ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1170-1PO2-10

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Código Federal de Procedimientos Civiles; y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Tema de la Iniciativa.	Derechos Humanos y Garantías Constitucionales.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Eduardo Mendoza Arellano.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRD.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	12 de octubre de 2010.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	06 de octubre de 2010.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia.

II.- SINOPSIS

Establecer en materia de amparo que cuando en el acto que se reclame, se involucren derechos colectivos o acciones colectivas (reparación del daño), las resoluciones que emitan los tribunales federales concediendo el amparo y protección de la justicia federal, serán necesariamente de aplicación general, contemplando a cualquier núcleo de población al que le afecte la ley, el decreto, el reglamento o el acto de autoridad reclamados, aun y cuando no se hubiere promovido en lo particular el juicio de amparo; que las autoridades que conozcan del juicio de amparo, deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados cuando estando demostrado el acto, la autoridad responsable niegue el acto reclamado en cualquiera de sus informes previo o justificado.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en las siguientes fracciones del artículo 73: XXX, en relación con los artículos 103 y 107, por lo que hace a la Ley de Amparo; XXX, en concordancia con el artículo 135, para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal y, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas, más o menos frecuentes, de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de los legisladores y de las legislaturas de los Estados.

Por ello, es necesario revisar los antecedentes históricos de la Legislación Civil Mexicana y las normas vigentes que distribuyen la facultad legislativa en esta materia:

Antecedentes históricos

La primera Constitución, de 4 de octubre de 1824 otorgaba al Congreso Federal las facultades exclusivas para elegir el lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Más adelante, en una ley del 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, encontramos que el Congreso de la Unión tenía facultades “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales”.

En 1903 se otorga al Congreso la facultad Legislativa y al Ejecutivo el orden administrativo, político y municipal.

En la Constitución de 1917 se reconoció también para el Distrito Federal el concepto de “municipio libre “, implantado en el artículo 115 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización del Distrito Federal como dependencia directa de la Presidencia

de la República.

La fracción VI del artículo 73 Constitucional, que duró vigente hasta el 21 de agosto de 1996 preveía, en lo conducente: "… el Congreso tiene facultad: … VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva…Tanto en Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República…".

El 21 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 y se reforma el artículo 122, para establecer órganos locales del Gobierno Federal: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Entre otras, se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia civil y penal.

Como resultado de dicha reforma política, en el año 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerciendo sus nuevas facultades constitucionales aprobó el Código Civil para el Distrito Federal, que fue una copia general del anterior texto y el Congreso de la Unión el Código Civil Federal, el cual conservó las instituciones civiles relacionadas con los derechos de las personas, matrimonio, divorcio, patria, potestad, así como la parte relacionada con los derechos sobre los bienes, propiedad, compraventa, usufructo, donación.

La supervivencia de esas figuras en el ordenamiento federal ha creado confusión, respecto de saber en qué territorio se podrán aplicar dichas normas civiles federales, ya que al otorgar al Distrito Federal la capacidad de promulgar sus propias leyes comunes al ámbito de aplicación se reducen significativamente.

En la práctica, la aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en las embajadas, consulados, embarcaciones o buques de bandera nacional, aquellos desarrollados en las islas sobre las que no hayan ejercido jurisdicción los estados y en casos de suplencia expresa en algunas leyes.

Respecto de las representaciones de nuestro país en el extranjero, el Código Civil Federal vigente establece que los Cónsules solamente intervendrán en los siguientes actos: publicación de edictos (artículos 650, 674); declaración de ausencia (artículo 677), testamento marítimo (artículos 1587 y 1590); funciones de notarios o receptores de testamentos de los nacionales en el extranjero (artículos 1594 y 1598); y extensión de constancias de alumbramiento (artículo 70).

En el mismo tenor, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que corresponde a los Jefes de las Oficinas

Consulares ejercer, cuando corresponda, desempeñar funciones de Juez del Registro Civil; ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano; y desahogar las diligencias que les encomiendan las autoridades judiciales de la República; en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 85 se establecen las funciones notariales que se llevarán a cabo por las oficinas consulares (dar fe y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones para ejercitar la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces) siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México; además, el artículo 82 específica que la aplicación del Código Civil Federal en las representaciones diplomáticas de nuestro país en el extranjero se limita a lo referente a las funciones del registro civil, a la autorización de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y la expedición de copias certificada de dichas actas.

