son, entre otros, los de poseer, usar y disfrutar el bien obtenido, la conclusión lógica y jurídica necesaria que resulta de dichas premisas, en una operación deductiva, consiste en la consideración de que si una persona transmite en propiedad una cosa a otra persona, con lo que el objeto de la venta se incorpora al patrimonio de la compradora, y luego la vendedora incurre en mora en la entrega material del bien enajenado, tal incumplimiento se constituye en la causa inmediata y directa de que el nuevo dueño no pueda tener la posesión del bien, y por tanto, quede impedido para usarlo y disfrutarlo, lo que indudablemente implica un menoscabo en su

¹¹ Tesis con Registro Digital 258965 (6a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época Volumen CXV, Segunda Parte, Enero 1967, p 19.

patrimonio, aunque sea de carácter temporal, mientras prevalezca el incumplimiento injustificado, que ya no podrá ser restituido jamás, por lo que queda comprendido en la definición legal de daños, y debe ser objeto de una indemnización.¹²

De lo anterior se desprende que para nuestros Tribunales el daño implica pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio material o moral, por falta de cumplimiento de una obligación.

En la doctrina Matilde Zavala ha definido al daño como “la pérdida o menoscabo de un bien o interés jurídicamente protegido”¹³

Por su parte, Rojina Villegas nos establece que existe daño patrimonial cuando haya menoscabo o pérdida que sufra un patrimonio, así como la privación de toda ganancia lícita, cuando ello se deba a la violación de un deber jurídico; mientras que el daño moral será la lesión a los valores espirituales de la persona, originada por virtud de un hecho ilícito o sea, por cualquier tipo de interferencia en la persona, en la conducta o en la esfera jurídica de otro, que no esté autorizada en la norma jurídica.¹⁴

De esta manera, para la suscrita el daño es el menoscabo en el patrimonio, derechos o bienes que sufra una persona, cuya reparación puede ser exigible cuando es producto de la conducta atribuible a otra persona. Lo cual para nuestro tema de tesis es fundamental, ya que dicho daño en varios particulares dará lugar a la acción colectiva.

¹² Tesis I.4o.C.226.C (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXI, Octubre 2011, p. 2819.

¹³ Zavala De González, Matilde “*Resarcimiento de daños*” Tomo II “Daños a las personas. Integridad física”, Argentina, Hammurabi, 1996, p. 29.

¹⁴ Rojina Villegas, Rafael “*Derecho Civil Mexicano*”, Tomo IV “Obligaciones”, 6ª Ed. Porrúa, México, 1996 p. 128.

2.1.2. Tipos de Responsabilidades.

En primer término, resulta conveniente definir la “responsabilidad”, la cual deriva del latín *respondo, es, ere*, compuesto de *re* y *spondeo es, ere-* que es traducible como estar obligado-.¹⁵

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la responsabilidad como “la situación en que se encuentra el que ha fallado a su deber o a una obligación prescrita por una norma, y se ve expuesto a consecuencias penosas, es decir, la situación jurídica que sobreviene a consecuencia de la violación a la obligación.”¹⁶

De esta manera la responsabilidad es el vínculo que nace al incumplir una obligación. Teniendo como premisas: i) la existencia previa de una obligación; ii) El incumplimiento a esa obligación; y iii) La creación de consecuencias materiales o jurídicas derivadas de ese incumplimiento.

La responsabilidad puede ser moral o jurídica, sin embargo, para el fin de la presente tesis nos avocaremos al tipo de responsabilidades jurídicas que existen, esto es la responsabilidad política, penal, civil y administrativa, las cuales serán analizadas a continuación.

¹⁵ Fernández Ruíz, Jorge “*El Régimen Jurídico de Responsabilidad de los Servidores Públicos*”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3180/11.pdf>.

¹⁶ Registro Digital 354146, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, Tomo LXVI, octubre 1940, p. 316.

a). Responsabilidad Política

Este tipo de responsabilidad se encuentra establecida en el Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Fracción I es del tenor literal siguiente:

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

...”

En el sistema jurídico mexicano, se entiende por juicio político el procedimiento de naturaleza jurisdiccional seguido en sede legislativa en contra de servidores públicos para dilucidar su responsabilidad política ante acusaciones de incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.¹⁷

En consecuencia, la obligación previa establecida para el caso de la responsabilidad política es que los servidores públicos señalados por la norma, ejerciten sus funciones conforme lo establece la ley, siempre en beneficio del interés público, por lo cual, al faltar a esa obligación se crea el vínculo jurídico que trae como consecuencia que el servidor público sea sometido a un procedimiento especial para determinar su responsabilidad.

De esta manera, nuestro Máximo Tribunal ha hecho la distinción entre la responsabilidad política, administrativa y penal de los servidores públicos establecida en el Artículo 109 Constitucional de la siguiente manera:

¹⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.* p. 154.

“SERVIDORES PÚBLICOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN SU ACTUACIÓN PUEDE DAR LUGAR A DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD DERIVADOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL.

Del Título Cuarto, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la infracción a los principios que rigen su actuación por los servidores públicos de los Poderes de la Unión, entre ellos, del Poder Judicial de la Federación, puede dar lugar a distintos tipos de responsabilidad (política, penal, administrativa y civil). Así, **la responsabilidad política deriva de los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, al señalar que puede sujetarse al servidor público al juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la penal se funda en la fracción II del citado precepto, al disponer que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; la administrativa se sustenta en la fracción III del indicado artículo 109, al precisar que se aplicarán sanciones de esa naturaleza a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones y, finalmente**, la civil se infiere del artículo 111 constitucional, al señalar que en las demandas de ese orden entabladas contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.”¹⁸

(El énfasis añadido es mío)

De lo anterior, se desprende claramente la distinción entre las responsabilidades atribuibles a los servidores públicos, de tal manera que:

i) Responsabilidad Política: Cuando incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

ii) Responsabilidad Penal: Cuando el servidor público incurra en la comisión de delitos asociados a su cargo.

¹⁸ Tesis 2ª. LXVII/2008 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXVII, Mayo, 2008, p. 235.

iii) Responsabilidad Administrativa: Cuando el servidor público realice actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de sus funciones.

Desde mi punto de vista, los tres tipos de responsabilidades atribuibles al servidor público afectan el interés público, por lo que habrá que ser sumamente cautelosos en su distinción y, sobre todo remitirnos a las leyes especializadas de cada materia.

b). Responsabilidad Penal

La norma penal se crea como último recurso de control social, es decir, para la convivencia armónica de los seres humanos. De esta manera, se “*castiga*” las conductas tipificadas, es decir, aquellas conductas que la sociedad considera que están en contra de sus principios, de sus fundamentos básicos.

El profesor Fernández Ruíz define a la responsabilidad penal como el reclamo de investigación de la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la ponen en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.¹⁹

Por lo tanto, la responsabilidad penal es la consecuencia al incumplimiento de la obligación establecida en la norma penal la cual se califica como antijurídica, es decir, se condena el daño social que se realizó.

En este orden de ideas el Artículo 7 del Código Penal Federal establece que “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales”, por su parte el Artículo 10 establece el límite de la responsabilidad penal al señalar que no debe pasar de

¹⁹ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 145.

la persona y bienes de los delincuentes, excepto en los casos especificados por la ley.

c). Responsabilidad Civil

El profesor Borja Soriano define a la responsabilidad civil como “la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra los daños y perjuicios que se le han causado”.²⁰

La responsabilidad civil es el conjunto de reglas que obligan al autor de un daño que ha sido causado a otro sujeto, a reparar dicho perjuicio mediante el ofrecimiento de una compensación.²¹

De esta manera, podemos distinguir los elementos de la responsabilidad civil como: i) la existencia de una conducta u omisión lesiva o ilícita; ii) El daño y; iii) El nexo causal entre la conducta y el daño.

La responsabilidad civil es la obligación jurídica que nace ante el daño ocasionado por una particular consecuencia de la conducta u omisión realizada.

Sin profundizar en el tema, es importante hacer mención que el maestro Gutiérrez y González establece que la responsabilidad civil generada por un hecho ilícito es la responsabilidad subjetiva, porque esta reposa en la idea de culpa, y la culpa tiene por fundamento lo subjetivo, es decir, el interior del que incumple; mientras que la responsabilidad civil generada por un hecho lícito o donde no importa la ilicitud o licitud se le denomina responsabilidad objetiva de la ley.²²

²⁰ Borja Soriano, Manuel *“Teoría General de las Obligaciones”*, 12ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 456.

²¹ Genevieve, Viney *“Traité d droit civil: introduction á la responsabilité”*. 2ª Edición, París, 1995 p. 1.

²² Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 14ª Edición, Porrúa, México, 2001, p. 598.

d). Responsabilidad Administrativa

El profesor Fernández Ruíz explica que la responsabilidad administrativa es la derivada de faltas administrativas, es decir, de las infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la Administración Pública.²³

De tal manera que la responsabilidad administrativa tiene como principal objeto proteger el cumplimiento de los deberes públicos en la Administración Pública, por lo que la violación a dichos deberes tendrá como consecuencia la imposición de una sanción por la misma Administración.

En general siempre se vincula la responsabilidad administrativa con la responsabilidad de los servidores públicos establecida en el Artículo 109 Fracción III de la Constitución, lo cierto es que la responsabilidad administrativa también implica una obligación de la Administración Pública con los gobernados, es decir, el incumplimiento también puede venir del poder público, razón por la cual la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contempla la indemnización por este tipo de incumplimientos.

2.2. Acciones colectivas.

2.2.1. Definiciones.

La acción colectiva es aquella facultad de un grupo o colectividad para acudir ante los Tribunales de la Federación para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas (acciones colectivas en sentido estricto y difusas), así como para la tutela de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas.

Los tipos de intereses y clasificación de las acciones colectivas serán abordados en el capítulo quinto de la presente investigación, razón por la cual no se profundizará más que lo establecido en el párrafo anterior.

²³ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.* p. 8

CAPÍTULO III

Antecedentes.

3.1. Internacionales.

a) Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Francia

El primer antecedente que tenemos a nivel internacional es en Francia, inclusive en tiempos de la Monarquía, cuando se concedía jurisdiccionalmente al gobernado indemnización por efectos perniciosos sobre su propiedad derivado de los *travaux publics*, (trabajos públicos) en la famosa ley de 28 *pluviose an VIII* (28 de febrero de 1800) en tiempos de Napoleón, la que se tiene como primer referencia legislativa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado.²⁴

Después del triunfo de la Revolución Francesa, en 1872 se tuvo el primer tribunal con resoluciones vinculantes para las autoridades, es decir, un tribunal administrativo el *Conseil d'Etat*.²⁵

En este sentido, el primer caso que se conoció por responsabilidad patrimonial del Estado fue el 8 de febrero de 1873, denominado *l'arrêt Blanco* el cual fue conocido por el *Tribunal des Conflicts*, mismo que se generó por los daños ocasionados por un vagón perteneciente a la compañía de Tabaco del Estado francés, en el cual se declinó la competencia a los tribunales administrativos, estableciendo el rechazo a las reglas establecidas en el Código Civil sobre la responsabilidad entre particulares, ya que la responsabilidad administrativa tiene una naturaleza distinta.

²⁴ Valls Hernández, Sergio Armando *"Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal"*, Tomo III "Recursos Administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos", México, 2006, p. 413.

²⁵ Ídem.

En este sentido, el caso de *l'arrét Blanco* puso sobre la mesa la discusión de los límites de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que al ser un tema que afectaría los recursos públicos y el interés público, no debía dejarse al arbitrio de los tribunales civiles su condena, además deberían existir límites sobre dicha condena.

Fue hasta los siglos XIX y XX en donde se comenzó a desarrollar legislativa y jurisprudencialmente la responsabilidad patrimonial del Estado, comenzando con los principios establecidos en la sentencia ya referida. En el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado se llegó a distinguir dos tipos de faltas: i) faltas de servicio (responsabilidad de las instituciones públicas); ii) faltas personales (se imputan en lo privado al funcionario público).²⁶

El final del absolutismo señala el triunfo de la ideología liberal y el comienzo del Estado de Derecho, en el cual podemos encontrar los dos grandes principios formulados más tarde por Hauriou: i) Que el Estado actúe, pero sujeto a la ley (principio de legalidad) y, ii) Que el Estado actúe, pero que pague los daños y perjuicios ocasionados (principio de responsabilidad).²⁷

España

En el caso español, primero se tuvo que desarrollar el derecho civil recogido en el Código Napoleónico, es así que, inspirado en el Artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Responsabilidad Patrimonial del Estado sólo se concebía por un menoscabo deliberado por parte de la autoridad que se hacía en el patrimonio de un gobernado con fundamento en la ley que era debidamente resarcido a través de la institución de la expropiación.²⁸ De esta manera, se puede observar que el primer contacto con la responsabilidad

²⁶ *Íbidem*, p. 415.

²⁷ García De Enterría, E. Y Fernández T.R., *Curso de derecho administrativo I*, Madrid: Civitas, 2004, p. 424.

²⁸ Valls Hernández, Sergio Armando, *op. Cit.*, p 423.

patrimonial del Estado en España, es a través de la expropiación, sin embargo, recordemos que esta institución no configura actualmente una responsabilidad patrimonial, ya que no es una actividad irregular por parte del Estado.

En resumen, la evolución histórica de la responsabilidad patrimonial en España, ha pasado por las siguientes etapas: a) Monarquía, con una absoluta irresponsabilidad; b) Posibilidad de demandar al funcionario público, en su carácter privado, ante los tribunales civiles; c) Reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Española de la II República; d) Reconocimiento de la figura en la dictadura franquista, pero con carácter subsidiario y; d) Reconocimiento de la responsabilidad objetiva del Estado en la Constitución de 1978.

En el Artículo 106, punto 2 de la Constitución Española se establece lo siguiente:

“2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”²⁹

Del Artículo anterior se desprende que la Responsabilidad Patrimonial del Estado está sujeta a la prestación de los servicios públicos, es decir, la indemnización en España se configurará con dos condiciones: a) Que se preste un servicio público, ilegal o legalmente, al no hacer diferencia; y b) Que derivado de esa prestación de servicios exista una lesión en los bienes o derechos de los gobernados.

En este sentido encontramos la responsabilidad patrimonial con antecedentes internacionales principales en Europa, primordialmente con el reconocimiento a los derechos de los particulares frente al Estado en la revolución

²⁹ Constitución Española, disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf.

francesa, teniendo como resultado que la figura evolucionara y pasara de un ámbito civil, como obligación, a un ámbito administrativo con límites y alcances específicos.

b) Acciones Colectivas

El primer antecedente que encontramos de una figura relativamente similar a las acciones colectivas, protectora de los derechos o intereses difusos es la institución romana conocida como *interdictio protectorio*, la cual estaba orientada a la salvaguarda de los intereses de la comunidad o de la ciudad romana.³⁰ La *interdictio protectorio* prohibía los actos de contaminación y obligaba a indemnizar al sujeto que contaminaba, es decir, esta figura implica dos actos: i) Protección de un derecho difuso, tal vez no tan explorado como el derecho a la salud o a un medio ambiente sano, es decir, sin tener un titular específico del derecho subjetivo; y ii) La obligación de indemnizar por los daños causados.

Asimismo, en derecho romano existían las acciones populares, las cuales podían ser públicas o privadas: Las primeras protegían los derechos de la comunidad y podían ser denunciadas por cualquier ciudadano, pero el provecho obtenido por su ejercicio era en favor de la comunidad, y el perseguidor recibía un premio por su diligencia. En cambio, en las acciones populares de carácter privado, su ejercicio correspondía a un individuo, no como particular, sino como miembro de la comunidad.³¹

En el *Common Law*, en Estados Unidos se contemplan las *class action*, las cuales se encuentran previstas en la Rule 23 de la *Federal Rules of Civil Procedure* de 1938, reformada en 1966. Una acción de esa naturaleza puede ser ejercida cuando el grupo es tan numeroso que resulta imposible o impráctico que todos sus

³⁰ Torres Torres, Rosa María “*Acciones colectivas y derecho a la educación*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/37.pdf>.

³¹ Castillo González, Leonel y Murillo Morales, Jaime (coord.) “*Acciones Colectivas Reflexiones desde la judicatura*” Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Escuela Judicial, México 2013 p.22.

miembros sean partes de la demanda; existen cuestiones de hecho o de derecho comunes a todo el grupo, y los elementos de las acciones o de las excepciones y las defensas son comunes a todos los miembros, y quienes desempeñan el papel de representantes protegen los intereses del grupo de manera justa y adecuada.³²

Uno de los principales casos conocidos en Estados Unidos sobre las “*class actions*” es el conocido por la Suprema Corte de ese país en 1974, mismo examinó y resolvió un caso en el que, en resumen, un accionista impugnó un monopolio el cual afectaba los intereses de cerca de seis millones de pequeños accionistas, el caso fue conocido bajo el rubro “*Eisen vs. Carlisle and Jaquelin*”. En este caso el accionista, sin contar con poder o autorización de parte de los demás accionistas, demandó una acción procesal por todos los accionistas en similares condiciones a las de él, dejando precedentes respecto la legitimación en juicio de las acciones colectivas.³³

Por su parte, en 1973 la Asamblea Consultiva del Consejo Europeo emitió la resolución 543/73 con la que aprobó la Carta Europea de Protección de los Consumidores³⁴, en la que se reconocieron diversos derechos entre ellos el derecho a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos para expresar opiniones sobre decisiones políticas y económicas inherentes a la disciplina del consumo, lo cual desde mi perspectiva constituye un antecedente de las acciones colectivas, en virtud de que se está reconociendo la existencia de derechos e intereses comunes y la posibilidad de organización de los mismos, aunque la representación no sea tal y como se conoce actualmente en las acciones colectivas.

³² Íbidem p.24.

³³ Corral Jurado, Javier, “*Proyecto de Decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas*” Cámara de Diputados, México, 2010, p.4.

³⁴ López Montoya, Elsy, “*La Defensa de los Derechos del Consumidor desde una Perspectiva Internacional*”, Sistema de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho, UNAM, http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/junio09/DERECHOS_CONSUM_PERSPECT_INTNAL.pdf.

3.2. Nacionales.

a) Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Desde principios del siglo XIX encontramos normas que reconocen la Responsabilidad Patrimonial del Estado, tal es el caso del Decreto de 28 de junio de 1824 en el que el Estado Mexicano se declaró responsable y resolvió pagar las deudas contraídas por el gobierno de los virreyes.³⁵

El antecedente en forma de legislación que se debe mencionar es la Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles, en la que se consideró obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública.³⁶

Por otro lado, la Ley de Reclamaciones del 31 de mayo de 1911, misma que por resultar imprecisa e insuficiente fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917, por la cual se creó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de 1910.³⁷ La Comisión creada se dividió en dos: i) La primera establecía la responsabilidad patrimonial del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular; ii) La segunda era una especie de tribunal de alzada, por medio del cual los extranjeros podían apelar los fallos de la primera.

Posteriormente se emite la Ley de Reclamaciones del 30 de agosto de 1919, la cual tenía como fin prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, los cuales no estaban incluidos en la Ley de 1917. Estableciendo particularmente en su Artículo 3 Fracción IV, que el objeto eran las reclamaciones fundadas en daños provocados por “forajidos o rebeldes, siempre que se

³⁵ Zevada, R.J. *“Soberanía y responsabilidad”* Tesis Profesional, Facultad Nacional de Jurisprudencia, México, 1925, p. 209.

³⁶ Castro Estrada, Álvaro, *“Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, Editorial Porrúa, México, 1997 pp. 135.

³⁷ *Íbidem*, p. 137.

compruebe que el daño causado se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías.”³⁸

Mucho más adelante, se emiten otras leyes que contienen supuestos de responsabilidad patrimonial, entre las que se encuentran la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares de 1974, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de 1976 o la Ley del Servicio Postal Mexicano de 1986.³⁹

Es así, como el 14 de junio de 2002 se reforma el Artículo 113 Constitucional para incorporar el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial del Estado en su vertiente objetiva y directa. En la exposición de motivos presentada en la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión el 21 de noviembre de 2004, la cual contiene la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se establecieron las bases y necesidades reales para crear un régimen jurídico que regulara el nuevo texto Constitucional, buscando *“acotar la acción del Estado y ceñir todo acto público a la ley”*, analizando las nuevas garantías del administrado frente a la acción administrativa, tanto en orden a la impugnación de los actos administrativos, como en punto de obtención de las correspondientes indemnizaciones.

b) Acciones Colectivas

Antes de que entrara en vigor la reforma constitucional en 2010, la Ley Federal de Protección al Consumidor (publicada en Diciembre de 1992) contemplaba las denominadas “acciones en grupo”, a través de las cuales la Procuraduría Federal del Consumidor (“PROFECO”) podía demandar que los tribunales competentes declararan mediante sentencia que uno o varios

³⁸ Íbidem, p. 138.