Con relación a las embarcaciones o buques, el artículo 70 del Código Civil Federal establece que los capitanes o patronos de buques mexicanos podrán extender constancia de alumbramiento, la cual deberá de llevarse ante el Juez del Registro Civil para darle su debido trámite.

En los casos de actos desarrollados en islas no jurisdiccionadas en algún Estado, el artículo 48 Constitucional, establece que las islas de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha de publicación de la misma Constitución hayan ejercido jurisdicción los Estados.

De lo anterior se deriva que existen islas de jurisdicción estatal e islas de jurisdicción federal, por ende, se interpreta que en las últimas se deberá aplicar en cuestiones de derecho civil, el Código Federal.

Por último, el caso de suplencia expresa del Código Civil Federal a alguna ley federal, se ejemplifica directamente con el primer párrafo del artículo 2° de la Ley Agraria, que señala: “En lo previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Legislación Civil Federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. …”. Con lo anterior, queda claro el papel supletorio del Código Federal.

Por lo tanto, como conclusión podemos establecer que, aunque no exista fundamentación constitucional expresa o derivada para que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia Civil Federal, éste tiene la facultad tácita, debido a la existencia de suplencia expresa del Código Civil Federal a algunas leyes federales y a la subsistencia, aunque limitada, de diversos ámbitos territoriales de aplicación para este Código.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- Tomar en consideración, de conformidad con los artículos 133 y 135 constitucionales, que la reforma legal planteada se encuentra subordinada a la previa aprobación de la reforma constitucional simultáneamente contenida en el proyecto de decreto.
- Conforme a la terminología y desarrollo del proceso legislativo, previstos por los artículos 70 y 72 constitucionales, respectivamente, usar el término “Iniciativa con Proyecto de Decreto”, toda vez que éste aún se encuentra en proceso de aprobación.

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que son los siguientes:

Ser formulada por escrito, tener un título, contener el nombre y firma de la persona que presenta la iniciativa, una parte expositiva de motivos, el texto legal que se propone, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, la fecha de elaboración y ser publicada en la Gaceta Parlamentaria.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	**Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Amparo, los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley de Amparo y el artículo 107 fracciones I, II y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** **Primero.** Se reforman diversas disposiciones de la Ley de Amparo, para quedar en los siguientes términos:
Artículo 20.- …	**Artículo 20.** Cuando en un juicio de amparo...
Si no hacen la designación, el juez *mandará prevenirlas desde el primer auto para que designen tal representante dentro del término de tres días;* y *si no lo hicieren*, designará con tal carácter a cualquiera de los interesados.	Si no hacen la designación, el juez **del conocimiento sin hacer prevención alguna** y designará con tal carácter a cualquiera de los interesados **que hubieren suscrito el escrito inicial de demanda.**
Artículo 22.- …	**Artículo 22.-** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:
I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, *ésta sea reclamable* en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.	**I**. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, **decreto o reglamento, éstos sean reclamables** en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.
II y III…	
Artículo 76.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso	**Artículo 76.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, solo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso

especial sobre el que verse la demanda, sin *hacer* una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.	especial sobre el que verse la demanda, sin **hacerse** una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, **excepto si se tratare de derechos colectivos.**
No tiene correlativo	**Cuando en el acto que se reclame, se involucren derechos colectivos o acciones colectivas de las previstas en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional, las resoluciones que emitan los tribunales federales concediendo el amparo y protección de la justicia federal, serán necesariamente de aplicación general, contemplando a cualquier núcleo de población al que le afecte la ley, el decreto, el reglamento o el acto de autoridad reclamados, aun y cuando no se hubiere promovido en lo particular el juicio de amparo.**
Artículo 76 Bis. .- Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:	**Artículo 76 Bis.** Las autoridades...
I a VI…	**I. ...** **II. ...** **III. ...** **IV. ...** **V. ...** **VI. ...**