³⁹ Moreno Molina, José Antonio *“La responsabilidad patrimonial del Estado en México, un análisis comparativo con el derecho español”*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/3/art/art5.pdf>.

proveedores habían realizado una conducta que ocasionó daños y perjuicios en los consumidores.⁴⁰ La acción de grupo prevista en la Ley Federal de Protección al Consumidor tenía un doble carácter: i) declarativa y; ii) de condena.

Por otra parte, la PROFECO también podía demandar un mandamiento para impedir, suspender o modificar las conductas de proveedores que ocasionaran o pudieran ocasionar daños o perjuicios, lo cual contemplaba en el Artículo 26 de la ley de la materia, el cual era del tenor literal siguiente:

“Artículo 26. La Procuraduría tendrá legitimación procesal activa para ejercer ante los tribunales competentes acciones de grupo en representación de 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. En este caso la Procuraduría deberá contar previamente con mandato de los consumidores perjudicados; o

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

Las atribuciones que este artículo otorga a la Procuraduría son discrecionales y se ejercerán previo análisis de su procedencia.”

De lo anterior se desprende que la PROFECO contemplaba el ejercicio y ejecución de acciones de manera colectiva en representación de los consumidores, sin embargo, la representación debía ser de manera expresa y previa al inicio de la acción, situación que como veremos más adelante se modificó en las acciones colectivas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En relación a la figura de la acción de grupo, el 26 de mayo de 2011 la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió dos amparos directos, con los cuales estableció antecedentes relevantes en la materia. Se trató de una resolución,

⁴⁰ Ovalle Favela, José “*Las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles*” Revista de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/viewFile/10442/12586>

propuesta por el Ministro José Ramón Cossío, para resolver un litigio entre una constructora y un grupo de clientes, representados por PROFECO. En este caso, la Corte determinó que los efectos de la sentencia condenatoria para la empresa, no se limitaban a los consumidores que hubieren presentado quejas ante dicha Institución o a las que participaron en el juicio principal, sino que cubría a todos los miembros de la clase afectada, definida por el hecho de poder estar afectados por la fuente de daño.⁴¹

En este sentido, la Suprema Corte otorgó una protección más amplia de lo que establecía la ley, otorgando el beneficio de la sentencia a todos los consumidores que estuvieran en las mismas condiciones frente al proveedor, situación que es un claro antecedente de las acciones colectivas como hoy en día las conocemos, es decir, desde antes de la existencia de las acciones colectivas, inclusive de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la Corte tuvo un adelanto trascendental en materia de justicia y protección para un grupo social considerado vulnerable, dejando de lado la existencia de una legitimación previa y expresa, dándole prioridad a las afectaciones sufridas por los consumidores.

Con los estudios anteriores, es que el 29 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma en la que se introdujeron en el derecho mexicano las acciones colectivas, reformándose para tal efecto el Artículo 17 Constitucional, párrafo tercero, el cual establece lo siguiente:

“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.”

⁴¹ Arellano, Efrén y Cárdenas, J. Guadalupe, *“Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico”*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 120, México, 2011, p. 6.

De acuerdo con el dictamen discutido en el Senado, los principales objetivos de esta reforma fueron establecer los mecanismos e instrumentos procesales accesibles y sencillos, que hicieran posible el ejercicio pleno de los derechos colectivos y permitieran su defensa; así como contribuir a mejorar el acceso a la justicia, dado que existen derechos los cuales hoy no encuentran una vía adecuada para su efectivo ejercicio, protección y defensa.⁴²

José Ramón Cossío, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la reforma constitucional constituye un gran paso para la tutela de los derechos colectivos y contribuye a resolver los problemas de acceso a la justicia. Nuestro sistema jurídico en general y el procesal en particular- explicó- fueron diseñados desde una perspectiva individualista, lo cual, si bien satisfizo las necesidades jurídico-sociales de cierta época, “en la actualidad ha dejado de ser del todo eficiente para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos: basta acudir a uno de nuestros juzgados o tribunales para ver la carga excesiva de trabajo que provoca lentitud en la impartición de justicia”⁴³

⁴² Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas, Gaceta Parlamentaria, número 68, 10 de diciembre de 2009.

⁴³ Cossío Díaz, José Ramón entrevista concedida a la revista Derecho ambiental y ecología, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, s/f/, disponible en www.ceja.oerg.mx (diciembre de 2011).

CAPÍTULO IV

Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Sistema Jurídico Mexicano.

Como hemos visto hasta la presente investigación la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano evolucionó desde la conquista española hasta adoptar la figura institucional que conocemos actualmente. La importancia de adoptar un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa en el sistema jurídico mexicano tiene como principales finalidades:

- i). Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho;
- ii). Elevar significativamente la calidad del funcionamiento del Estado, así como los servicios públicos que presta; y
- iii). Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como el respeto del Derecho como la mejor solución de los problemas que se presentan en la convivencia social.

En otras palabras, la responsabilidad patrimonial del Estado se basa en un principio substancial de justicia distributiva que tiende a evitar la producción de cualquier daño injustificado entre toda la población. En consecuencia, tal responsabilidad se concreta en la obligación de resarcimiento del daño, cuando el particular no está obligado legalmente a soportarlo.

En el presente capítulo abordaremos el estudio de la responsabilidad patrimonial desde el estudio normativo hasta sus elementos fundamentales y

procedimiento, con el fin de realizar un análisis sobre la implementación de las acciones colectivas en esta Institución.

4.1. Marco Normativo.

a) Fundamento Constitucional

Como primer y máximo fundamento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se debe mencionar el Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 27 de mayo de 2015, el cual en su último párrafo es del tenor literal siguiente:

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

...

...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Este párrafo constitucional fue agregado inicialmente en 2002 en el Artículo 113, para modificar el Título Cuarto titulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, sin embargo, debido a la reciente implementación del Sistema Nacional Anticorrupción la denominación del Título Cuarto se reformó por el siguiente: “De las Responsabilidades de los Servicios Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”. Asimismo, se trasladó el fundamento al Artículo 109.

De conformidad con lo establecido en el Artículo Transitorio Único del Decreto publicado el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se estableció la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional, este nuevo sistema entró en vigor el 1º de enero de 2004, y solo un año después, es decir, el 31 de diciembre de 2004, se publicó la ley que reglamentaría dicho párrafo,

esto es, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual entró en vigor a partir del 1º de enero de 2005.

Todas las entidades federativas deben adoptar la reforma por mandato constitucional, actualmente, poco más de la mitad de los Estados tienen su ley de responsabilidad patrimonial.

b) Ley Reglamentaria del último párrafo del Artículo 109 Constitucional

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que como ya se dijo fue publicada el 31 de diciembre de 2004, a la fecha no ha sido modificada para encuadrar con las reformas del Sistema Nacional Anticorrupción, razón por la cual en su Artículo 1º sigue refiriéndose a la reglamentación del Artículo 113 Constitucional.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es de orden público e interés general, cuyo objeto es: *“fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin la obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.”*

Los elementos anteriores, así como el análisis de la actividad administrativa irregular se estudiarán más adelante.

c) Convención Americana Sobre Derechos Humanos

La Convención adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y firmada por el Estado Mexicano el 18 de diciembre de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, contiene dentro de su articulado la obligación de “indemnización por error judicial”, lo cual desde mi

perspectiva es una regulación internacional específica de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Para mayor referencia se transcribe el Artículo en comentario:

“Artículo 10. Derecho a Indemnización

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.”

De la transcripción anterior se desprende que la Convención reconoció el derecho a una indemnización por una actuación irregular específica del Estado, esto es, por el error judicial cometido en un procedimiento, lo que implica que conforme al Artículo 1º y 133 Constitucional dicha norma puede ser aplicada al derecho interno de manera concentrada o difusa para lograr que el gobernado sea resarcido por la hipótesis normativa ahí planteada.

d) Leyes locales

Por su parte, es importante mencionar que el Poder Legislativo Estatal tiene la facultad de emitir su propio ordenamiento de responsabilidad Patrimonial del Estado, de tal manera que la responsabilidad patrimonial no es una materia exclusiva del Congreso de la Unión.

Actualmente, 19 Estados de la República han emitido su Ley de Responsabilidad Patrimonial, lo que deja fuera a 13 Estados que a la fecha siguen sin actividad legislativa en este sentido, para mayor referencia se agrega como **Anexo “1”**, un listado de los Estados en los que se señala de manera específica los que tienen su ley de Responsabilidad Patrimonial, su fecha de publicación, así como su última reforma.

4.2. Responsabilidad Objetiva y Directa.

El Artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que *“la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa”*, en este sentido, procederemos a hacer un breve análisis sobre dichos elementos fundamentales de la responsabilidad.

En primer término, se debe decir que la **ley se ocupa de la responsabilidad extracontractual del Estado**, es decir, aquella que surge de una relación y obligación distinta a la derivada de los contratos administrativos que celebra, esto es, la que proviene de la actividad regular de los órganos del Estado en su interacción con los gobernados.

El carácter objetivo de la responsabilidad pública atiende únicamente al resultado objetivamente dañoso que soporta el ciudadano por la actuación estatal, sin considerar el elemento subjetivo de la culpa o del dolo del funcionario o empleado público.⁴⁴ Desde mi punto de vista, la objetividad también se refiere al daño causado al particular, el cual no tiene el deber jurídico de soportar o tolerar, ya que la actuación de la autoridad es anormal o irregular, la objetividad también implica que para que surja la responsabilidad que nos ocupa, es irrelevante la existencia o no de la culpa.

Lo anterior nos recuerda la teoría finalista del delito en materia penal, la cual refería que importaba el resultado, no el proceso que pasó para llegar a la configuración del delito, haciendo un análisis análogo, en la responsabilidad patrimonial del Estado objetiva se toma en consideración la existencia material del daño en bienes o derechos del particular, sin la obligación jurídica de soportarlo, con motivo del ejercicio de la actuación administrativa irregular del Estado.

⁴⁴ Benalcázar Guerrón, Juan Carlos *“El principio de responsabilidad jurídica en el Estado de Derecho y su concreta aplicación en el ámbito especial referencia al derecho mexicano”*, Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/viewFile/1411/1312>.

La responsabilidad directa que refiere el Artículo 1º en cuestión, quiere decir que el particular puede demandar directamente al Estado cuando sufra daños en sus bienes o derechos a causa de su actuación, es decir, no es una responsabilidad subsidiaria.

El carácter directo de la responsabilidad pública significa que las consecuencias jurídicas de las actuaciones u omisiones del órgano público son inmediatamente imputables y atribuibles a la persona jurídica pública de la cual dicho órgano forma parte. De este modo, es la persona jurídica pública la que directamente, frente al ciudadano, responderá por dichas consecuencias jurídicas.⁴⁵

En relación con lo anterior, se debe decir que las fallas o irregularidades presentes en los poderes públicos al emitir su voluntad por medio de sus servidores deben ser respondidas por dichos órganos, ya que son los servidores públicos los que representan materialmente el poder público a través de la expresión de su voluntad, mecanismo que ayuda a que el proceso de responsabilidad sea más eficiente y, se demande directamente a dicho órgano.

En este orden de ideas, los actos emanados de la autoridad no pueden ser ajenos al marco normativo, consecuentemente, no existe voluntad del servidor público en su actuación –*tendría mis reservas sobre las facultades discrecionales, sin embargo, siempre se debe actuar dentro del marco legal*- por lo tanto, la responsabilidad directa va encaminada en la premisa de que todo servidor público actúa conforme a la ley y, por lo tanto, cualquier irregularidad en dicha actuación debe ser demandada al Estado de manera directa, toda vez que los servidores públicos actúan en representación de este último.

En este sentido, nuestro máximo Tribunal ha emitido jurisprudencia en relación a la responsabilidad objetiva y directa, en el siguiente sentido:

⁴⁵ Íbidem.

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Acción de inconstitucionalidad 4/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de febrero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 42/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

Nota: Por ejecutoria de veintinueve de marzo de dos mil doce, el Pleno declaró improcedente la solicitud de modificación de jurisprudencia 31/2010 derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, toda vez que estimó innecesario modificar la presente tesis jurisprudencial al tenor de las razones expuestas en la solicitud respectiva.⁴⁶

4.3. Actividad Administrativa Irregular.

El Artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece en su párrafo segundo lo siguiente:

⁴⁶ Tesis P.J. 42/2008 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Mayo 2008, Tomo XXVII, p. 722.

“Artículo 1....

...

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”

Del precepto anterior se desprenden diversos elementos que deben ser analizados.

a) Existencia de un daño a los bienes y derechos de los particulares.

En relación a este primer elemento, se debe decir que tal y cómo se definió en el capítulo II de la presente investigación, el daño será la pérdida o menoscabo de bienes o derechos, por lo tanto, debe existir materialmente esta pérdida o menoscabo en la esfera jurídica del particular.

En efecto, tal y como lo establece el doctrinario León Dugit, la tarea de la responsabilidad patrimonial es saber *“cuál es el patrimonio que soporta definitivamente el daño ocasionado por el funcionamiento de un servicio público”*.⁴⁷

En este sentido, el sujeto activo en la relación de responsabilidad patrimonial del Estado, sería la persona que sufre el daño en sus bienes o derechos y, por tal motivo, tiene el derecho de exigir su resarcimiento o indemnización; mientras que el Estado al ser sujeto pasivo en la relación, (por ser el causante del daño provocado al particular por su actividad administrativa irregular), tiene la obligación de resarcir o indemnizar dicho daño.

⁴⁷ Duguit, León *“Las Transformaciones del Derecho Público”*, (trad. Con estudio preliminar de Alfonso Posada y Ramón Jaen), 2ª Edición, Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, Madrid, 1926, p. 313.

El daño es uno de los elementos más complicados de demostrar en la práctica de la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud de que se debe verificar lo siguiente:

- i) El daño debe ser identificado de manera clara, concreta e individualizada;
- ii) El daño debe ser efectivo, es decir, real o verdadero, no solo una expectativa o probabilidad y;
- iii) Finalmente, la parte más compleja de establecer es la cuantificación del daño, ya que se tiene que establecer de manera líquida el importe la indemnización.

En la aplicación de los derechos difusos en algunas acciones colectivas, como sería por ejemplo la materia ambiental, como lo veremos más adelante, el daño individualizado resulta imposible de verificarse.

b) Que no exista obligación jurídica del particular de soportar dicho daño.

En este sentido, se debe decir que la “obligación jurídica” a que se refiere la responsabilidad patrimonial del Estado se debe entender cómo la falta de vínculo normativo o contractual que imponga la carga al particular de absorber, aguantar o tolerar la actuación del Estado que afecte su esfera jurídica.

El doctrinario Luciano Parejo denomina a este elemento como “antijuricidad”, describiendo su contenido de la siguiente manera: “La antijuricidad no trae causa, pues, de la incorrección de la acción u omisión causante del hecho dañoso o perjudicial, sino exclusivamente -en correspondencia con el carácter objetivo de la institución de la responsabilidad y la función de garantía de la integridad patrimonial de ésta- de la inexistencia del deber jurídico en el dañado o perjudicado de sufrir y soportar las consecuencias de aquel hecho se derivan para su esfera patrimonial, es decir, de la ausencia de todo título bastante justificativo del daño o perjuicio

ocasionado. Y la existencia o no de dicho deber jurídico ha de enjuiciarse desde la perspectiva de la normativa aplicable, ejecutada o aplicada por la Administración.”⁴⁸

c) Que no exista fundamento legal o causa para legitimar el daño.

Este elemento va íntimamente relacionado con el anterior, ya que, si no existe una base legal suficiente para fundamentar el daño causado al particular, consecuentemente, ese daño fue realizado fuera de la ley.

Esto de ninguna manera implica que la responsabilidad administrativa nazca de todos los actos ilegales, ya que puede existir distintas actividades realizadas con apego al cuerpo normativo que causan daños al particular, es decir, la Responsabilidad Patrimonial del Estado nace de la actividad administrativa irregular no solo de la actividad administrativa ilegal.

4.4. Requisitos para que exista Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ahora bien, procederemos al análisis de los requisitos o elementos que se deben configurar para que exista la Responsabilidad Patrimonial del Estado; es importante mencionar que hay distintas posturas doctrinarias sobre estos requisitos, en este sentido, no existe una verdad absoluta o criterio unánime, sin embargo, desde mi perspectiva los elementos básicos que debe tener cualquier acción de Responsabilidad Patrimonial del Estado son los siguientes:

- a) Los sujetos;
- b) La acción u omisión, traducida como actividad administrativa irregular;
- c) El daño;
- d) El nexo causal;

⁴⁸ Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho Administrativo*, Madrid, Ariel, 2003, p.p. 880-881.

En efecto, estos son los requisitos para la existencia de la responsabilidad patrimonial, los cuales serán analizados individualmente a continuación:

a) Los sujetos

a.1) Sujeto pasivo: Estado

a.2) Sujeto activo: Particular afectado

Como lo adelantábamos en capítulos anteriores, en la relación de responsabilidad patrimonial la participación del Estado, en ejercicio de sus funciones administrativas, y del particular (es) como sujeto que sufre el daño en sus bienes o derechos, es indispensable.

El sujeto activo en la relación patrimonial es el particular que se encuentra en posición de exigir el cumplimiento de la obligación, es decir, de reclamar el pago de la indemnización; mientras el sujeto pasivo, es el órgano del Estado en ejercicio de sus funciones administrativas mismo que por su actividad irregular tiene, en su caso, la obligación de indemnizar al sujeto activo el cual resintió el daño en sus bienes o derechos, compensándolo económicamente, restaurando la integridad del patrimonio afectado.

Otro aspecto importante a considerar es la concurrencia de sujetos pasivos, toda vez que no siempre es sencillo identificar un solo órgano de la administración al cual se le puedan imputar los daños ocasionados, pues se presenta el caso que con la actuación u omisión de dos o más autoridades, se ocasiona el daño al particular, por lo tanto, se debe identificar el grado de responsabilidad de cada sujeto, este tema lo abordaremos más adelante, por lo que únicamente se menciona de manera introductoria.

El Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece quienes son los entes públicos federales sujetos a la ley, especificando

que serán los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal. De tal manera que dichos entes públicos federales podrán constituirse como sujetos pasivos de la relación de responsabilidad patrimonial.

b) La acción u omisión, traducida como actividad administrativa irregular.

La actividad administrativa irregular, en su forma de acción u omisión, es decir, hacer algo que produzca un daño o, dejar de hacer una conducta normada cuyo no ejercicio genere un daño en el particular.

c) El daño

Este es el requisito esencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que sin el deterioro o afectación patrimonial en bienes o derechos no nacería obligación alguna. Como ya lo hemos referido anteriormente en la presente investigación, el daño debe ser efectivo, cuantificable en dinero y específico (individualizado). Asimismo, debe mencionarse que el daño puede ser de carácter material o personal, siempre y cuando dichos daños puedan cuantificarse en dinero.

El daño material es todo menoscabo o pérdida que sufre la persona en sus bienes o derechos, el cual puede ser materializado en el mundo fáctico. En este sentido, el daño material o patrimonial directo es el que sufren los bienes económicos destruidos o deteriorados, y el daño patrimonial indirecto son los gastos realizados por el daño o lesiones provocadas.⁴⁹

⁴⁹ Coquis Velasco, Ariadna “La reparación del daño material a víctimas del delito y la mediación penal en el Distrito Federal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Virtual, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/7.pdf>.

Mientras que el daño moral según lo establece el Artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

De esta manera la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de ninguna manera restringe el tipo de daño o el tope máximo de pago por indemnización, inclusive, la única ley que intentó realizar este tope de manera local fue la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios en su Artículo 11 Fracción II, el cual fue declarado inconvencional en diversos criterios emitidos por Tribunales Colegiados, el cual no dudo que formará jurisprudencia en poco tiempo, ya que de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual México es parte, específicamente en su Artículo 9, se establece que en la violación de derechos humanos se deben volver las cosas al estado que se encontraban, sin determinar un límite para ello.

d) El nexa causal

La relación de causalidad es también uno de los requisitos esenciales de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que si no se prueba el vínculo de relación causa-efecto de la actividad administrativa irregular del Estado y del daño ocasionado, es imposible que proceda la indemnización correspondiente.

Sobre este punto, es importante mencionar que la autoridad resolutora de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado debe hacer un estudio minucioso de las pruebas aportadas para verificar la vinculación del daño con la actividad irregular del Estado, dejando de lado la idea civil que se tiene sobre la culpa y el dolo en la actuación, únicamente verificando la existencia de los

elementos esenciales, es decir, la actividad administrativa irregular del Estado y que como consecuencia de dicha actividad se presentó el daño al particular.