No tiene correlativo	**VII. Cuando estando demostrado el acto reclamado por las constancias existentes en autos, la autoridad responsable niegue el acto reclamado en cualquiera de sus informes previo o justificado.**
Artículo 77.- …	**Artículo 77.** Las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:
I.- La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;	**I.** La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación **y análisis** de las pruebas conducentes **que hubieren aportado el agraviado y las autoridades responsables** para tenerlos o no por demostrados;
II.- …	**II. ...**
III…	**III. ...**
No tiene correlativo	**IV. La mención de ser de aplicación general la resolución dictada, cuando se trate de Derechos Colectivos.**
Artículo 78.- En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y *no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que* no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.	**Artículo 78.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal **y** como **lo señale el quejoso, tomando en consideración las pruebas que se hubieren presentado** ante la autoridad responsable, y **debiéndose admitir todas aquellas nuevas pruebas que sean presentadas por la parte quejosa, aun y cuando** no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada.
…	
…	

Artículo 87.- …	**Artículo 87.** Las autoridades...
…	Se observará...
…	Las autoridades...
No tiene correlativo	**Cuando del recurso de revisión que promueva la autoridad responsable se advierta que se promovió con el propósito de retrasar el cumplimiento de la resolución o de entorpecer su ejecución, se le dará inmediata vista al Agente del Ministerio Público Federal adscrito que corresponda y se actuará en contra de la autoridad correspondiente en términos de los artículos 108 párrafo segundo 109, 110 y 208 de esta ley.**
Artículo 123.- …	**Artículo 123.** Procede la suspensión de oficio:
I y II…	**I...**
	II. ...
No tiene correlativo	**III. Cuando se trate de Acciones o Derechos Colectivos, en los que de no concederse la suspensión se afecten de manera irreparable derechos sociales o laborales.**
Artículo 149…	**Artículo 149.** ...
…	...
…	...
…	...

Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el juez de Distrito *siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen.* **Artículo 175.-** Cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general, la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios. …	Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, **no** será tomado en cuenta por el juez de Distrito **y se tendrán por ciertos los actos reclamados sin necesidad de que el quejoso aporte más pruebas.** **Artículo 175.** Cuando la ejecución o la inejecución del acto reclamado pueda ocasionar perjuicios al interés general **o a los derechos colectivos,** la suspensión se concederá o negará atendiendo a no causar esos perjuicios".
CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES **Articulo 219.-** En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha *y sus* fundamentos legales, *con la mayor brevedad, y* la determinación judicial, *y se firmarán* por el juez, magistrados o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario. **Articulo 222.-** Las sentencias contendrán, además de los requisitos *comunes* a toda resolución judicial, una relación	**Segundo.** Se reforman los artículos 219 y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de Aplicación Supletoria a la Ley de Amparo, para quedar en los siguientes términos: **Artículo 219.** En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales siempre expresarán el tribunal que las dicte, el lugar y la fecha, **la identificación de las partes, la expresión de si se trata de derechos o acciones colectivos, los** fundamentos legales **que sean exactamente aplicables al caso concreto de que se trate, expresándolos con la mayor claridad, así como el sentido de** la determinación judicial, **debiendo ser firmadas** por el juez, magistrados o ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario**, y asumiendo de manera conjunta la responsabilidad que corresponda a sus determinaciones.** **Artículo 222.** Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las

suscinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, *así como* las consideraciones jurídicas *aplicables, tanto legales como* doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.	cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas **por cada una de las partes, haciendo especial mención de aquella parte que no hubiere ofrecido pruebas, a efecto de dejar establecido con claridad el sentido de la resolución pronunciada**, **asimismo deberá señalar** las consideraciones jurídicas **y** doctrinarias **aplicadas,** comprendiendo en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.”
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS **Artículo 107.** … **I.** El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; **II.** La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. .. …	**Tercero.** Se reforma el artículo 107, fracciones I, II y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos **Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: **I.** El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada **o de quien sus derechos represente en cuestiones de derechos y acciones colectivos;** **II.** La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare**, excepto cuando se trate de derechos o acciones colectivos.**

…	
III a IX…	**III. ...**
	IV. ...
	V. ...
	VI. ...
	VII. ...
	VIII. ...
	IX. ...
X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.	**X.** Los actos reclamados serán objeto de suspensión en los casos **de derecho o acciones colectivos** y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.
Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;	Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes**, exceptuándose de tal garantía los casos en que**

XI. a XVIII….	**se otorgue la suspensión a derechos o acciones colectivas.**
	Transitorios **Artículo Primero.** El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

LAL