De esta manera, desde mi punto de vista se deben reunir todos los elementos anteriores para que exista la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que si falta cualquiera de ellos es claro que no se configuraría la hipótesis normativa de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

4.5. Indemnización.

Es el derecho sustantivo que surge como consecuencia de la responsabilidad patrimonial del Estado, consiste en la reparación integral del daño ocasionado, dejando dentro de sus posibilidades, las cosas al estado que se encontraban antes de generarse el referido daño, se encuentra regulado en la ley de la materia, la cual se desarrollará a continuación.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece en su Artículo 11 las modalidades y bases a las que se debe sujetar la indemnización, entre las que se encuentran las siguientes:

- i) Deberá pagarse en moneda nacional.

- ii) Podrá convenirse su pago en especie.

- iii) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o a la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo.

- iv) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización.

v) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

vi) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes.

Como lo mencionamos anteriormente la indemnización en materia de responsabilidad patrimonial del Estado debe cubrir la reparación integral del daño, incluyendo el daño patrimonial, personal, material y moral generado al particular.

Cálculo de la indemnización

El cálculo de la indemnización es uno de los principales problemas en los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que desde el inicio de la reclamación se deben aportar los elementos suficientes para la cuantificación de los daños y así, la autoridad tenga bases suficientes para el cálculo de la indemnización correspondiente.

El Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece la forma en cómo se debe calcular la indemnización, distinguiendo entre daño personal, daño moral y muerte. El daño personal se calculará conforme a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo; el daño moral conforme a lo establecido en el Código Civil Federal; y en caso de muerte según lo establecido en el Artículo 1915 del Código Civil Federal.

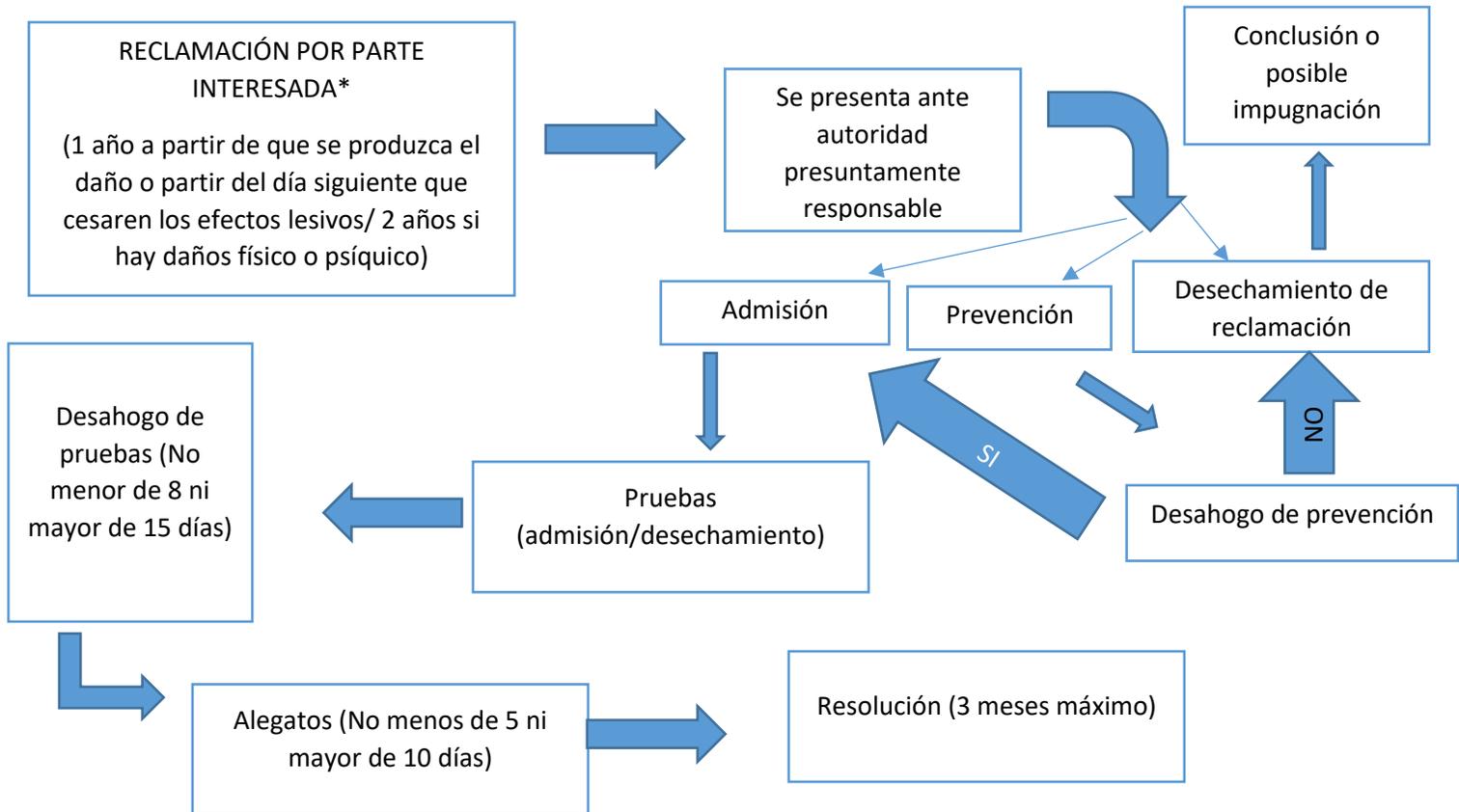
En este sentido se estima conveniente que para realizar el cálculo el particular afectado agregue facturas, recibos, y cualquier tipo de documento o evidencia que compruebe no sólo los daños materiales sufridos a causa de la actividad administrativa irregular sino también el importe correspondiente; asimismo

los dictámenes contables para comprobar los ingresos no percibidos también resultan sumamente útiles.

4.6. Procedimiento.

Recordemos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no establece un procedimiento especial para la tramitación de la reclamación, por lo tanto, se debe estar sujeto al procedimiento administrativo genérico establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con la supletoriedad de la Ley establecida en el Artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El procedimiento por responsabilidad patrimonial del Estado se asemeja a cualquier procedimiento administrativo, sin embargo, para mayor referencia me permito crear un diagrama del mismo, el cual se reproduce a continuación:



*En relación a la reclamación deben tomarse en consideración lo siguiente:

a) Debe señalarse de manera específica el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular.

b) Debe identificarse y cuantificarse la pérdida o menoscabo en el patrimonio del particular, ya que el reclamante debe acreditar ante la autoridad administrativa (y no en la vía jurisdiccional) el daño efectivamente sufrido, evaluado económicamente e individualizado en sus bienes o derechos.

c) Se tiene que hacer el análisis lógico- jurídico suficiente para comprobar el nexo causal entre la actividad irregular y los daños generados, señalando rigurosamente las condiciones o circunstancias y, la participación de los agentes involucrados.

Por lo tanto, además de las consideraciones anteriormente señaladas, el escrito de interposición de reclamación debe contener los requisitos establecidos en el Artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para poder incitar el acto procesal administrativo.⁵⁰

Dentro del procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el ente u organismo deberá probar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios, demostrar que no existe el nexo causal entre el daño y la actividad, o probar la existencia de alguna causa de exclusión de la responsabilidad como caso fortuito, fuerza mayor, hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según los conocimientos técnicos.

⁵⁰ I. Por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal; II. Domicilio para recibir notificaciones; III. Así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas; IV. Petición que se formula; V. Los hechos o razones que dan motivo a la petición; VI. El órgano administrativo a que se dirigen; VII. Lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

Impugnación

Las resoluciones que resuelvan las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado que nieguen indemnización o que no satisfagan las pretensiones del reclamante se pueden impugnar por dos vías optativas para el particular:

a) Recurso de revisión (Ley Federal de Procedimiento Administrativo)

b) Juicio Contencioso Administrativo (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo)

Es importante mencionar que los medios de impugnación referidos únicamente contemplan la negación de la indemnización o, que el monto de la indemnización no satisfaga al reclamante, por lo tanto, cualquier otra causa, como por ejemplo, el desechamiento de la reclamación si la autoridad consideró que la acción para reclamar la responsabilidad había prescrito, no está contemplada en los medios de impugnación ya mencionados.

En este caso nuestro máximo tribunal se ha pronunciado sobre la improcedencia del juicio contencioso administrativo, emitiendo la jurisprudencia siguiente:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN POR HABER PRESCRITO EL PLAZO PARA INTERPONERLA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Conforme a la jurisprudencia 2a./J. 104/2012 (10a.) (*) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo procede contra las resoluciones de fondo de las reclamaciones, lo que acontece cuando existe un pronunciamiento respecto de alguno de los siguientes elementos: la existencia del daño; la relación causa-efecto

entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo; la regularidad del actuar administrativo; y, en su caso, el monto en dinero o en especie de la indemnización. Por tanto, el juicio contencioso administrativo es improcedente contra la resolución que desecha una reclamación por haber prescrito el plazo para interponerla, en tanto no conlleva pronunciamiento alguno sobre los referidos elementos decisorios, sino que precisamente, debido a la imposibilidad de hacer procedimentalmente exigible el derecho a la indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado por su falta de ejercicio durante el plazo establecido por la ley, impide al ente estatal resolver si efectivamente se causó un daño al particular, si tal lesividad guarda una relación de causalidad con la actividad administrativa, si ésta es de carácter irregular y, en su caso, sobre la valoración y determinación del monto indemnizatorio correspondiente.”⁵¹

De tal manera que, a criterio de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe existir un pronunciamiento sobre el fondo de la reclamación patrimonial del Estado, como puede ser sobre el monto de la indemnización o la negación de otorgar la misma por alguna causal de exclusión de responsabilidad, para que proceda el juicio contencioso administrativo.

Por lo tanto, ante un pronunciamiento que deseche la reclamación patrimonial promovida, lo procedente conforme a Derecho es la interposición de un juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa.

Para el caso de nuestra investigación, en el momento oportuno se propondrá un procedimiento especial para las acciones colectivas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que debido al choque de naturaleza civil y administrativa y a la cantidad de sujetos involucrados se le debe dar un trato diferente.

4.7. Concurrencia

Como ya lo habíamos anticipado, en el daño causado al particular puede darse el caso de que participen uno o más órganos del Estado en ejercicio de su

⁵¹ Tesis 2a./J 163/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro 26, Enero 2016, Tomo II, p. 1495.

función administrativa, por lo tanto, deberá identificarse claramente el grado de responsabilidad de cada ente, para calcular la indemnización que le corresponda a cada uno.

En caso de concurrencia, deberán examinarse rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada, con el fin de identificar el agente de cambio que provocó los daños al particular.

El Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece los mecanismos que se deben tomar en cuenta para la concurrencia de autoridades administrativas en la producción del daño, entre las que se deben destacar las siguientes:

a) Los entes públicos federales responderán únicamente por los actos de los servidores públicos adscritos a dichos entes.

b) Los entes públicos federales responderán de manera proporcional a su participación.

c) Cuando no se pueda identificar su exacta participación, se responsabilizarán solidariamente frente al reclamante, esto quiere decir que se dividirán la indemnización correspondiente en partes iguales.

En la práctica, generalmente acontece el último supuesto, es decir, los entes públicos federales involucrados, se responsabilizan solidariamente, ya que resulta sumamente complicado determinar el grado de responsabilidad entre cada uno de ellos, surgiendo conflictos entre cada uno de ellos.

4.8. Derecho del Estado de Repetir contra Servidores Públicos.

En caso de que se compruebe la actividad administrativa irregular, el Estado tiene la facultad de repetir contra el servidor público que actuó de manera ilícita y, cuya actuación provocó daños al particular, lo cual culminó en el pago de la indemnización correspondiente.

El procedimiento para ir en contra del servidor público involucrado en la responsabilidad patrimonial, se debe dar previa substanciación del procedimiento administrativo correspondiente de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el cual se determinará si dicho servidor incurrió en faltas administrativas.

En caso de que en el procedimiento de responsabilidad administrativa del servidor público se declare, por resolución firme, que el servidor incurrió en alguna falta administrativa, en la sanción correspondiente se adicionará el monto previsto para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivada por la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

CAPÍTULO V

Acciones Colectivas en el Sistema Jurídico Mexicano.

El Derecho es una materia cambiante, la cual se transforma día a día conforme van surgiendo las necesidades sociales, como adelantamos en la introducción de la presente investigación, en la actualidad, con el avance en el reconocimiento de derechos humanos, la dinámica de las relaciones y los efectos jurídicos de las mismas, rebasaron el ámbito individual para volverse colectivos.

En este orden de ideas la situación de derecho individual se volvió una necesidad de acceso a la justicia de manera grupal, siendo un importante factor de procedencia la legitimación de este grupo con problemas o necesidades comunes, con esto en mente las finalidades de las acciones colectivas son:

i). Cumplir con una necesidad social, traducida en relaciones supraindividuales, normando situaciones de derecho existentes de manera colectiva;

ii). Elevar significativamente el acceso a la justicia a través de diferentes herramientas de carácter grupal; y

iii). Aportar mejores soluciones de los problemas que se presentan en derechos colectivos o comunes.

5.1. Marco Normativo.

5.1.1. Reforma Constitucional.

El 29 de julio de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma en la que se introdujeron en el derecho mexicano las acciones colectivas,

reformándose para tal efecto el Artículo 17 Constitucional, párrafo tercero, el cual establece lo siguiente:

“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.”

De acuerdo con el dictamen discutido en el Senado, los principales objetivos de esta reforma eran establecer los mecanismos e instrumentos procesales accesibles y sencillos que hicieran posible el ejercicio pleno de los derechos colectivos, permitiendo su defensa; así como contribuir a mejorar el acceso a la justicia, dado que existen derechos que hoy no encuentran una vía adecuada para su efectivo ejercicio, protección y defensa.⁵²

Con la reforma se reconoció a nivel constitucional la existencia de derechos difusos y colectivos, los cuales por su carácter transindividual, es decir, que trascienden más allá de una sola esfera jurídica individual, debían ser sujetos de protección especial, con el fin de asegurar el acceso efectivo a la justicia.

A partir de la reforma anterior, se tuvieron que realizar diversas modificaciones a la legislación secundaria con el fin de adaptar el reconocimiento a estos derechos y acciones, entre los que se encuentran las siguientes:

a) Mediante publicación del 30 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó el Libro Quinto denominado “De las Acciones Colectivas” al **Código Federal de Procedimientos Civiles**, en el que se incluyeron los Artículos 578 al 625.

⁵² Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas, Gaceta Parlamentaria, número 68, 10 de diciembre de 2009.

b) Mediante publicación del 30 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el primer párrafo y se adicionó el segundo párrafo del Artículo 38 de la **Ley Federal de Competencia Económica**.

Dicho Artículo refiere a los daños o perjuicios sufridos a causa de una práctica monopólica o concentración prohibida, los cuales podrán ser reclamados mediante la acción colectiva si así lo desea el perjudicado.

Como se recordará, mediante Decreto publicado el 23 de mayo de 2014, se expidió la nueva Ley Federal de Competencia Económica, abrogando la Ley de 1992, esto afectó a las acciones colectivas ya que la Comisión Federal de Competencia Económica se convirtió en el agente competente para promover las acciones colectivas, es decir, se da la atribución a dicha Comisión que en su materia de especialización ejerza las acciones colectivas en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

c) Mediante publicación del 30 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el Artículo 26 de la **Ley Federal de Protección al Consumidor**. Dicho Artículo le da legitimidad a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor para ejercer la acción colectiva cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de consumidores.

d) Mediante publicación del 30 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron las Fracciones VI, VII y se adicionó la Fracción VIII del Artículo 53, asimismo se reformaron las Fracciones XL, XLI y XLII y se adicionó la Fracción XLIII del Artículo 81 de la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, con el fin de otorgar competencia a los juzgados de distrito en materia de procesos federales para las acciones colectivas.

Con dichas reformas se otorgó competencia a los jueces de distrito en materia civil federal para conocer los procedimientos instaurados en forma de acción colectiva. Por otra parte, se da la facultad al Consejo de la Judicatura Federal para realizar los siguientes actos:

i) Registrar a las Asociaciones Civiles que se constituyan para presentar la acción colectiva.

ii) Mantener y registrar los informes anuales de las operaciones y actividades de las Asociaciones Civiles que puedan presentar acciones colectivas conforme a lo dispuesto por el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

iii) Mantener un Registro Público disponible en su página electrónica sobre las Asociaciones Civiles que puedan presentar acciones colectivas.

iv) Administrar los recursos provenientes de las sentencias que deriven de las acciones colectivas difusas, creando un fondo para tal efecto.

v) Divulgación anual del origen, uso y destino de los recursos del fondo referido en el apartado inmediato anterior.

e) Mediante publicación del 30 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionaron los párrafos segundo y tercero del Artículo 202 de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**.

Dicho Artículo le da legitimidad a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para ejercer la acción colectiva cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o cuando se realicen actos, hechos u omisiones que violenten la legislación ambiental de las entidades federativas.

f) Mediante publicación del 30 de agosto de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó la Fracción V Bis del Artículo 11 y un segundo párrafo del Artículo 91 de la **Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**.

Con esta reforma, se otorga legitimidad a la Comisión Nacional de Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para ejercer acciones colectivas cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios.

5.2. Acciones Colectivas.

5.2.1. Materias en las que se ejercen.

Tal y como se definió en el Capítulo II del presente trabajo de investigación, la acción colectiva es aquella facultad de un grupo o colectividad para acudir ante los Tribunales de la Federación para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas (acciones colectivas en sentido estricto y difusas), así como para la tutela de las pretensiones individuales las cuales se unen por causas comunes.

Ahora bien, de conformidad con el Artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles las acciones colectivas solo podrán promoverse en las siguientes materias:

a) Relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, es decir, materia de consumidores sea desde la perspectiva de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y, en su caso, la Ley Federal de Competencia Económica.

b) En materia de medio ambiente.

Con las referencias anteriores podemos distinguir cuatro materias en las que se aplica las acciones colectivas: i) Consumo en general; ii) Consumo de servicios financieros; iii) Competencia Económica y, iv) Materia ambiental.

En relación a las materias de referencia cuyas reformas a sus respectivas leyes secundarias se realizaron el 30 de agosto de 2011 se debe decir que las mismas se contemplaron para iniciarse en contra particulares o del Estado en su carácter de prestador de servicios públicos, sin embargo, no está contemplada la acción colectiva como procedimiento en contra del Estado por la actividad irregular en ejercicio de sus funciones administrativas, es decir, únicamente se puede ejercer la acción colectiva en contra del Estado cuando se encuentra prestando un servicio público y no cuando se encuentra ejerciendo funciones o atribuciones que por ley le corresponden.

5.3. Tipo de Derechos.

Las acciones colectivas tutelan distintos tipos de derechos, los cuales analizaremos en el presente apartado, sin embargo, considero importante estudiar los que no están incluidos en la lista establecida en el Artículo 580 del Código Federal de Procedimientos Civiles con el fin de distinguir con mayor claridad la esfera jurídica tutelada por las acciones colectivas.

5.3.1. Derechos e intereses individuales.

Los derechos e intereses individuales son aquellos de naturaleza divisible, cuya titularidad del derecho subjetivo corresponde esencialmente a un solo individuo o persona, es decir, debe existir una afectación inmediata o directa a la esfera jurídica del titular que solicita la protección o tutela judicial.

En este sentido, debe existir un derecho subjetivo vinculado a la persona de manera directa, el cual es reconocido por el orden jurídico, consecuentemente si este derecho subjetivo se afecta, el titular del mismo tiene legítimo derecho de acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente a demandar dicha situación.

Este tipo de derechos e intereses no están tutelados por la acción colectiva, ya que son de incidencia particular, y es el individuo el único que puede ser afectado en su esfera jurídica.

5.3.2 Derechos e intereses difusos.

El Artículo 580 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece la procedencia de las acciones colectivas, las cuales tutelan: i) Los derechos e intereses difusos; ii) Los derechos e intereses colectivos y; iii) Los derechos e intereses individuales con incidencia colectiva.

En este apartado nos concentraremos en el análisis de los derechos e intereses difusos, los cuales pertenecen a una comunidad de personas indeterminadas, entre las cuales no existe una relación jurídica base.

Los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, es decir, se puede identificar a los sujetos pertenecientes a la colectividad ya sea por pertenecer a una región o comunidad específica o simplemente ser indeterminables al estar vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común.

La identificación de los derechos e intereses difusos es un tanto confusa, sin embargo, habrá que identificar claramente sus características para poderlos diferenciar de otro tipo de derechos, entre los que se encuentran:

i) La pertenencia a un grupo de individuos ligeramente determinados o indeterminables.

ii) No existe un vínculo jurídico entre los individuos, únicamente tienen una relación por circunstancias de hecho.

iii) Su naturaleza es indivisible, es decir, cada sujeto de la colectividad comparte la titularidad del derecho o interés con los otros miembros.

En este sentido, existen diversos criterios emitidos por los órganos judiciales, en relación a los intereses difusos, entre los cuales destaco el siguiente:

“INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

En torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés supraindividual y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. Así, el primero no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas. Por su parte, los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común. Mientras que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen. Ahora, debido a la complejidad para tutelarlos mediante el amparo, dado que se advierte como principal contrariedad la legitimación *ad causam*, porque pudiera considerarse que rompe con el sistema de protección constitucional que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo y relatividad de las sentencias, el Constituyente Permanente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenó la creación de leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para la defensa de sus intereses colectivos, sin que se haya expedido el ordenamiento que reglamente las acciones relativas. No obstante, la regulación formal no constituye una condición para determinar la legitimación procesal de los miembros de la

colectividad cuando precisan defender al grupo al que pertenecen de un acto autoritario que estiman afecta algún interés supraindividual. Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de garantías indirecto, en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.⁵³

5.3.3 Derechos e intereses colectivos.

Los derechos e intereses colectivos también reconocidos en el Artículo 580 del Código Federal de Procedimientos Civiles son aquellos pertenecientes a una comunidad de personas determinada o determinable, en la medida que tales personas constituyen un grupo, categoría o clase, y que además existe una relación jurídica entre esas personas.⁵⁴

En este sentido, los derechos e intereses colectivos cuentan con las siguientes características:

- i) La pertenencia a un grupo de individuos determinados o determinables.
- ii) Existencia de un vínculo jurídico entre los individuos.
- iii) Su naturaleza es indivisible, es decir, cada sujeto de la colectividad comparte la titularidad del derecho o interés con los otros miembros.

El Código Federal de Procedimientos Civiles no se establece una clara diferencia entre los intereses difusos y colectivos, únicamente refiere –sin distinguir uno de otro- que estos intereses son de naturaleza indivisible, cuya titularidad

⁵³ Tesis XI.1o.A.T.50 K (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2011, Tomo XXXIV, p. 2136.

⁵⁴ Ovalle Favela, José *op. Cit*, p. 87.

corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes.

Sin embargo de conformidad con el análisis anterior, los derechos difusos y colectivos se diferencian en la determinación del grupo de individuos y en la existencia de los vínculos jurídicos existentes, ya sea entre ellos o con la parte demandada.

En relación a lo anterior se ha emitido el siguiente criterio:

“ACCIÓN COLECTIVA PROMOVIDA EN LA VÍA DE AMPARO. SU DEFINICIÓN. Con motivo de las reformas a los artículos 17 y 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010 y 6 de junio de 2011, respectivamente, se tutela la protección de los derechos colectivos, con lo que se reconoce el carácter de parte agraviada en el juicio de amparo a aquel que sea titular de éstos. Consecuentemente, la acción colectiva en la vía de amparo se define como la promovida por quien cuenta con una legitimación derivada de la pertenencia a un grupo social determinado o determinable, en el que sus miembros están ligados entre sí o a la contraparte, por una relación jurídica previa, que hace que la pertenencia a ese grupo sea definida, cuya pretensión es evitar la afectación de intereses comunes por una misma situación jurídica.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.⁵⁵

(El subrayado es mío)

5.3.4 Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva.

Entendidos como aquellos de naturaleza divisible cuya titularidad corresponde a los individuos integrantes de una colectividad de personas determinable, relacionadas por circunstancias de derecho.

⁵⁵ Tesis I.9º.A.8K K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Abril de 2013, Tomo XIX, p. 1998.

Este es uno de los casos que más se ha presentado en materia de derechos del consumidor, ya que si bien es cierto el derecho subjetivo tutelado por la norma jurídica del cual es titular el individuo, puede ser exigido por el particular de manera singular, también lo es que, dicho titular tiene la posibilidad de unirse a otros individuos con los mismos derechos subjetivos para obtener un valor agregado en el resultado del proceso judicial.

Las características de estos derechos son:

i) La pertenencia a un grupo de individuos determinados o determinables.

ii) Su naturaleza es divisible, es decir, cada sujeto de la colectividad es titular de un derecho subjetivo, por lo que podrían exigir su cumplimiento de manera individual, sin embargo, se unen con otros individuos con el mismo o similar derecho subjetivo.

Siguiendo este orden de ideas, los derechos individuales con incidencia colectiva son los que generalmente defienden instituciones como la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor o la Comisión de Defensa de Usuarios del Servicio Financiero, ya que son los propios consumidores los que se acercan a dichas instituciones para solicitar el apoyo en la defensa de sus derechos subjetivos particulares y, dichos organismos organizan y concentran a todos los usuarios y consumidores con el mismo o similar tipo de derecho.

5.4 Clasificación de acciones.

Tenido en cuenta los intereses tutelados por las acciones colectivas referidos en el apartado anterior, procederemos a estudiar los distintos tipos de acciones colectivas, las cuales están contempladas en el Artículo 581 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.4.1. Acción Difusa.

El Código Federal de Procedimientos Civiles la define como “aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos cuya titularidad es una colectividad indeterminada, que tiene por objeto reclamar judicialmente del demandado la reparación de 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”⁵⁶

Hay varias cuestiones sobre este tipo de acción, que vale la pena destacar:

i) Si bien es cierto, una de las principales características de los derechos difusos es que pueden ser indeterminados, existe un criterio emitido por la Primera Sala de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que aun tratándose de acciones colectivas en donde se tutelen intereses difusos, la legitimación debe ser comprobada con al menos treinta miembros de la sociedad los cuales acrediten la titularidad del derecho difuso.

Para mayor referencia y pronta localización, se transcribe el referido criterio:

“ACCIONES COLECTIVAS DIFUSAS. PARA CONSIDERAR QUE EL REPRESENTANTE COMÚN TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA EJERCERLAS, ES NECESARIO QUE LA COLECTIVIDAD ESTÉ CONFORMADA POR AL MENOS TREINTA MIEMBROS.

La legitimación activa del representante común implica que éste represente no a cualquier colectividad, sino a una reconocida por el legislador como aquella que puede defender sus derechos en juicio; para ello, el legislador estableció expresamente en el artículo 585, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que debe estar conformada por al menos treinta miembros. Ahora bien, lo anterior puede sostenerse aun tratándose de acciones colectivas difusas, en las que

⁵⁶ Artículo 581 Fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles.

el titular del derecho difuso es una colectividad indeterminada (al no existir una relación jurídica entre sus miembros). Así, no debe confundirse al titular del derecho con la colectividad que se ha organizado para defender dicho interés, pues el hecho de que en estos casos el titular del derecho sea indeterminado, no implica que sea imposible identificar si una persona tiene un interés difuso y que pudieran existir treinta personas con dicho interés. Esto es, una cosa es que el derecho le corresponda a la colectividad como tal y no a un grupo o una persona en particular, y otra, que no deba exigirse que un número determinado de personas promuevan dicha acción; aunado a lo anterior, debe recordarse que la protección privada de los intereses difusos, a través de las acciones colectivas, requiere precisamente de una acción de grupo o concertada, es decir, que coincidan varios individuos.

Amparo directo 34/2013. Daniel Eduardo Tenorio Arce y otros. 15 de enero de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas en el Semanario Judicial de la Federación.⁵⁷

De la transcripción anterior se desprende que para que proceda la acción colectiva se debe acreditar la existencia de treinta individuos que exijan su protección, lo cual desde mi punto de vista es incorrecto, ya que rompe con la naturaleza de los derechos difusos, requiriendo que se identifique a la colectividad.

ii) La acción no contempla el hacer o dejar de hacer, únicamente es una acción de reparación o de indemnización pero en ningún momento detiene el deterioro o perjuicio causado.

Esta situación es sumamente delicada, ya que si bien es cierto la acción difusa puede reparar la afectación, no contempló la posibilidad de detener el daño, es decir, la acción u omisión generadora de los daños en la comunidad, lo cual debería ser de las principales causas o motivos del ejercicio de dicha acción.

⁵⁷ Tesis I.Accxxiv/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Junio de 2014, Tomo I, p. 438.

En efecto, al no contemplar la norma esta situación los jueces que lleguen a conocer de las acciones difusas deberán actuar en ejercicio del principio *pro personae*, establecido en el Artículo 1º Constitucional y ordenar que se detenga la acción o se deje de omitir la misma para evitar un daño mucho mayor y constante.

iii) Finalmente, otro punto a considerar respecto la acción difusa es la reparación del daño a la colectividad, ya que como lo hemos definido anteriormente, los derechos difusos se caracterizan principalmente por que la determinación de sus miembros es indeterminada.

5.4.2 Acción colectiva en sentido estricto

El Código Federal de Procedimientos Civiles la define como: “aquella 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.”

En este tipo de acción, se debe destacar lo siguiente:

a) Los sujetos afectados deben necesariamente tener un vínculo jurídico con el demandado, en efecto, una de las principales diferencias con las acciones difusas, es que al poder determinar a la colectividad, y como un requisito de procedibilidad debe existir un vínculo reconocido por ley entre los miembros de dicha colectividad y el demandado.

b) En esta acción, a diferencia de la difusa, sí se da la posibilidad de que en la reparación del daño el responsable haga o deje de hacer la acción vinculada con el daño.

c) A pesar de ser una acción colectiva, en la sentencia se deberá ordenar cubrir los daños de manera individual, es decir, de manera proporcional al daño causado a cada miembro de la colectividad y los que se adhieran posteriormente, ya que como lo hemos anticipado el derecho colectivo permite delimitar y referir la identidad de cada particular perteneciente a la colectividad.

5.4.3 Acción individual homogénea

El Código Federal de Procedimientos Civiles la define como: “aquella 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.”

El maestro Ovalle Favela realiza un análisis muy interesante respecto de esta acción, estableciendo que: “Existen declaraciones de voluntad que obligan a los proveedores, sin que se haya formalizado ningún contrato...Parece que por la redacción de la fracción III no se podrán reclamar incumplimientos a declaraciones unilaterales de la voluntad”⁵⁸ En efecto, tal y como lo señala el maestro, una falla de origen de las acciones individuales homogéneas, especialmente aquellas derivadas de la relación de consumo, son las declaraciones unilaterales de voluntad, en dónde si bien es cierto no existe un vínculo jurídico con un particular, también lo es que genera obligaciones para cualquier persona que quiera “aceptar” la oferta publicada, lo cual no fue contemplado en este tipo de acciones.

⁵⁸ Ovalle Favela, José, *op. Cit p. 94*.

En esta acción básicamente se trata de unir las circunstancias comunes de derechos individuales subjetivos, que al ser trastocados por algún tipo de incumplimiento se puedan ejercer en contra de un tercero.

Una de las características principales de esta acción para diferenciarla de la acción colectiva, es que debe existir forzosamente un contrato previo, es decir, el titular del derecho subjetivo debe tener un vínculo jurídico con el demandado consistente en una relación contractual, con el objeto de exigir su cumplimiento forzoso o rescisión.

El siguiente cuadro, mostrará en síntesis las acciones colectivas hasta aquí estudiadas:

Tipo de Acción	Derechos Tutelados	Titular	Objeto	Sentencia	Consideraciones
Acción Difusa	Derechos e intereses difusos	Colectividad indeterminada	Reclamar la reparación del daño	-Ordenar la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación -O en su caso cumplimiento sustituto	-No debe existir vínculo jurídico entre el actor y demandado. -No puede haber reparación del daño de manera individual. -No se ordena hacer o dejar de hacer la acción.
Acción colectiva en sentido estricto	Derechos e intereses colectivos	Colectividad determinada con	Reclamar la reparación del daño	-Condena a realizar acciones o que se	-Debe existir un vínculo por mandato de ley

		circunstancias comunes		abstenga de realizarlas -Ordena de cubrir daños de manera individual	entre el actor y el demandado
Acción individual homogénea	Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva	Individuos agrupados por circunstancias comunes	Reclamar el cumplimiento de un contrato o su rescisión	-Orden de cumplir un contrato o rescisión del mismo	-Debe existir un vínculo jurídico consistente en un contrato previo

En mi opinión, y a pesar de que hemos estudiado y analizado las acciones colectivas, desde mi punto de vista los derechos colectivos tal y como fueron establecidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles, no existen, ya que todos los ejemplos que se me pueden ocurrir son derechos individuales que se agrupan por circunstancias comunes para dar un mayor impacto a la acción, sin embargo el derecho colectivo al ser indivisible, resulta sumamente complicado de identificar.

5.5. Legitimación.

La jurisprudencia ha definido la legitimación como “la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer (ya sea por qué es titular del derecho o por qué cuenta con representación legal), a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio,

es decir constituye un requisito necesario para que exista un pronunciamiento en el juicio.”⁵⁹

La legitimación procesal se puede definir como la: *condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley.*

Asimismo, la legitimación puede ser activa o pasiva, la legitimación activa es la ejercida por la parte que acude ante el órgano jurisdiccional a demandar el ejercicio o protección de un derecho; mientras que la legitimación pasiva es la que tiene la persona contra la que se interpone una demanda, es decir, la persona que tiene la necesidad de defenderse jurídicamente en contra de las prestaciones que le son reclamadas.

En este sentido, el Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas, los siguientes sujetos:

- a) La Procuraduría Federal del Consumidor (“PROFECO”).
- b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“PROFEPA”).
- c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (“CONDUSEF”).
- d) La Comisión Federal de Competencia Económica (“COFECE”).
- e) El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros.

⁵⁹ Tesis 2ª./J 75/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998.

f) Las asociaciones civiles, sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en el CFPC.

g) Procurador General de la República.

En relación a la representación señalada en los incisos e) y f), el Artículo 586 del Código Federal de Procedimientos Civiles nos establece ciertas peculiaridades para considerar que la representación es adecuada:

i) Actuar con diligencia, pericia y buena fe en la defensa de los intereses de la colectividad en el juicio.

ii) No encontrarse en situaciones de conflicto de interés con sus representados respecto de las actividades que realiza.

iii) No promover o haber promovido de manera reiterada acciones difusas, colectivas o individuales homogéneas frívolas o temerarias.

iv) No promover una acción difusa, colectiva en sentido estricto o individual homogénea con fines de lucro, electorales, proselitistas, de competencias desleales o especulativas.

v) No haberse conducido con impericia, mala fe o negligencia en acciones colectivas previas, en los términos del Código Civil Federal.

Estas especificaciones hacen que la acción colectiva promovida por particulares sea sumamente complicada y que muy difícilmente prosperará, ya que pareciera que se tienen que acreditar que no se configura ninguno de los supuestos mencionados para tener la legitimación activa de una colectividad.

El Artículo 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que es necesario que exista **legitimación en la causa** para la procedencia de la acción, considerando que la misma se tiene cuando:

I. Se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas declaradas, existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia;

En este sentido, el titular de los derechos deben ser consumidores o usuarios, reconocidos así por la norma, o en su caso actos que dañen al medio ambiente, en el cual el titular debe acreditar su interés legítimo o jurídico de ser parte del medio ambiente dañado y, finalmente también tendrá legitimación en la causa aquél que acredite el daño causado por un Agente Económico que haya sido condenado por la COFECE en resolución firme, es decir, pone como requisito que sea desahogado el procedimiento señalado en la Ley Federal de Competencia Económica antes de la acción colectiva.

II. Que verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate;

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

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

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

VI. Que no haya prescrito la acción, y

VII. Las demás que determinen las leyes especiales aplicables

De tal manera que todos los requisitos antes mencionados deben ser tomados en consideración por el juzgador para la emisión de la sentencia respectiva, ya que sin los mismos no se configuraría la titularidad del derecho como legitimación en la causa.

Mientras que el Artículo 589 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece las causales de improcedencia de la **legitimación en el proceso**, las cuales transcribo a continuación:

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

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

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

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

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

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

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

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

5.6 Procedimiento.

El procedimiento de las acciones colectivas está establecido en el Libro Quinto, Capítulo III del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual desarrollaré a continuación:

Demanda

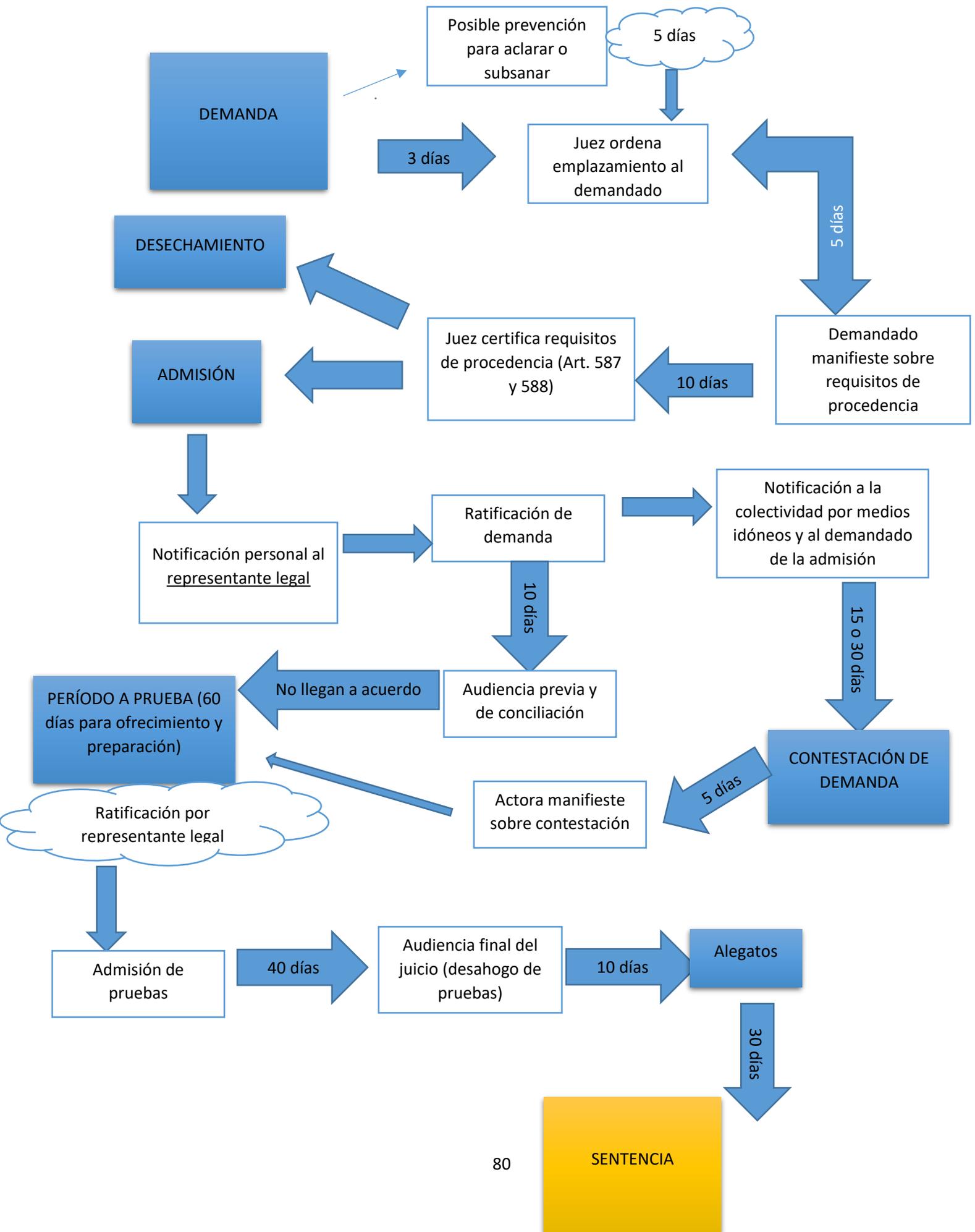
La demanda debe contener:

- i) El tribunal ante el cual se promueve;
- ii) Nombre del representante legal (con documentos que acrediten personalidad);
- iii) Nombres de los miembros de la colectividad (acciones colectivas en sentido estricto y las individuales homogéneas);
- iv) Documentos con que la actora acredita su representación;
- v) Nombre y domicilio del demandado;
- vi) La precisión del derecho difuso, colectivo o individual homogéneo que se considera afectado;
- vii) El tipo de acción que pretende promover;
- viii) Las pretensiones correspondientes a la acción;
- ix) Hechos en que se funde y las circunstancias comunes que comparta la colectividad respecto la acción que se intente;
- x) Fundamentos de derecho;

xi) En el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, las consideraciones y los hechos que sustenten la conveniencia de la substanciación por la vía colectiva en lugar de la individual.⁶⁰

Ahora bien, presentada la demanda, se seguirá con el procedimiento siguiente:

⁶⁰ Artículo 587 del Código Federal de Procedimientos Civiles



Como se puede observar el procedimiento es sumamente complicado, y en dos ocasiones específicas desde mi punto de vista es parcial e incongruente, ya que no se debe pedir a la colectividad la ratificación de la demanda ni del escrito de ofrecimiento de pruebas, ni mucho menos se debe dar oportunidad al demandado para que se manifieste sobre la procedencia de la demanda, es decir, sobre la acreditación de la legitimación.

Por otra parte, tal y como se desprende de los requisitos que debe contener la demanda, se requerirá acreditar o justificar la conveniencia de la substanciación por la vía colectiva en lugar de la individual, desde mi punto de vista es erróneo e ilegal, ya que este requisito únicamente aplica para el caso de las acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas, siendo la elección de la vía es una prerrogativa del grupo, por lo que el condicionamiento y requisito adicional de justificación es totalmente incongruente, sin que se pueda condicionar la admisión de la demanda por una elección a título personal de los individuos de la colectividad, la cual no debería ponerse a consideración del juzgador.

Adhesión

Los miembros de la colectividad podrán adherirse a la acción de que se trate, conforme a las siguientes reglas:

-Acciones colectivas en sentido estricto e individuales homogéneas: Cada individuo puede adherirse por medio de una comunicación dirigida al representante común o al representante legal de la actora, quien a su vez lo hará del conocimiento al juez.

Oportunidad: Durante la substanciación del proceso y hasta 18 meses posteriores a que la sentencia haya causado estado.

-Si se adhiere voluntariamente, la exclusión que haga cualquier miembro de la colectividad posterior al emplazamiento del demandado, equivaldrá a desistimiento de la acción colectiva, por lo que no podrá volver a participar en ella.

Prescripción

El Artículo 584 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que las acciones colectivas prescribirán en tres años seis meses contados a partir de: i) Que se haya causado el daño; ii) El último día en que se genere el daño, si es de naturaleza continua.

Ahora bien, en relación con la prescripción tenemos un tema que el legislador no consideró, cómo referí en el capítulo correspondiente, la acción colectiva procede en materia de competencia económica, siempre y cuando exista una resolución firme de la Comisión Federal de Competencia en donde se condene la conducta del Agente Económico, por lo tanto, si tenemos como requisito previo para la promoción de una acción colectiva la conclusión del procedimiento en materia de competencia económica, la acción colectiva en la mayoría de las situaciones prescribirá indudablemente, ya que para que exista una resolución firme en la mayoría de los casos se necesita un tiempo considerable para el desarrollo del proceso.

5.7 Medidas Precautorias.

El Artículo 610 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que en cualquier etapa del procedimiento el juez podrá decretar, a petición de parte, las siguientes:

I. La orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

II. La orden de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

III. El retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que necesariamente hayan de causarse a la colectividad, y

IV. Cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad.

El otorgamiento de las medidas implica ciertas peculiaridades distintas a los demás juicios como son:

a) Que con el otorgamiento de la medida no se causen más daños de los que se causarían sin la medida.

b) Que exista urgencia en el otorgamiento

c) Se dará vista al demandado por tres días para que manifieste lo que a su interés convenga.

d) Se deberá solicitar opinión a los órganos y organismos competentes (PROFECO, CONDUSEF, COFECE, PROFEPA o cualquier otro)

Lo importante a destacar sobre las medidas precautorias, desde mi punto de vista es lo siguiente:

- Se podrán ordenar a petición de parte, esto debería reconsiderarse, ya que como podremos constatar, las acciones colectivas se promueven generalmente por grupos vulnerables como consumidores o colectividades afectadas por daño al

medio ambiente, por lo que en un adecuado uso del principio *pro personae* y del principio de prevención en materia ambiental, deberían existir excepciones para ordenar medidas precautorias de oficio.

- La urgencia del otorgamiento debería estar definida y delimitada, para que en su aplicación no haya dudas o interpretaciones.
- Si el fin de toda medida precautoria es prevenir las violaciones, y no solo la reparación de las consecuencias, el hecho de que se dé vista a la demandada por tres días y se solicite la opinión de los distintos organismos especializados, da pie a una pérdida innecesaria de tiempo para evitar que el daño se siga perpetuando.

5.8. Medios de Apremio.

Los medios de apremio tienen como finalidad conseguir el cumplimiento de las determinaciones que dicten los Jueces, obligando a las a que los acaten.⁶¹

Para el caso de las acciones colectivas, el Artículo 612 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta por la cantidad equivalente a treinta mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por el juez.

II. El auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario.

III. El cateo por orden escrita.

⁶¹ Tesis con Registro Digital 1013718 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Apéndice de 2011 Tomo V, Tesis 1119, 2011, p. 1252.

IV. El arresto hasta por treinta y seis horas.

5.9 Sentencias.

Los efectos de las sentencias en las acciones colectivas, serán los siguientes:

Tipo de Acción	Sentencia
Acción Difusa	-Ordenar al demandado la reparación del daño, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación. -O en su caso cumplimiento sustituto.
Acción colectiva en sentido estricto	-Condenar al demandado a la reparación del daño, ordenando realizar acciones o que se abstenga de realizarlas -Ordena de cubrir daños de manera individual *Cada miembro de la colectividad promoverá un incidente de liquidación en el que se probará el daño sufrido.
Acción individual homogénea	-Condenar al demandado a la reparación del daño, ordenando realizar acciones o que se abstenga de realizarlas -Ordena de cubrir daños de manera individual -Orden de cumplir un contrato o rescisión del mismo *Cada miembro de la colectividad promoverá un incidente de liquidación en el que se probará el daño sufrido.

5.10. Resultados de las acciones colectivas.

Las acciones colectivas a pesar de ser una herramienta sumamente útil para el acceso a la justicia de grupos vulnerables y de colectividades para un mayor impacto en sus acciones, no han sido explotadas por los agentes legitimados para iniciarlas.

Es importante conocer que ha pasado en estos ocho años desde que se han implementado las acciones colectivas en diversas materias, por lo que en esta investigación consulté la Plataforma Nacional de Transparencia para conocer los resultados concretos de las acciones desde los diferentes órganos legitimados, obteniendo los resultados siguientes:

a) Comisión Federal de Competencia Económica

Mediante solicitud con número de folio 1011100012218 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia presentada el 4 de junio de 2018, se solicitó a dicha Comisión la siguiente información:

“1. Número de acciones colectivas promovidas por la Comisión Federal de Competencia Económica. 2. Número de acciones colectivas con resultado favorable para la parte actora, promovida por la Institución mencionada en el punto 1 anterior”.

En respuesta a la solicitud anterior, mediante oficio número 1011100012218, de fecha 14 de junio de 2018, la COFECE respondió de la siguiente manera:

“...en ese sentido, es de indicar que este órgano constitucional autónomo ha promovido **cero** acciones colectivas...”

La solicitud y la respuesta referidas se anexan a la presente investigación como **Anexo “2”**.

b) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Mediante solicitud con número de folio 0637000012818 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia presentada el 4 de junio de 2018, se solicitó a dicha Comisión la siguiente información:

“1. Número de acciones colectivas promovidas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. 2. Número de acciones colectivas con resultado favorable para la parte actora, promovida por la Institución mencionada en el punto 1 anterior”.

En respuesta a la solicitud anterior, mediante memorándum número VJ/DGDIC/DC/20/2018, de fecha 6 de junio de 2018, la CONDUSEF respondió de la siguiente manera:

“...no cuenta con la información solicitada, toda vez que no se han promovido acciones colectivas por parte de este Organismo Público...”

La solicitud y la respuesta referidas se anexan a la presente investigación como **Anexo “3”**.

c) **Procuraduría General de la República.**

Mediante solicitud con número de folio 1700100027918 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia presentada el 4 de junio de 2018, se solicitó a dicha Comisión la siguiente información:

“1. Número de acciones colectivas promovidas por la Procuraduría General de la República. 2. Número de acciones colectivas con resultado favorable para la parte actora, promovida por la Institución mencionada en el punto 1 anterior”.

En respuesta a la solicitud anterior, mediante oficio número PGR/UTAG/DG/003246/2018, de fecha 6 de junio de 2018, la PGR respondió de la siguiente manera:

“De esta manera, tras efectuar un análisis al contenido de su solicitud no es posible advertir que la información de su interés se encuentre relacionada con las facultades citadas en el párrafo anterior...”

La solicitud y la respuesta referidas se anexan a la presente investigación como **Anexo “4”**.

d) Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Mediante solicitud con número de folio 1613100049318 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia presentada el 4 de junio de 2018, se solicitó a dicha Comisión la siguiente información:

“1. Número de acciones colectivas promovidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 2. Número de acciones colectivas con resultado favorable para la parte actora, promovida por la Institución mencionada en el punto 1 anterior”.

En respuesta a la solicitud anterior, mediante oficio número OP/UT/0958/18, de fecha 20 de junio de 2018, la PROFEPA respondió de la siguiente manera:

“...después de una búsqueda exhaustiva en los archivos físicos y electrónicos, que a la fecha se han presentado tres acciones colectivas, de las cuales ninguna ha causado estado...”

La solicitud y la respuesta referidas se anexan a la presente investigación como **Anexo “5”**.

e) Procuraduría Federal del Consumidor

Mediante solicitud con número de folio 1031500077118 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia presentada el 4 de junio de 2018, se solicitó a dicha Comisión la siguiente información:

“1. Número de acciones colectivas promovidas por la Procuraduría Federal del Consumidor. 2. Número de acciones colectivas con resultado favorable para la parte actora, promovida por la Institución mencionada en el punto 1 anterior”.

En respuesta a la solicitud anterior, mediante oficio número PFC/UT/1319/2018, de fecha 21 de junio de 2018, la PROFECO respondió de la siguiente manera:

“La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor ha promovido dieciséis (16) acciones colectivas...

Tres (3) acciones colectivas con resultado favorable por la Procuraduría Federal del Consumidor, como parte actora en representación de los consumidores afectados, y que a continuación se indican:

No.	DEMANDADO	NÚMERO DE CONSUMIDORES	ESTADO PROCESAL
1	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. (Telcel)	14,838,581	Concluido por convenio
2	Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.	62	Concluido por convenio
3	Sistemas Innovadores para Entretenimiento S.A. de C.V., conocida comercialmente como “Boletea”, Productora de Espectáculos, S. de R.L. de C.V., comercialmente conocida como “Boletea Tickets”	51	Concluido en audiencia previa de conciliación

La solicitud y la respuesta referidas se anexan a la presente investigación como **Anexo “6”**.

Ahora bien, tal y como se desprende de la información anterior, desde el 29 de febrero de 2012, fecha en que entraron en vigor las reformas a las leyes secundarias para implementar las acciones colectivas, solo se han promovido 19

acciones por parte de los organismos legitimados, es decir, en casi 6 años de vida únicamente se han promovido 19 acciones, de las cuales 3 han sido “favorables” por convenio para la parte actora.

Esta información es sumamente alarmante, ya que desde mi perspectiva no se han aprovechado de manera eficiente y oportuna las herramientas procesales para facilitar el acceso a la justicia, como son las acciones colectivas. Tan es así que inclusive la PGR ni siquiera está al tanto de su facultad como dependencia legitimada para promoverlas, lo que nos indica la existencia de un área de oportunidad para la promoción y difusión de dichas acciones entre la comunidad, así como promover más participación entre los órganos legitimados para ello.

Por otra parte, solicitando información al Consejo de la Judicatura Federal, el cual emitió respuesta a la solicitud con folio 248214⁶², sobre algunos datos para conocer el estado actual de las Acciones Colectivas, tenemos que hasta junio de 2014 habían sido promovidas 39 demandas, de las cuales 28 son de materia de consumidor, 10 de medio ambiente y 1 más sin información.

Lo anterior, nos indica que la sociedad también está teniendo un nivel importante de participación en el ejercicio de las acciones colectivas, por lo que si se eliminan las barreras procesales para los colectivos de 30 personas o más –de los cuales hablaré más adelante- se podría lograr una mayor intervención de parte de la sociedad, logrando así aprovechar al máximo todos los recursos procesales disponibles.

⁶² Guevara Rodríguez, Eduardo “¿Qué ha pasado con las Acciones Colectivas?” Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 22, agosto 2014 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7099/9035>.

CAPÍTULO VI.

Acciones Colectivas en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

6.1. Justificación de promover las Acciones Colectivas en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Entrando a la materia principal de esta investigación, me veo en la necesidad de explicar las razones por las que considero que las acciones colectivas deben promoverse en materia administrativa, lo cual desarrollaré a continuación en los siguientes puntos:

a) En primer lugar, debemos recordar que los Artículos 1º y 17 Constitucionales, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen el derecho de acceso a la impartición de la justicia, conocido como la **tutela judicial efectiva**, lo cual implica no solamente que el gobernado tenga acceso a los órganos jurisdiccionales para la defensa y exigencia de sus derechos, sino a la creación de nuevos y diversos mecanismos para que los particulares puedan hacer valer sus derechos de la forma que estimen conveniente. En este sentido, las acciones colectivas tienen el potencial de ser una herramienta para ayudar al acceso a la justicia con tintes distintos a las acciones individuales, siendo su principal característica el tener efectos sobre individuos que no hayan sido parte del juicio y por su situación particular se encuentren en las mismas circunstancias que la parte actora.

En este orden de ideas, las acciones colectivas se convierten en la herramienta adicional creada para dar una tutela judicial efectiva al gobernado, dándole la oportunidad de elegir la vía que considere más adecuada para defender sus derechos.

b) Por otra parte, si bien entendemos que el derecho administrativo es la rama del derecho cuyo objeto principal es regular la actividad de la administración pública y su relación con los particulares para satisfacer el interés público, y que las acciones colectivas son la herramienta judicial para satisfacer las demandas públicas presentadas por al menos 30 miembros de la colectividad, es posible armonizar esta figura en el derecho administrativo.

Las acciones colectivas nacen en el derecho civil, regulando materias de naturaleza administrativa como es el derecho al consumo, el derecho al medio ambiente y el derecho a una competencia económica sana, mismas en las que interviene de manera activa la Administración Pública al regular relaciones entre particulares por la participación de grupos sociales vulnerables, como pueden ser los consumidores, o también por la injerencia de temas de impacto social como lo es la materia ambiental.

Si bien es cierto la regulación de acciones colectivas se concentra en el daño generado en las relaciones referidas en el párrafo inmediato anterior, lo cierto es que la existencia de circunstancias y relaciones que impliquen que la Administración Pública tenga intervención, ya sea como órgano regulador o inclusive como parte activa en la demanda al tener legitimación para iniciarlas como parte actora, hace que se proponga una regulación más amplia y específica en el derecho público, no solo en el derecho privado.

Dotar a los Jueces Civiles Federales de competencia para tratar temas de daños me parece adecuado, sin embargo, la intervención directa de la Administración Pública en las acciones colectivas hace que sea un tema delicado y de gran relevancia para la garantía efectiva de los derechos tutelados; es decir, desde mi punto de vista las acciones colectivas están regulando y ajustando dos ramas del derecho: la civil por la parte de los daños generados y la administrativa por la intervención activa de la Administración Pública, así como por los derechos tutelados.

Es muy importante destacar que las acciones colectivas también se pueden promover en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios públicos, es decir, la Administración Pública se convierte no solo en parte activa de la acción colectiva como actora, sino también puede ser demandado.

Como conclusión a este punto, las acciones colectivas llegan para adoptar principios de proceso jurisdiccional público, en el que se debe acudir a una interpretación jurídica más avanzada para preservar derechos públicos y constitucionales, con el fin de que se eviten e indemnicen los daños realizados por particulares o por la propia Administración Pública a los gobernados, con lo que se abre paso a incorporar las acciones colectivas, como medio de protección de prerrogativas constitucionales, a la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

c) Como ya se mencionó, las acciones colectivas regulan de cierta manera materias de derecho público, ahora bien, en nuestro tema en particular la responsabilidad patrimonial del Estado nos encontramos ante una materia de naturaleza administrativa, en la que el Estado por su actividad administrativa irregular, causa un daño al particular, el cual no tiene la obligación jurídica de soportar.

En este sentido, considero viable que al existir un daño, un vínculo jurídico y el Estado como parte de dicha relación, se pueda armonizar dicha Institución con las acciones colectivas, ya que en diversas ocasiones el daño ocasionado por la actividad irregular trasciende de la esfera individual, es decir, el daño se puede generar a una comunidad de más de treinta individuos o, inclusive pueden existir daños en sujetos titulares de derechos difusos o colectivos.

Por lo tanto, las ventajas que tendríamos de armonizar la figura de las acciones colectivas con la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado serían las siguientes:

- Se da una herramienta adicional de acceso a la tutela judicial efectiva para el gobernado, en el que sea éste quien elija la mejor forma de exigir o defender sus derechos e intereses.
- Menos costos de litigio para el gobernado afectado, que de por sí ya tiene un menoscabo o daño en su esfera jurídica derivado de la actividad administrativa irregular.
- Concentración judicial, ya que los procedimientos que podrían llevarse de manera individual se concentrarían en un solo juicio y se ahorraría tiempo y recursos para la Federación.
- Uniformidad de criterio para la mayoría de los afectados, esto lo considero como una ventaja ya que muchas veces en procesos similares tenemos criterios judiciales distintos, por lo que con la acción colectiva sería una sola sentencia para los múltiples afectados.
- Posibilidad de mayor impacto en casos de particulares contra la actividad administrativa irregular del Estado.
- Orillar al Estado a actuar con mayor diligencia en su actuación, por riesgo de tener sentencias de demandas colectivas en su contra.
- Facilita la participación en el ejercicio de la justicia, ya que si reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado de manera individual, resultaba costoso o muy complejo para el particular, existe una mayor posibilidad de que de manera grupal se ejerza.

Asimismo, también es importante destacar la desventaja más evidente de las acciones colectivas en contra del Estado: “la afectación al erario público”, ya que tal y como lo establece el Artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los Entes Públicos cubrirán las indemnizaciones por su responsabilidad patrimonial, con cargo a sus respectivos presupuestos; por lo tanto, en caso de presentarse acciones colectivas en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, las indemnizaciones serían mucho mayores y con más impacto en el presupuesto público, lo cual evidentemente afectará la actividad del ente público responsable.

Sin embargo, creo que la desventaja referida en el párrafo anterior abriría un área de oportunidad para la responsabilidad administrativa y el derecho de repetir contra el servidor público por parte del Estado, obligando a éste último a ser más metódico en su actuación y tener una vigilancia más severa respecto a su actuación, ante la inminente posibilidad de generar daños en los particulares.

Tal y como fue referido en el Capítulo V de la presente investigación, las acciones colectivas aún tienen muchos temas por resolver en cuanto a su procedimiento, razón por la cual en los próximos apartados referiré mis propuestas de reforma para armonizar la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado con las acciones colectivas y mejorar el procedimiento de estas últimas.

6.2. Propuesta de reforma a las Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, es claro que las acciones colectivas son la herramienta idónea para el acceso a la justicia a nivel grupal, y que dicha figura procesal puede armonizarse con la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dándole la oportunidad al gobernado de que acceda a una tutela judicial efectiva más eficaz y con resultados contundentes.

En primer lugar, mi propuesta principal sería crear una sola ley de responsabilidad patrimonial, con el fin de unificar criterios y que los Estados que a la fecha no cuentan con ley sobre esta materia se incorporen a un solo régimen aplicable en toda la República, por lo que además de las reformas que a continuación se mencionan, se propone crear la “Ley General de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, como norma única en la materia.

En este tenor, y con fines de esta investigación se propone reformar en principio la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de la siguiente manera:

a) En principio se debe reconocer que se puede iniciar el procedimiento de reclamación por Responsabilidad Patrimonial del Estado de manera colectiva, de tal manera que mi propuesta es agregar algunos párrafos al Artículo 18 de la Ley de la materia, quedando del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Se reconoce que los particulares pueden iniciar su reclamación de manera colectiva, en términos del Artículo 585 Fracción II del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Asimismo, los miembros de la colectividad afectada por la actividad administrativa irregular del Estado, podrán adherirse a la reclamación de que se trate, conforme a las siguientes reglas:

a) **En el caso de derechos colectivos en sentido estricto y derechos individuales con incidencia colectiva, la adhesión al ejercicio de la reclamación colectiva podrá realizarse por cada individuo que sufra daños en sus bienes y derechos, por la actividad irregular del Estado, a través de una comunicación expresa dirigida al representante de la colectividad.**

b) **Los afectados podrán adherirse voluntariamente a la colectividad durante la substanciación del procedimiento de reclamación y hasta dieciocho meses posteriores a que la resolución por reclamación patrimonial sea declarada firme.**

Durante este lapso, el interesado hará llegar su consentimiento expreso al representante de la colectividad, quien a su vez lo presentará a la Entidad Pública responsable, quien admitirá la adhesión correspondiente, en caso de ser procedente, y resolverá sobre la indemnización correspondiente a dicho interesado.

Los particulares que se adhieran posteriormente a que la resolución haya causado estado, deberán probar su derecho a indemnización en el procedimiento respectivo.

El representante común de la colectividad, tendrá los poderes más amplios que en derecho procedan con las facultades especiales que requiera la ley para sustanciar el procedimiento y para representar a la colectividad y a cada uno de sus integrantes que se haya adherido o se adhieran a la reclamación

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular. Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.”

De esta manera se reconocería la legitimación activa a los 30 miembros de la colectividad para iniciar el procedimiento de reclamación y la posibilidad de adhesión durante la reclamación por responsabilidad patrimonial, inclusive, ya dictada la resolución.

b) En virtud de que el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado se desarrolla ante la propia Entidad Pública responsable, considero inoportuno que el procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplique en este procedimiento administrativo, sin embargo, propondría adicionar un Artículo a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para los efectos de la resolución en caso de que se haya promovido de manera colectiva, el cual podría tener la siguiente redacción:

“Artículo 23 Bis. Las resoluciones que dicte el ente público federal, en materia de reclamaciones cuando las mismas se promuevan de manera colectiva, además de lo señalado en el Artículo 23, deberán atender lo establecido en los Artículos 603, 605, 607, 608 y 609 del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

De esta manera se da la oportunidad de que los individuos pertenecientes a la colectividad, una vez obtenida una resolución favorable en el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado sean indemnizados de manera individual y particularmente.

En este sentido, se aplicarían los mismos efectos de las sentencias promovidas como acciones colectivas en la resolución por Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo cual traería aparejados los siguientes beneficios:

i) Reducción de costos a cargo del erario público, ya que no sería necesario acudir a la vía jurisdiccional para reclamar el pago de la indemnización de manera particular, sino únicamente adherirse a las resoluciones favorables existentes.

ii) Permite que el gobernado tenga más facilidades de acceso a la justicia, lo que implica una reducción de costos para el afectado, quien puede unirse en una colectividad para reclamar la indemnización por la actividad irregular del Estado.

iii) La Entidad Pública responsable de incurrir en actividades irregulares, podrá pagar las indemnizaciones correspondientes en un solo procedimiento, lo que implica mayor eficiencia técnica y jurídica.

iv) Se da la posibilidad de que los afectados por la actividad administrativa irregular del Estado que no fueron parte del procedimiento de reclamación, se unan en la ejecución de la resolución y puedan acceder a su derecho indemnizatorio.

Con las reformas propuestas, daremos paso a que en las reclamaciones patrimoniales del Estado se permita el ejercicio de derechos por colectividades unidas por circunstancias comunes.

6.3. Necesidad de una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se refirió en el apartado anterior, se propone incluir en la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado las Acciones Colectivas, sin embargo, por su especial naturaleza administrativa y la particular posición del Estado como sujeto responsable, es necesario adecuar la legislación civil y administrativa correspondiente.

En referencia al Código Federal de Procedimientos Civiles, se tendrían que reformar los Artículos siguientes:

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

“ARTÍCULO 583.- El Juez o **Magistrado**, según corresponda, interpretará las normas y los hechos de forma compatible con los principios y objetivos de los procedimientos colectivos, en aras de proteger y tutelar el interés general y los derechos e intereses colectivos.”

“ARTÍCULO 588.- Son requisitos de procedencia de la legitimación en la causa los siguientes:

I. Que se trate de actos que dañen a consumidores o usuarios de bienes o servicios públicos o privados o al medio ambiente o que se trate de actos que hayan dañado al consumidor por la existencia de concentraciones indebidas o prácticas monopólicas, declaradas existentes por resolución firme emitida por la Comisión Federal de Competencia **Económica, o se trate de daños en bienes y derechos de quien, sin la obligación jurídica de soportarlo, los sufra por consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.**

II. Que verse sobre cuestiones comunes de hecho o de derecho entre los miembros de la colectividad de que se trate;

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

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

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

VI. Que no haya prescrito la acción, y

VII. Las demás que determinen las leyes especiales aplicables.”

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

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

II. Que los actos en contra de los cuales se endereza la acción constituyan procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o procedimientos judiciales, **con excepción de los procedimientos de Responsabilidad Patrimonial del Estado;**

...”

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

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

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

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

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

Por otra parte, desde mi punto de vista existen algunos momentos procesales en los que no existe igualdad entre las partes, por lo cual es necesario realizar

modificaciones sustanciales al proceso de acción colectiva, en los siguientes puntos:

a) Ratificación de la demanda, el Artículo 591 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que el auto que admita la demanda deberá ser notificado en forma personal al representante legal, quien deberá ratificar la demanda. Este requisito de ratificación, considero que es innecesario y únicamente retrasa injustificadamente la impartición de justicia y la continuación natural del proceso, ya que si la colectividad optó por incitar al aparato jurisdiccional en su ejercicio, resulta absurdo que se solicite la ratificación de una demanda debidamente presentada, por lo tanto, se debe eliminar la última parte del segundo párrafo del Artículo referido, para quedar como sigue:

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

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

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

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

b) Ampliación del término para contestar la demanda, a petición del demandado. En relación a este punto, considero que si la intención es que el demandado tenga un plazo razonable para contestar la demanda, tomando en consideración la voluminosidad de los expedientes iniciados por acciones colectivas, se debe dar un plazo prudente y establecido, no deberán ampliarse por voluntad de las partes. En este sentido, considero que se debe otorgar un plazo de

25 días hábiles fijos para la contestación de la demanda, reformando para tal efecto el primer párrafo del Artículo 592 del Código Federal de Procedimientos Civiles para quedar como sigue:

“ARTICULO 592.- La parte demandada contará con **veinticinco** días para contestar la demanda a partir de que surta efectos la notificación del auto de admisión de la demanda.”

c) Manifestaciones de la actora en relación con la contestación de demanda, si bien se está previendo que las acciones colectivas sean un tanto complejas por la cantidad de personas involucradas, el término otorgado para formular manifestaciones respecto de la contestación de demanda me parece muy reducido, por lo que al menos, desde mi punto de vista, se debe ampliar el doble de los días para dar oportunidad a la colectividad de una defensa adecuada.

En este orden de ideas, el segundo párrafo del Artículo 592 quedaría redactado de la siguiente forma:

“ARTICULO 592.- La parte demandada contará con **veinticinco** días para contestar la demanda a partir de que surta efectos la notificación del auto de admisión de la demanda.”

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

d) Notificaciones a la colectividad, con excepción de la primera y de la sentencia definitiva, deberían realizarse por listas publicadas en el tribunal correspondiente, ya que no existe razón lógica para que dichas notificaciones se realicen por estrados, ya que es más fácil para la colectividad estar al pendiente del procedimiento mediante publicaciones que se realicen en las listas de los tribunales, las cuales están disponibles vía internet. En ese sentido, se propone una reforma al Artículo 593 en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 593.- La notificación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 591 de este Código, contendrá una relación sucinta de los puntos esenciales de la

acción colectiva respectiva, así como las características que permitan identificar a la colectividad.

Las demás notificaciones a los miembros de la colectividad o grupo se realizarán por **medio de las listas o boletín jurisdiccional**.

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

e) Innecesaria la ratificación del escrito de pruebas por el representante legal de la colectividad, ya que como lo he mencionado anteriormente, este requisito rompe con el equilibrio procesal de igualdad de las partes, por lo que considero que debe eliminarse esta barrera judicial establecida en el Artículo 596, para quedar de la siguiente forma:

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

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

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

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

En este sentido, las reformas propuestas se consideran necesarias toda vez que se deben eliminar las barreras procesales que impiden el sano desarrollo de la acción colectiva, con el fin de que se acceda a una indemnización por responsabilidad patrimonial en el menor tiempo posible, ya que como he mencionado en el transcurso de la presente investigación, el derecho al acceso a la justicia por parte de los gobernados debe ser una tarea prioritaria del Estado, y la existencia de diversas herramientas para que dicho derecho se vea materializado, como son el caso de las acciones colectivas, constituye un avance en el desarrollo jurídico Estatal.

Ahora bien, el derecho humano a una justicia completa e imparcial no se limita únicamente a tener acceso a los Tribunales, y a que se emita una resolución sobre la causa de pedir planteada, sino que la impartición de una justicia completa necesariamente debe comprender la resolución del fondo del asunto, así como la ejecución pronta y efectiva de la sentencia que en su caso se dicte.

Esto es así, ya que una de los principales fines de la justicia es “hacer ejecutar lo juzgado”, ya que de nada serviría tener una sentencia inejecutable o un retraso injustificado en su cumplimiento, puesto que esta situación en última instancia se traduciría en una absoluta denegación de justicia, lo que indudablemente ocurriría si se dejan estas barreras procesales innecesarias en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

6.4. Propuesta de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En concordancia como lo señalado en el apartado inmediato anterior, mi propuesta para armonizar la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado con las acciones colectivas en materia civil, hace que sea necesario reformar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo cual se debería realizar en los siguientes términos:

“Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”

“Artículo 1-A. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...

...

XVIII. Acción colectiva: Facultad de un grupo o colectividad para acudir ante los Tribunales para la tutela de las pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas (acciones colectivas en sentido estricto y difusas), así como

para la tutela de las pretensiones individuales cuya titularidad corresponda a los miembros de un grupo de personas.”

Capítulo XIII De las Acciones Colectivas

“**Artículo 58-30.** Cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren derechos e intereses de una colectividad o grupo de personas en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como cualquier legitimado a que se refiere el Artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podrán ejercitar la acción colectiva.”

“**Artículo 58-31.** Las acciones colectivas por responsabilidad patrimonial del Estado federales, se tramitarán y resolverán de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación se establece el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

“Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”

Capítulo II

De la competencia del Tribunal y los Conflictos de Intereses

“**Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

III. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación, o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante, **inclusive en la modalidad de acción colectiva en los términos establecidos en el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles** y las que por repetición impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado los pagos correspondientes a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

...
...”

“**Artículo 38.** Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de:

...
..

B) Los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos, siguientes:

I. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

II. Las que nieguen la indemnización o que por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado, **inclusive las que se promuevan en la modalidad de acción colectiva;**
...”

Del texto anterior, se desprende que la propuesta de la infrascrita en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado es dotar a las Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas de competencia para resolver lo relativo a las acciones colectivas en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que son dichas Salas las que resuelven sobre las resoluciones de esta naturaleza de manera particular, por lo que únicamente se agregaría el procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles para las acciones colectivas.

Es dable dudar sobre un posible quebranto del esquema y naturaleza del juicio contencioso administrativo, ya que se estaría dando competencia a un Tribunal Administrativo para conocer un procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin embargo, debemos recordar que las acciones civiles son una herramienta más de apoyo para el acceso a la justicia del gobernado, y que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue creado con plena autonomía para dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, por lo cual la implementación de las acciones colectivas en el ámbito administrativo no rompería con la armonía del sistema de justicia administrativa en México, por el contrario, ampliaría más el campo de competencia del Tribunal para impartir justicia a más personas con menos recursos.

En este sentido, el acceso a la justicia al ser un derecho humano fundamental establecido en los Artículos 14 y 17 Constitucionales, así como en el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismo que comprende, en respuesta a determinados factores tanto socioeconómicos como políticos, el

derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, la cual en última instancia se traduce en: i) el acceso a la jurisdicción; ii) el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y sobre todo; iii) en la cabal ejecución de dicha sentencia, de manera pronta, completa e imparcial, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con los derechos humanos al debido proceso y de legalidad establecidos en nuestra Constitución, consecuentemente, la implementación de nuevos mecanismos de acceso a la justicia propuesta, cumple con el objetivo de progresividad de este derecho humano.

En armonía con lo ya señalado, se transcriben los criterios establecidos por nuestro máximo Tribunal, así como por los Tribunales Colegiados:

“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.". Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto

promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro homine o pro personae, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.⁶³

(El subrayado es mío)

“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Por su parte, el artículo 17 constitucional prevé el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que supone, en primer término, el acceso a la jurisdicción, es decir, que el gobernado pueda ser parte en un proceso judicial y, en segundo, el derecho que tiene a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución, que deberá

⁶³ Tesis VI.1º.A.J/2, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012.

ser pronta, completa e imparcial, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio del debido proceso, contenido en el artículo 14 del señalado ordenamiento, por lo que para dar cabal cumplimiento al derecho inicialmente mencionado, debe otorgarse la oportunidad de defensa previamente a todo acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, lo que impone, además, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Por tanto, el acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, mediante el cual los Jueces y tribunales tutelen de manera eficaz el ejercicio de los derechos humanos de toda persona que lo solicite, sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, es consecuencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en tanto que asegura la obtención de justicia pronta, completa e imparcial, apegada a las exigencias formales que la propia Constitución consagra en beneficio de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.⁶⁴

(El subrayado es mío)

Al respecto se concluye que la implementación de las acciones colectivas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, viene a desarrollar y potencializar el derecho humano de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, toda vez que se permite al gobernado ser parte de un proceso para reclamar el daño patrimonial sufrido en circunstancias comunes con otras personas, las cuales probablemente de manera individual no lo hubiesen iniciado.

⁶⁴ Tesis II.8ª(I Región) 1K (10ª), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XII, Tomo 4, octubre de 2012.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En la hipótesis de la presente investigación planteamos que la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado, podría armonizarse con la figura procesal de las acciones colectivas, con el fin de efficientar los recursos del Estado y otorgar diversas herramientas de protección a los derechos humanos del gobernado ante una actividad administrativa irregular.

En este sentido, se sugirió realizar una investigación profunda y propositiva para analizar los mecanismos jurídicos actuales, como lo son las acciones colectivas, para dar una protección más amplia y efectiva a los derechos de los gobernados.

SEGUNDA. Para comprobar nuestra hipótesis consideramos necesario analizar de manera detallada la evolución histórica de las acciones colectivas y de la responsabilidad patrimonial del Estado, con el fin de verificar las exigencias de la sociedad actual en cuanto a reclamaciones en las que se requiera indemnización por la actividad irregular del Estado, y que las mismas puedan afectar a un grupo de más de 30 individuos.

TERCERA. En adición con lo anterior, se consideró indispensable determinar la necesidad de implementar las figuras procesales que protegen los derechos colectivos en otras instituciones como es la responsabilidad patrimonial del Estado.

CUARTA. Se realizó un análisis detallado del marco normativo vigente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, destacando su importancia y relevancia en el sistema jurídico y en la confianza del gobernado con el Estado ante la existencia de dicha Institución, llegando al punto corolario de que el gobernado tenía la certeza que toda la manifestación de poder estuviera regulada por una ley, y que los actos de autoridad no podían ni debían estar fuera del ámbito legal vigente, sin embargo, en la realidad existían actos considerados anómalos o irregulares por parte del

Estado, por lo tanto, surge la necesidad de recuperar la confianza de los ciudadanos, otorgando al gobernado prerrogativa de solicitar una indemnización por los daños ocasionados derivados de dicha actuación.

QUINTA. Realizamos el estudio de cada uno de los elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano, estableciendo en primer lugar que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial atiende únicamente al daño que sufre el ciudadano por la actuación estatal, sin considerar el elemento subjetivo de la culpa o el dolo del servidor público.

SEXTA. En relación al carácter directo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se debe decir que las consecuencias jurídicas de las actuaciones u omisiones del órgano público son directamente atribuibles a dicha persona jurídica pública, de tal modo que el gobernado puede reclamar de manera directa los daños ocasionados al órgano público y no a la persona física en su carácter de servidor público.

SÉPTIMA. Otro de los elementos indispensables para la configuración de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es la existencia de actividad administrativa irregular, la cual se materializa cuando se presenta lo siguiente: a) Existencia de un daño a los bienes y derechos de los particulares; b) Que el particular no tenga la obligación jurídica de soportar esos daños; c) Que no exista fundamento legal o causa para legitimar el daño.

OCTAVA. Por otro lado, analicé los elementos básicos que debe tener la responsabilidad patrimonial del Estado: a) Los sujetos; b) La acción u omisión, traducida como actividad administrativa irregular; c) El daño; d) El nexo causal.

NOVENA. En relación a los sujetos, tenemos la participación necesaria del sujeto activo representada por el particular, el cual se encuentra en posición de exigir el cumplimiento de la obligación, es decir, de reclamar el pago de la indemnización;

mientras que el sujeto pasivo, es el órgano del Estado en ejercicio de sus funciones administrativas, el cual por su actividad irregular tiene la obligación de indemnizar al sujeto activo.

DÉCIMA. La actividad administrativa irregular, en su forma de acción u omisión, se traduce en hacer o dejar de hacer una conducta que genere un daño al particular, la cual no tenga fundamento jurídico que la soporte.

DÉCIMA PRIMERA. El daño es un requisito esencial para la existencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual es interpretado como el deterioro, menoscabo o afectación en bienes o derechos del particular, el cual debe ser cuantificable en dinero y específico.

DÉCIMA SEGUNDA. El nexo causal, como requisito de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es aquél vínculo jurídico existente entre la actividad irregular del Estado y el daño ocasionado.

DÉCIMA TERCERA. En relación a la indemnización, se definió como el derecho sustantivo que surge como consecuencia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual consiste en la reparación integral del daño ocasionado, dejando dentro de sus posibilidades, las cosas al estado que se encontraban antes de generarse el referido daño.

DÉCIMA CUARTA. En cuanto al procedimiento por reclamación patrimonial del Estado, se reprodujo un diagrama de flujo muy dinámico para el lector, en el cual a *grosso modo* se da un resumen del procedimiento administrativo ante el órgano administrativo generador de la actividad administrativa irregular (Ver foja 51), puntualizándose los medios de impugnar las resoluciones que provengan de este procedimiento.

DÉCIMA QUINTA. La concurrencia en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado también es muy frecuente, ya que en ejercicio de su función administrativa, pueden participar diversos órganos públicos, por lo que habrá que determinar claramente la responsabilidad de cada uno, o en su caso que se responda solidariamente y equitativamente en relación a la indemnización.

DÉCIMA SEXTA. En otro apartado, se destacó la facultad del Estado para repetir contra los servidores públicos que actuaron de manera irregular y, cuya actuación provocó daños al particular, lo cual culminó en el pago de la indemnización correspondiente.

DÉCIMA SÉPTIMA. Por otra parte, se realizó un análisis a profundidad de las acciones colectivas en el sistema jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional del 29 de julio de 2010, lo cual tuvo como consecuencia la adaptación de distintas leyes como son el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

DÉCIMA OCTAVA. La acción colectiva se definió como la facultad de un grupo o colectividad para acudir ante los Tribunales de la Federación a exigir la tutela de pretensiones cuya titularidad corresponda a una colectividad de personas o, en su caso, pretensiones individuales las cuales se unen por causas comunes.

DÉCIMA NOVENA. Las materias en las que actualmente se pueden aplicar las acciones colectivas son: i) Consumo en general; ii) Consumo de servicios financieros; iii) Competencia Económica y, iv) Materia ambiental.

VIGÉSIMA. Por su parte las acciones colectivas tutelan los siguientes derechos e intereses: i) Difusos; ii) Colectivos; iii) Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva.

VIGÉSIMA PRIMERA. A pesar de que los derechos difusos son un poco complicados de identificar, podemos diferenciarlos por las siguientes características: i) La pertenencia a un grupo de individuos ligeramente determinados o indeterminables; ii) La falta de existencia de un vínculo jurídico entre los individuos, únicamente unidos por circunstancias de hecho; y iii) Su naturaleza es indivisible, es decir, cada sujeto de la colectividad comparte la titularidad del derecho o interés con los otros miembros.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Las características de los derechos e intereses colectivos para su identificación son las siguientes: i) La pertenencia a un grupo de individuos determinados o determinables; ii) Existencia de un vínculo jurídico entre los individuos; y iii) Su naturaleza es indivisible, es decir, cada sujeto de la colectividad comparte la titularidad del derecho o interés con los otros miembros.

VIGÉSIMA TERCERA. Los derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, son aquellos cuyas características se identifican a continuación: i) Pertenecen a un grupo de individuos determinados o determinables; ii) Su naturaleza es divisible, es decir, cada sujeto de la colectividad es titular de un derecho subjetivo, por lo que podrían exigir su cumplimiento de manera individual, sin embargo, se unen con otros individuos con el mismo o similar derecho subjetivo.

VIGÉSIMA CUARTA. Las acciones colectivas se clasifican en: a) Acción difusa (tutela derechos e intereses difusos); b) Acción colectiva en sentido estricto (Tutela de derechos e intereses colectivos); c) Acción individual homogénea (Tutela de derechos e intereses de incidencia colectiva).

Las características de las acciones anteriores, se pueden resumir en el siguiente cuadro:

Tipo de Acción	Derechos Tutelados	Titular	Objeto	Sentencia	Consideraciones
Acción Difusa	Derechos e intereses difusos	Colectividad indeterminada	Reclamar la reparación del daño	-Ordenar la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación -O en su caso cumplimiento sustituto	-No debe existir vínculo jurídico entre el actor y demandado. -No puede haber reparación del daño de manera individual. -No se ordena hacer o dejar de hacer la acción.
Acción colectiva en sentido estricto	Derechos e intereses colectivos	Colectividad determinada con circunstancias comunes	Reclamar la reparación del daño	-Condena a realizar acciones o que se abstenga de realizarlas -Ordena de cubrir daños de manera individual	-Debe existir un vínculo por mandato de ley entre el actor y el demandado
Acción individual homogénea	Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva	Individuos agrupados por circunstancias comunes	Reclamar el cumplimiento de un contrato o su rescisión	-Orden de cumplir un contrato o rescisión del mismo	-Debe existir un vínculo jurídico consistente en un contrato previo

VIGÉSIMA QUINTA. La legitimación activa, entendida como la que es ejercida por la parte que acude ante el órgano jurisdiccional a demandar el ejercicio o protección de un derecho, en las acciones colectivas la tienen a) La Procuraduría Federal del Consumidor (“PROFECO”); b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“PROFEPA”); c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (“CONDUSEF”); d) La Comisión Federal de Competencia Económica (“COFECE”); e) El representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros; f) Las asociaciones civiles; y el g) Procurador General de la República (“PGR”).

VIGÉSIMA SEXTA. La legitimación en la causa, que se traduce en tener la titularidad del derecho cuestionado en juicio, para las acciones colectivas se acredita siendo la colectividad titular de los derechos subjetivos como consumidores o usuarios, o siendo parte del medio ambiente afectado, o demostrando ser parte del proceso de competencia económica respectiva, es decir, la manera de comprobar la legitimación en la causa es a través de la acreditación del interés legítimo o jurídico respecto al derecho.

Asimismo, el Código Federal de Procedimientos Civiles nos impone ciertos requisitos extraordinarios para acreditar la legitimación en la causa (Artículo 588).

VIGÉSIMA SÉPTIMA. El procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles para las acciones colectivas resulta muy complicado, lo cual desincentiva la promoción de este tipo de herramientas procesales, por lo cual propongo cambios específicos en el mismo.

VIGÉSIMA OCTAVA. Los efectos de las sentencias en acciones colectivas son los siguientes:

Tipo de Acción	Sentencia
Acción Difusa	-Ordenar al demandado la reparación del daño, consistente en la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la afectación. -O en su caso cumplimiento sustituto.
Acción colectiva en sentido estricto	-Condenar al demandado a la reparación del daño, ordenando realizar acciones o que se abstenga de realizarlas -Ordena de cubrir daños de manera individual *Cada miembro de la colectividad promoverá un incidente de liquidación en el que se probará el daño sufrido.
Acción individual homogénea	-Condenar al demandado a la reparación del daño, ordenando realizar acciones o que se abstenga de realizarlas -Ordena de cubrir daños de manera individual -Orden de cumplir un contrato o rescisión del mismo *Cada miembro de la colectividad promoverá un incidente de liquidación en el que se probará el daño sufrido.

VIGÉSIMA NOVENA. Durante la investigación advertí que la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado puede ser armonizada con la figura procesal de las acciones colectivas, ya que existe la necesidad social de exigir la protección y defensa de nuestros derechos por diferentes vías que den un acceso más ágil y económico a la justicia.

La tutela judicial, tutelada en los Artículo 1º y 17 Constitucionales, implica no solamente que el gobernado tenga acceso a los órganos jurisdiccionales para la defensa y exigencia de sus derechos, si no a la creación de nuevos y diversos mecanismos para que los particulares puedan hacer valer sus derechos de la forma que estimen conveniente.

TRIGÉSIMA. Las acciones colectivas se convierten en la herramienta adicional creada para dar una tutela judicial efectiva al gobernado, dándole la oportunidad de elegir la vía más adecuada para defender sus derechos.

TRIGÉSIMA PRIMERA. Las acciones colectivas llegan para adoptar principios de proceso jurisdiccional público, en el que se debe acudir a una interpretación jurídica más avanzada para preservar derechos públicos y constitucionales, con el fin de que se eviten e indemnicen los daños realizados por la propia Administración Pública a los gobernados.

TRIGÉSIMA SEGUNDA. Dentro de los beneficios de incorporar la figura procesal de las acciones colectivas a la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentran: i) Reducción de costos de litigio tanto para la administración pública como para el gobernado; ii) Concentración judicial; iii) Uniformidad de criterio en sentencias para los gobernados; iv) Mayor impacto en casos particulares al realizarse de manera colectiva; v) Mayor participación en el ejercicio de la justicia; y vi) Mayor diligencia de prevención en la actividad administrativa.

TRIGÉSIMA TERCERA. Por lo anterior, es que se propone una reforma estructural a las normas que regulan las acciones colectivas y la responsabilidad patrimonial del Estado, con el fin de incorporar esta herramienta procesal en la Institución.

Consecuentemente las reformas propuestas, de manera sintetizada serían a las siguientes:

a) A la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

i) Reforma al Artículo 18, con el fin de reconocer el procedimiento por Responsabilidad Patrimonial del Estado de manera colectiva.

ii) Agregar el Artículo 23, con el fin de remitir el procedimiento al establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

b) Al Código Federal de Procedimientos Civiles: Reforma a los Artículos 578, 583, 588, 589, 591, 592, 593, 595 y 596 con el fin de incorporar la Responsabilidad Patrimonial del Estado y mejorar el procedimiento de acciones colectivas.

c) A la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

i) Agregar el Artículo 1-A y el Capítulo XIII denominado “De las Acciones Colectivas”.

d) A la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

i) Reformas al Artículo 3, con el fin de dotar de competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer de las acciones colectivas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

-Arellano, Efrén y Cárdenas, J. Guadalupe, *“Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico”*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 120, México, 2011.

-Bejarano Sánchez, Manuel *“Obligaciones Civiles”*, 5ª ed., México, Oxford, 1999.

- Borja Soriano, Manuel *“Teoría General de las Obligaciones”*, 12ª Edición, Editorial Porrúa México, 1991.

-Castro Estrada, Álvaro, *“Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, Editorial Porrúa, México, 1997.

-Castillo González, Leonel y Murillo Morales, Jaime (coord.) *“Acciones Colectivas Reflexiones desde la judicatura”* Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de la Judicatura Escuela Judicial, México 2013.

-Duguit, León *“Las Transformaciones del Derecho Público”*,(trad. Con estudio preliminar de Alfonso Posada y Ramón Jaen), 2ª Edición, Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, Madrid, 1926.

-Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica (coord..) *“Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho”* Volumen Dos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-García De Enterría, E. Y Fernández T.R., *Curso de derecho administrativo I*, Madrid: Civitas, 2004.

-Genevieve, Viney *“Traité d droit civil: introduction á la responsabilité. 2ª Edición*, París, 1995.

- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 14ª Edición, Porrúa, México, 2001.

-Messineo, Francesco *“Derecho Civil y Comercial”* Tomo IV “Derecho de las Obligaciones Parte General”, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1979.

-Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho Administrativo*, Madrid, Ariel, 2003.

- Rojina Villegas, Rafael *“Derecho Civil Mexicano”*, Tomo IV “Obligaciones”, 6ª Ed. Porrúa, México, 1996.

-Rojina Villegas, Rafael *“Derecho Civil Mexicano”*, Tomo V, Vol. I, México, Porrúa, 1981.

- Zavala De González, Matilde *“Resarcimiento de daños”* Tomo II *“Daños a las personas. Integridad física”*, Argentina, Hammurabi, 1996.

-Valls Hernández, Sergio Armando *“Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal”*, Tomo III *“Recursos Administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos”*, México, 2006.

-Zevada, R.J. *“Soberanía y responsabilidad”* Tesis Profesional, Facultad Nacional de Jurisprudencia, México, 1925.

ARTÍCULOS

-Benalcázar Guerrón, Juan Carlos *“El principio de responsabilidad jurídica en el Estado de Derecho y su concreta aplicación en el ámbito especial referencia al derecho mexicano”*, Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-Coquis Velasco, Ariadna *“La reparación del daño material a víctimas del delito y la mediación penal en el Distrito Federal”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Virtual.

-Fernández Ruíz, Jorge *“El Régimen Jurídico de Responsabilidad de los Servidores Públicos”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-Guevara Rodríguez, Eduardo *“¿Qué ha pasado con las Acciones Colectivas?”* Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 22, agosto 2014.

-Fernández Ruíz, Jorge *“El Régimen Jurídico de Responsabilidad de los Servidores Públicos”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- López Montoya, Elsy, *“La Defensa de los Derechos del Consumidor desde una Perspectiva Internacional”*, Sistema de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho, UNAM.

-Moreno Molina, José Antonio *“La responsabilidad patrimonial del Estado en México, un análisis comparativo con el derecho español”*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-Ovalle Favela, José *“Las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles”* Revista de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

-Torres Torres, Rosa María *“Acciones colectivas y derecho a la educación”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DICCIONARIOS

-Barragán Barragán, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo V, I-J, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición.

NORMAS

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

-Código Federal de Procedimientos Civiles.

-Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

-Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

-Constitución Española.

-Corral Jurado, Javier, *“Proyecto de Decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Tercero del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Acciones Colectivas”* Cámara de Diputados, México, 2010.

-Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas, *Gaceta Parlamentaria*, número 68, 10 de diciembre de 2009.

-Tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 502.

-Tesis aislada Registro digital 359003 (5a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época Libro XII, Tomo XLVII, marzo 1936, página 4201.

- Tesis con Registro Digital 258965 (6a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Sexta Época Volumen CXV, Segunda Parte, enero 1967, página 19.

- Tesis I.4o.C.226.C (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXI, octubre 2011, página 2819.
- Tesis 2ª. LXVII/2008 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomo XXVII, mayo, 2008, página 235.
- Tesis P.J. 42/2008 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, mayo 2008, Tomo XXVII, página 722.
- Tesis 2a./J 163/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época Libro 26, enero 2016, Tomo II.
- Tesis XI.1o.A.T.50 K (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2011, Tomo XXXIV, página 2136.
- Tesis I.Accxxiv/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, junio de 2014, Tomo I, página 438.
- Tesis con Registro Digital 1013718 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena -Época Apéndice de 2011 Tomo V, Tesis 1119 , 2011, página 1252
- Tesis II.8ª(I Región) 1K (10ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 4, Octubre de 2012

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/>
- http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/junio09/DERECHOS_CONSUM_PERSPECT_INTNAL.pdf
- <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/viewFile/10442/12586>
- <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/3/art/art5.pdf>
- www.ceja.oerg.mx
- <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/viewFile/1411/1312>

Leyes de responsabilidad patrimonial del Estado en las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos.

Entidad Federativa	Existencia	Nombre	Observaciones
Aguascalientes.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 10/05/2010. • Última reforma: 26/03/2018.
Baja California.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Baja California.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 05/10/2007. • Última reforma: 20/11/2015.
Baja California Sur.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 20/03/2005. • Última reforma: 31/10/2016.
Campeche.	No		
Coahuila.	No		
Colima.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 22/06/2002. • Última reforma: 24/03/2018.
Chiapas.	No		
Chihuahua.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 05/01/2013.

			<ul style="list-style-type: none"> • Última reforma: 22/02/2017.
Ciudad de México.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 21/10/2008. • Última reforma: 28/11/2014.
Durango.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 05/12/2013. • Última reforma: 05/03/2017.
Guanajuato.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 07/01/2005. • Última reforma: 05/07/2018.
Guerrero.	No		
Hidalgo.	No		
Jalisco.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 11/09/2003. • Última reforma: 11/10/2016.
Estado de México.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 30/05/2017. • Última reforma: Sin reformar.
Michoacán.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 01/09/2017. • Última reforma: Sin reformar.

Morelos.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 14/12/2011. • Última reforma: 01/03/17.
Nayarit.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 24/05/2006. • Última reforma: 08/11/16.
Nuevo León.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 03/05/2013. • Última reforma: 21/10/2016.
Oaxaca.	No		•
Puebla.	No		•
Querétaro.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 03/08/2009. • Última reforma: Sin reformar.
Quintana Roo.	No		
San Luis Potosí.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 23/12/2004. • Última reforma: 23/12/2014.
Sinaloa.	No		
Sonora.	No		

Tabasco.	No		
Tamaulipas.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 11/01/2005. • Última reforma: 21/12/2016.
Tlaxcala.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 19/12/2016. • Última reforma: Sin reformar.
Veracruz.	Sí	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación: 31/12/2003. • Última reforma: Sin reformar.
Yucatán.	No		
Zacatecas.	No		

Total: 32
Con Ley: 19 Estados
Sin Ley: 13 Estados

RESPUESTA A SOLICITUD

Ciudad de México, a 14 de junio de 2018

C. Solicitante

En atención a su solicitud de acceso a la información citada al rubro, presentada ante la Unidad de Transparencia de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), en fecha 4 de junio de 2018, mediante la cual requirió, en la modalidad de entrega por Internet en la Plataforma Nacional de Transparencia, lo siguiente:

"1. Número de acciones colectivas promovidas por: La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"). 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior."

Con fundamento en los artículos 130, párrafo cuarto, 132, 135 y 136 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)*; la Dirección General de Asuntos Contenciosos le comunica que resulta procedente conceder el acceso a la información solicitada, en la modalidad requerida.

Al respecto, la Dirección General de Asuntos Contenciosos le informa que, del análisis de su solicitud de información, se desprende que, de manera inicial solicita: *"1. Número de acciones colectivas promovidas por: La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE") (...)"*, en ese sentido, es de indicar que este órgano constitucional autónomo ha promovido **cero** acciones colectivas; por ende, respecto del punto 2 en el que solicita: *"(...) 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior"*, no se cuenta con información para atender su solicitud.

En ese sentido, por analogía le es aplicable al caso concreto el **Criterio 18/13**, emitido por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que es del tenor siguiente:

Respuesta igual a cero. No es necesario declarar formalmente la inexistencia. *En los casos en que se requiere un dato estadístico o numérico, y el resultado de la búsqueda de la información sea cero, éste deberá entenderse como un dato que constituye un elemento numérico que atiende la solicitud, y no como la inexistencia de la información solicitada. Por lo anterior, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el número cero es una respuesta válida cuando se solicita información cuantitativa, en virtud de que se trata de un valor en sí mismo.*

Resoluciones

- *RDA 2238/13. Interpuesto en contra de la Procuraduría General de la República. Comisionada Ponente María Elena Pérez-Jaén Zermeño.*

- *RDA 0455/13. Interpuesto en contra del Instituto Nacional de Migración. Comisionado Ponente Ángel Trinidad Zaldívar.*
- *RDA 4451/12. Interpuesto en contra de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Comisionada Ponente María Elena Pérez-Jaén Zermeño.*
- *RDA 2111/12. Interpuesto en contra de la Presidencia de la República. Comisionada Ponente María Elena Pérez-Jaén Zermeño.*
- *4301/11. Interpuesto en contra de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Comisionada Ponente Sigrid Arzt Colunga.*

Finalmente, se le informa que en caso de encontrarse insatisfecho y en términos de los artículos 147 y 148 de la LFTAIP, tiene el derecho de interponer, dentro del plazo de quince días, recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o ante la Unidad de Transparencia de esta COFECE.

Si tiene alguna duda o aclaración, puede comunicarse a la Unidad de Transparencia a los números (55) 27-89-65-29 y (55) 27-89-65-01.

Atentamente,
Fidel Gerardo Sierra Aranda
Titular de la Unidad de Transparencia

Ciudad de México, 6 de junio de 2018.

Memorandum: VJ/DGDIC/DC/20/2018.

LIC. GERARDO FRANCISCO CALVILLO ANAYA.
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE.
PRESENTE

En atención al contenido del memorándum electrónico número DEPEACP/E159/18 por el que la Unidad de Enlace, comunica la solicitud número 0637000012818, que señala: **"1. Número de acciones colectivas promovidas por: c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior."** (sic) hago de su conocimiento que hecha una búsqueda exhaustiva en los archivos de las Unidades Administrativas, la Dirección General de Defensoría, Interventoría y Consultiva, **no cuenta con la información solicitada**, toda vez que no se han promovido acciones colectivas por parte de este Organismo Público.

Esto con fundamento en los artículos 133 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 18 y 43, segundo párrafo, del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

ATENTAMENTE,
DIRECTORA CONSULTIVA.

LIC. LUZ MARÍA BECERRA GAMEY.

C.c.p. Lic. Anabel Hernández Rivera.- Directora General de Defensoría, Interventoría y Consultiva.- Para superior conocimiento.- Se envía por Sistema de Control de Gestión.
LMBC/sjyj

Ciudad de México, a 11 de junio de 2018.

C. Solicitante.

En respuesta a la solicitud de información con folio número **0637000012818**, dirigida a la Unidad de Transparencia de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, y que a la letra dice:

“1. Número de acciones colectivas promovidas por: c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (“CONDUSEF”). 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior”. (sic)

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 131 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las dependencias y entidades sólo están obligadas a entregar la información que se encuentre en sus archivos y el acceso se da en la forma en que lo permita el documento o información de que se trate, en tal sentido hacemos de su conocimiento que la Dirección General de Defensoría, Interventoría y Consultiva, informó lo siguiente:

Adjunto al presente, me permito remitir memorando de respuesta a la solicitud 0637000012818

La anterior información fue proporcionada a esta Unidad de Transparencia por la Dirección General de Defensoría, Interventoría y Consultiva de conformidad con sus atribuciones establecidas en el Estatuto Orgánico de esta Comisión Nacional.

Nombre y cargo del servidor público que hace entrega de la información.

Lic. Jesús Rodríguez Castillo
Servidor Público Habilitado CONDUSEF.

Ciudad de México a 06 de junio de 2018.

FOLIO.- 1700100027918.
P R E S E N T E .

Con fundamento en lo establecido en el artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), 1°, 2, 81, 121, 134 y 135 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LFTAIIP); así como el *Acuerdo A/072/16*, por el cual se crea la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental de la Procuraduría General de la República, en relación a su **solicitud de acceso a la información**, que dirigió específicamente a la **Agencia de Investigación Criminal**, por la que requirió conocer:

Modalidad preferente de entrega de información:
Entrega por Internet en la PNT

Descripción de la solicitud de información:
"1. Número de acciones colectivas promovidas por: La Procuraduría General de la República 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior." (sic.)

(Énfasis añadido).

Se hace de su conocimiento, que a través del **Acuerdo A/101/13**, se creó la Agencia de Investigación Criminal (AIC), misma que es un órgano administrativo desconcentrado de la Procuraduría General de la República (PGR), en ese sentido, es preciso señalar, que la AIC, tiene como objeto la **planeación, coordinación ejecución, supervisión y evaluación de las acciones para combatir tácticamente el fenómeno delictivo** a través de productos de inteligencia y servicios científicos y forenses que sustenten la investigación de los delitos.

De esta manera, tras efectuar un análisis al contenido de su solicitud no es posible advertir que la información de su interés se encuentre relacionada con las facultades citadas en el párrafo anterior; sin embargo, se hace de su conocimiento que el sujeto obligado que pudiera atender su petición es, en su caso, la **Procuraduría General de la República (PGR)**, a través de su **Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (SJAI)**, ya que de conformidad con lo dispuesto en el *Manual de Organización de la Procuraduría General de la República*, **corresponde al Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, realizar la defensa jurídica de esa Procuraduría ante las autoridades administrativas, judiciales y laborales.**

Expuesto lo anterior, se le sugiere formular su requerimiento de información a la **Procuraduría General de la República**, a efecto de que ésta proceda a efectuar una búsqueda exhaustiva y pormenorizada de la información de su interés en sus diferentes unidades administrativas, específicamente la **SJAI**, mismo que puede realizar a través del Sistema de Solicitudes de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), por medio de la siguiente liga electrónica:

<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/quest/sac>



Si derivado de la respuesta a su solicitud de información le surge alguna duda, puede acudir a esta Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental, ubicada en calle Ignacio L. Vallarta No. 13, Planta Baja, Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030 en la Ciudad de México; llamar al teléfono (55) 5346 0000, extensiones 505402 y 507924; o bien, escribimos al correo electrónico leydetransparencia@pgr.gob.mx, en donde con gusto le atenderemos.

Sin otro particular, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

**LIC. MIGUEL ÁNGEL CERÓN CRUZ.
DIRECTOR DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA
UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y APERTURA GUBERNAMENTAL**

Elaboró: Lic. BIDA





SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

EXP. N° PFPA/5.3/12C.6/000493-18

OP/UT/00958/18

Ciudad de México., a 20 de Junio del 2018

**C. SOLICITANTE
P R E S E N T E.**

Me refiero a su atenta solicitud registrada bajo el folio 1613100049318, recibida en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través del Sistema de Solicitudes de Información (INFOMEX) el pasado 04 de Junio de 2018 por medio de la cual solicita en la modalidad de entrega por internet en la PNT:

"1. Número de acciones colectivas promovidas por: La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"). 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior." (SIC)

Sobre el particular, hago de su conocimiento que la información por usted solicitada, le fue requerida a la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio; misma que hace del conocimiento de esta Unidad de Transparencia, después de una búsqueda exhaustiva en los archivos físicos y electrónicos, que a la fecha se han presentado tres acciones colectivas, de las cuales ninguna ha causado estado.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
LA TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA


MTRA. ELVIRA DEL CARMEN YÁÑEZ OROPEZA

NDPDC

Oficio: PFC/UT/1319/2018

Asunto: Se notifica respuesta al folio 1031500077118.

Ciudad de México, a 21 de junio de 2018.

Estimado solicitante

Presente

El 04 de junio de 2018 fue recibida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la solicitud registrada con el folio **1031500077118**, en la que se requiere lo siguiente:

"1. Número de acciones colectivas promovidas por: a) La Procuraduría Federal del Consumidor ("PROFECO"). b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"). e) La Procuraduría General de la República. 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior." (sic).

Al respecto, con fundamento en los artículos 131 y 132 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 133 y 135 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Octavo y Vigésimo de los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública, esta Unidad de Transparencia hace de su conocimiento que la presente solicitud fue turnada a las áreas administrativas competentes para su atención, a saber, la **Subprocuraduría de Telecomunicaciones** a la cual se encuentra adscrita la Dirección General de Defensa Colectiva y Contratos de Adhesión de Telecomunicaciones, también fue turnada a la **Subprocuraduría Jurídica** a la cual se encuentra adscrita la Dirección General Adjunto de Acciones de Grupo, quien se pronunció en los términos siguientes:

Subprocuraduría Jurídica

"En relación a las preguntas formuladas por el particular en los términos transcritos, me permito dar respuesta de la siguiente manera:

Pregunta

1. *Número de acciones colectivas promovidas por: a) La Procuraduría Federal del Consumidor ("PROFECO"). b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"). e) La Procuraduría General de la República.*

Respuesta

La Procuraduría Federal del Consumidor ha promovido dieciséis (16) demandas de acciones colectivas.

*Por cuanto al número de acciones colectivas promovidas por:
b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA").*

- c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF").
- d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE").
- e) La Procuraduría General de la República (PGR).

Al respecto, me permito hacer de su conocimiento del solicitante, la incompetencia de esta Procuraduría Federal del Consumidor, para rendir la información que requiere de los organismos que cita en los incisos b), c), d) y e), por lo siguiente:

Conforme a lo dispuesto por el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas: la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia, así como el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros, y las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y el Procurador General de la República.

Esto es, se legitima entre otras a la Procuraduría Federal del Consumidor y a otras dependencias, para ejercer acciones colectivas en materias de consumo, financiera, ambiental y de competencia económica, de acuerdo a las facultades que tienen a su cargo, tal como lo prevén las disposiciones legales que les dan vida jurídica a cada una de las mencionadas.

Ahora bien, tratándose de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), está reconocida legalmente para demandar en la vía ordinaria civil federal en contra de proveedores que deriven exclusivamente de las relaciones de consumo en términos de los artículos 24 fracciones II y III, y 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en concordancia con el numeral 585 del Código Federal invocado.

Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEP), tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental, sus atribuciones se contemplan en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En tanto que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"), tiene como finalidad el promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las Instituciones Financieras, de conformidad a lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley de Protección y Defensa al usuario de Servicios Financieros.

Con relación a la Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"), en su carácter de órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Las facultades de dicha Institución se encuentran delimitadas en la propia Carta Magna y en la Ley Federal de Competencia Económica.

Refiriéndose a la Procuraduría General de la República (PGR), es el órgano del poder ejecutivo federal que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares, que son la policía investigadora y los peritos.

Cabe decir que esta Institución se encarga del despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de dicha Procuraduría, su Reglamento y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

En ese orden de ideas, se advierte que si bien es cierto que el Código Federal de Procedimientos Civiles les da legitimidad a cada una de los organismos en comento, para que ejerzan acciones colectivas, también lo es que, en el ámbito de su competencia las promoverán, tomando en consideración que sus funciones se rigen en lo preceptuado por la ley de la materia que rige sus actuaciones

Por su parte, la Procuraduría Federal del Consumidor, cuenta con un mecanismo fundamental a fin de que desempeñe su función de defender por la vía jurisdiccional los intereses de los consumidores que se ven afectados por las transacciones de consumo, por medio de las acciones colectivas, mismas que constituyen instrumentos en la tutela efectiva de los derechos de sus representados, y por tanto única y exclusivamente da respuesta al número de acciones colectivas promovidas por esta Institución, ya que legalmente, es incompetente para proporcionar información por lo que se refiere a los demás organismos.

Pregunta

2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionas en el punto 1 anterior." (sic.)

Respuesta

Tres (3) acciones colectivas con resultado favorable por la Procuraduría Federal del Consumidor, como parte actora en representación de los consumidores afectados, y que a continuación se indican:

No.	DEMANDADO	NÚMERO DE CONSUMIDORES	ESTADO PROCESAL
1	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. (Telcel)	14,838,581	Concluido por convenio
2	Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (Telmex):	62	Concluido por convenio
3	Sistemas Innovadores para Entretenimiento, S.A. de C.V., conocida comercialmente como "Boletea", Productora de Espectáculos, S. de R.L. de C.V. y Sistemas Innovadores para Espectáculos, S.A. de C.V., comercialmente conocida como "Boletea Tickets";	51	Concluido en audiencia previa de conciliación

La información de que se trata es consultable en el portal <http://acolectivas.profeco.gob.mx/>

En relación a las demás Instituciones, se hace del conocimiento del solicitante que es incompetente esta Procuraduría Federal del Consumidor, para efecto de proporcionar la información detallada en la solicitud de cuenta, puesto que como se indicó en la respuesta que corresponde a la pregunta número 1, la ley de la materia que regula su actuar, en sus preceptos no se desprende la obligación normativa para que genere ese tipo de información con respecto a los organismos que refiere en los incisos b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPa"). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"), y, e) La Procuraduría General de la República (PGR), siendo en todo caso quienes podrán rendirla en el ejercicio de sus

atribuciones, y para ello, resulta necesario que el particular se dirija a través de las Unidades de Transparencia de cada uno de los citados a solicitar la información respectiva, lo cual se comunica a manera de brindar la orientación debida por parte del suscrito en su carácter de sujeto obligado en el presente asunto, de manera tal que cumple por su parte, con la función que le corresponde en términos de los artículos 45 fracción III de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 61 fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública..” (sic)

Subprocuraduría de Telecomunicaciones

“La Dirección General de Defensa Colectiva y Contratos de Adhesión de Telecomunicaciones, por conducto de su titular informa:

Con fundamento en los artículos 17 del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor y 13 SEXTUS del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, y en atención a la solicitud con número de folio 1031500077118, se informa respecto del número de acciones colectivas promovidas por la Procuraduría Federal del Consumidor (“PROFECO”), en específico por la Dirección General de Defensa Colectiva y Contratos de Adhesión de Telecomunicaciones, así como, el número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por esta unidad administrativa, que a partir del 8 de septiembre de 2015 entró en funciones la Dirección General de Defensa Colectiva y Contratos de Adhesión de Telecomunicaciones, derivado de la Reforma al Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor y al Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación en fechas de 24 de agosto de 2015 y 7 de septiembre de 2015 respectivamente, y en este periodo, el número de acciones colectivas promovidas por esta Dirección General es cero.” (sic)

Por lo cual resulta aplicable por analogía el criterio 18/13 emitido por el Pleno del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual establece:

Respuesta igual a cero. No es necesario declarar formalmente la inexistencia. En los casos en que se requiere un dato estadístico o numérico, y el resultado de la búsqueda de la información sea cero, éste deberá entenderse como un dato que constituye un elemento numérico que atiende la solicitud, y no como la inexistencia de la información solicitada. Por lo anterior, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el número cero es una respuesta válida cuando se solicita información cuantitativa, en virtud de que se trata de un valor en sí mismo.” (sic)

Es dable establecer que por lo que se refiere al numeral 1 incisos b), c), d) y e) de la solicitud de referencia fueron sometidos a Comité de Transparencia, con fundamento en el artículo 131 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el artículo 136 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como **incompetencia parcial** de esta Procuraduría respecto a lo siguiente “1. Número de acciones colectivas promovidas por: [...] b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“PROFEPA”). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (“CONDUSEF”). d) La Comisión Federal de Competencia Económica (“COFECE”). e) La Procuraduría General de la República”(sic), dicha incompetencia parcial fue aprobada por unanimidad por el Comité de Transparencia en la Trigésima Sexta Sesión Extraordinaria celebrada el 19 de junio de 2018, a través de la resolución 0071/2018, en la cual se plasman los motivos de hecho y de derecho que se consideraron al momento de declarar la incompetencia parcial de esta institución, misma donde se orienta al solicitante a que presente su solicitud de acceso respecto al numeral 1 inciso b) a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

(PROFEPA), c) a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), d) a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y e) a la Procuraduría General de la República (PGR) por lo que refiere a dicho contenido de información. Dicha resolución, se remite a Usted de forma adjunta.

Finalmente, con fundamento en los artículos 142 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 147 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se hace de su conocimiento que dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la presente, podrá interponer ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el recurso de revisión.

A t e n t a m e n t e

Mtro. Carlos de Jesús Ponce Beltrán
Subprocurador de Telecomunicaciones y
Titular de la Unidad de Transparencia

Ciudad de México, a 19 de junio de 2018.

**Comité de Transparencia
Votación**

Solicitud: 1031500077118
Ingreso: 04 de junio de 2018
Área: Subprocuraduría de Telecomunicaciones
Subprocuraduría Jurídica
Tipo: Incompetencia parcial
N° de Resolución: 0071/2018
Sesión: Trigésima Sexta Extraordinaria/2018

ANTECEDENTES

Con fecha 04 de junio de 2018, esta Procuraduría Federal del Consumidor recibió la solicitud de información con número de folio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) 1031500077118 y con número de control interno de la Unidad de Transparencia 0771/2018, mediante la cual se requirió lo siguiente:

"1. Número de acciones colectivas promovidas por: a) La Procuraduría Federal del Consumidor ("PROFECO"). b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"). e) La Procuraduría General de la República. 2. Número de acciones colectivas, con resultado favorable para la parte actora promovidas por las instituciones mencionadas en el punto 1 anterior." (sic)

En tal virtud, la Unidad de Transparencia turnó la solicitud que nos ocupa a la Subprocuraduría de Telecomunicaciones y a la Subprocuraduría Jurídica, al estimar que estas unidades administrativas podrían resultar competentes para pronunciarse respecto de lo requerido por el particular.

En ese sentido, la Subprocuraduría de Telecomunicaciones, a través del oficio **PFC/SPT/369/2018**, de fecha 06 de junio de 2018, estableció la incompetencia parcial para pronunciarse respecto de parte de lo solicitado en el folio de referencia; ello, en los siguientes términos:

"La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, está facultada para promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, procurando la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, vigilando que las relaciones entre consumidor y proveedor se realicen atendiendo los principios básicos establecidos en la Ley de la materia, en los que se protege la vida, la salud, la seguridad y la economía de la población consumidora.

Ahora bien, derivado de las Reformas al Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor y al Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 24 de agosto y 7 de septiembre de 2015, respectivamente, se creó la Subprocuraduría de Telecomunicaciones y sus Direcciones Generales adscritas a ella. En ese tenor, la Dirección General de Defensa Colectiva y Contratos de Adhesión de Telecomunicaciones, cuenta con la atribución para representar, proteger y defender individualmente o colectivamente a los consumidores ante proveedores, autoridades administrativas y jurisdiccionales y ejercer las acciones que correspondan en los términos de los ordenamientos legales aplicables en materia de telecomunicaciones, lo anterior de conformidad con el artículo 13 SEXTUS fracciones VI y VII del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor.

De esta manera, la Subprocuraduría de Telecomunicaciones, y en su caso, la Dirección General de Defensa Colectiva y Contratos de Adhesión de Telecomunicaciones, es competente para pronunciarse respecto de "1. Número de acciones colectivas promovidas por: a) La Procuraduría Federal del Consumidor [...]".

Por otra parte, de las atribuciones otorgadas a la Procuraduría Federal del Consumidor, consagradas en el artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en relación con las atribuciones de esta Subprocuraduría de Telecomunicaciones, establecidas en el artículo 13 Bis del Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, en relación con el artículo 13 SEXTUS del Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor, no se desprende la obligación normativa para contar con la información respecto de las acciones colectivas promovidas por "La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"). e) La Procuraduría General de la República".

Finalmente, con fundamento en los artículos 45, fracción III de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 61, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el solicitante tendrá que dirigirse a las Unidades de Transparencia de cada una de las dependencias antes descritas para requerir la información detallada en el resto de la presente solicitud de información." (sic)

Por su parte, la Subprocuraduría Jurídica a través del oficio PFC/SJ/DGAAG/205/2018, de fecha 06 de junio de 2018, estableció la incompetencia parcial para pronunciarse respecto de parte de lo solicitado en el folio de referencia, en los siguientes términos:

"La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, está facultada para promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, procurando la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones de consumo, vigilando la efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, de conformidad a las disposiciones establecidas en el artículo 1 fracción IV de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ahora bien, la Institución citada realiza entre otras funciones la de ejercer, ante los tribunales competentes las acciones que le corresponden a ésta, así como hacer valer toda clase de derechos, excepciones y defensas en cualquier procedimiento; representar individualmente o en grupo a los consumidores ante proveedores, autoridades administrativas y jurisdiccionales y ejercer las acciones que correspondan de conformidad a los lineamientos de ley.

Esto es, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), está reconocida legalmente para demandar en la vía ordinaria civil federal en contra de proveedores que deriven exclusivamente de las relaciones de consumo en términos de las disposiciones establecidas en los artículos 24 fracciones II y III, y 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en concordancia con el numeral 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cabe aclarar que conforme a lo que prevé el artículo 585 del Código Federal de Procedimientos Civiles, tienen legitimación activa para ejercitar las acciones colectivas: la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y la Comisión Federal de Competencia, así como el representante común de la colectividad conformada por al menos treinta miembros, y las asociaciones civiles sin fines de lucro legalmente constituidas al menos un año previo al momento de presentar la acción, cuyo objeto social incluya la promoción o defensa de los derechos e intereses de la materia de que se trate y que cumplan con los requisitos establecidos en este Código, y el Procurador General de la República.

En esa tesitura, se advierte que si bien es cierto que el Código Federal de Procedimientos Civiles legitima a cada uno de los organismos en cita, para que ejerzan acciones colectivas, también lo es que, en el ámbito de su competencia las promoverán, de conformidad a las disposiciones legales que rigen sus funciones.

Bajo ese tenor se afirma categóricamente que la Procuraduría Federal del Consumidor, si cuenta con un mecanismo fundamental para el desempeño de su función que consiste en defender por la vía jurisdiccional los intereses de los consumidores que se ven afectados por las transacciones de consumo, por medio de las acciones colectivas, mismas que constituyen instrumentos en la tutela efectiva de los derechos de sus representados, y por consiguiente, única y exclusivamente da respuesta al número de acciones colectivas promovidas por esta Institución, ya que legalmente, es incompetente para proporcionar información que se le requiere a ésta, y por lo que se refiere a los demás organismos, es incompetente, en virtud que de la lectura de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que le dio vida jurídica a este organismo, no se desprende la obligación normativa para contar con la información respecto de las acciones colectivas promovidas por "La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECCE"). e) La Procuraduría General de la República".

Atento a lo expuesto, resulta necesario que el particular se dirija a través de las Unidades de Transparencia de cada una de los organismos mencionados a solicitar la información detallada en el resto de la solicitud en comento, lo cual se considera que debe comunicársele al particular, a manera de brindarle la orientación debida por parte de la Dirección General

Adjunta de Acciones de Grupo, en su carácter de sujeto obligado en el presente asunto, de manera tal que cumple por su parte, con la función que le corresponde de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 45, fracción III de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 61, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública." (sic)

Luego entonces, se advierte que tanto la Subprocuraduría de Telecomunicaciones, así como la Subprocuraduría Jurídica, como unidades administrativas que se coligió hubiesen podido resultar competentes para brindar respuesta a la solicitud de mérito, requieren de este Comité de Transparencia la aprobación de la incompetencia parcial para emitir respuesta al folio de la solicitud que nos ocupa; en específico, lo relativo a la parte de la solicitud donde se establece: "acciones colectivas promovidas por: (...) "b) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA"). c) La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF"). d) La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE"). e) La Procuraduría General de la República (...)" ; esto, porque esta Procuraduría no cuanta con atribuciones de conocer respecto de las acciones colectivas promovidas por la PROFEPA, CONDUSEF, COFECE y PGR; ello, con fundamento en los artículos 44, fracción II, 136 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 65, fracción II y 131 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En virtud de lo anterior y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Este Comité de Transparencia de la Procuraduría Federal del Consumidor es competente para conocer y resolver el presente procedimiento de acceso a la información, de conformidad con los artículos 6o. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 3, fracción IV, 44, fracción II, 136 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*; 64, 65, fracción II y 131 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

SEGUNDO.- Una vez que han sido analizados los argumentos de hecho y de derecho expuestos por la Subprocuraduría de Telecomunicaciones y la Subprocuraduría Jurídica, así como lo dispuesto en el artículos 12 y 13 *Sextus*, fracciones VI y VII y del *Estatuto Orgánico de la Procuraduría Federal del Consumidor*, así como lo establecido en los artículos 13 y 13 bis del *Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor*, se arriba al hecho de que estas unidades administrativas y, por lo tanto, esta Procuraduría, no cuentan con facultades expresas para dar información respecto de las acciones colectivas promovidas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y la Procuraduría General de la República (PGR).

Corolario de lo anterior, no se advierte competencia de este organismo descentralizado para contar con información y soportes documentales de lo mencionado en el párrafo anterior.

En razón de lo anterior, y toda vez que lo solicitado no es competencia de esta Procuraduría, las unidades administrativas mencionadas, establecen que la información puede ser proporcionada por la *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)*, la *Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)*, la *Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)* y la *Procuraduría General de la República (PGR)*.

Con motivo de lo anterior, se arriba a la conclusión de que es procedente **CONFIRMAR** la **incompetencia parcial** de esta Procuraduría Federal del Consumidor respecto parte de lo solicitado en el folio que se resuelve; ello, con fundamento en los artículos 44, fracción II y 136 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 65, fracción II y 131 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por lo anterior, es de resolver y se

RESUELVE

PRIMERO.- Este Comité de Transparencia de la Procuraduría Federal del Consumidor es competente para conocer y resolver el presente procedimiento de acceso a la información, de conformidad con los preceptos legales citados en el Considerando PRIMERO de esta resolución.

SEGUNDO.- Con fundamento en lo establecido en los artículos, 44, fracción II, 136 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 65, fracción II y 131 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de conformidad con los argumentos de hecho y de derecho contenidos en el considerando SEGUNDO de la presente resolución, este Comité de Transparencia **CONFIRMA** la **incompetencia parcial** de esta Procuraduría Federal del Consumidor respecto de las acciones colectivas promovidas por "b) *La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA")*. c) *La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros ("CONDUSEF")*. d) *La Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE")*. e) *La Procuraduría General de la República*". (sic), requeridas mediante la solicitud de información 1031500077118.

TERCERO.- Con fundamento en los artículos 21, fracción II, 147, y 148, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente, se hace del conocimiento del solicitante que podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el **recurso de revisión** ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Dicho medio de impugnación podrá ejercerlo optativamente por tres diversas vías; la primera, a través de la PNT en la dirección electrónica <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/>, en la sección denominada "*Sistema de Gestión de Medios de Impugnación*"; la segunda, ante la Unidad de Transparencia de esta Procuraduría; y la



tercera, ante la oficialía de partes del INAI, ello dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta.

CUARTO.- Se instruye a la Unidad de Transparencia, a efecto de que antes del vencimiento del término de ley con que se cuente para notificar al solicitante la incompetencia que nos ocupa, corra traslado de esta resolución en copia simple digitalizada vía PNT o en la vía de entrega solicitada por aquel, para su conocimiento.

Así lo resolvió y aprueba por unanimidad el Comité de Transparencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, durante la Trigésima Sexta Extraordinaria de fecha 19 de junio de dos mil dieciocho.

Mtro. Félix Correa Sánchez

Director General de Procedimientos y Análisis
Publicitario de Telecomunicaciones y Suplente
del Titular de la Unidad de Transparencia
y Presidente del Comité de Transparencia

Lcdo. Miguel Ángel Trejo Toral

Titular del Área de Responsabilidades y
Suplente del Titular del Órgano Interno de
Control en la Procuraduría Federal del
Consumidor, en el Comité de
Transparencia

Lcdo. Ramón González Dillon

Director General de Recursos Materiales y
Servicios Generales, y Responsable
del Área Coordinadora de Archivos

MCG/mam