

308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA 19

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.



"PROCEDIMIENTO DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA
ECONOMICA, ESTUDIO CRITICO"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MONICA MARIA SARRALDE VERA

DIRECTOR DE LA TESIS: LIC. FRANCISCO JOSE CONTRERAS VACA

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

TESIS CON 2002
FALLA DE ORIGEN



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.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo I. Procedimiento.

1. Proceso	1
1.1 Procedimiento	3
1.2 Litigio y juicio	5
1.3 Clases de proceso	6
1.4 Sujetos del proceso	12
1.5 Acción procesal	21
1.6 Pruebas	25
1.7 Sentencia	27
1.8 Principios o Garantías Constitucionales del proceso	30

Capítulo II. Procedimiento Administrativo.

1. Concepto	40
1.1 Los sujetos	45
1.2 De oficio y a petición de parte	47
1.3 Características y requisitos del procedimiento administrativo	48
1.4 Formalidades y principios esenciales del procedimiento administrativo	50
1.5 Recurso administrativo	57
1.6 Proceso contencioso-administrativo	59
1.7 Diferencias entre procedimiento civil y administrativo	61

Capítulo III. El ejercicio de la acción administrativa

1. Concepto	64
2. Procedimiento de parte	68
2.1 Conflicto entre particulares	70
2.2 Suplencia de la queja	70
3. Procedimiento de orden público	71

Capítulo IV. Procedimiento seguido ante la Comisión Federal de Competencia.

1. Procedimiento	72
2. Inicio de la etapa de investigación	78
3. Emplazamiento	86
4. Diligencias probatorias adicionales	91
5. Medidas de apremio	99
6. Resolución	115
7. Plazos	117

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Capítulo V. Medios de impugnación contra las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia

- | | |
|-------------------------------|-----|
| 1. Recurso de reconsideración | 121 |
| 2. Juicio de nulidad | 124 |
| 3. Juicio de amparo indirecto | 126 |

Conclusiones

Bibliografía

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

Todo juicio debe reunir en su desarrollo las formalidades esenciales del procedimiento, así como las leyes que lo regulan y las autoridades que lo tramitan. Estas formalidades se forman por la serie de actos concatenados entre sí que se deben llevar a cabo para dirimir un conflicto, declarar un derecho, imponer una condena o, fijar una situación jurídica respecto de un particular. Todos los actos que deben verificarse, son esenciales, para que no quede duda de que el particular fue auténticamente oído en el procedimiento.

El presente trabajo tiene como objeto hacer un análisis del procedimiento contemplado en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y en su Reglamento (RLFCE), contrastándolo con los principios generales del Derecho Procesal, con el fin de hacer una comparación y de llegar a una conclusión respecto a tal legislación.

De la lectura de los preceptos contemplados en la LFCE, veremos que dentro del procedimiento, en términos generales, se establece la obligación de emplazar al presunto responsable, informándole en qué consiste la investigación y concediéndole un plazo para manifestar lo que a su derecho convenga, para ofrecer toda clase de pruebas y formular alegatos, terminando con una resolución.

Ese procedimiento cambia inopinadamente con la expedición del RLFCE, y, en ese sentido, la intención del presente estudio, surge en la práctica laboral, donde se descubre al particular enfrentándose a una serie de dificultades procesales cometidas por la Comisión Federal de Competencia (Comisión), legitimada para actuar, por un reglamento que se aleja de los principios generales del derecho.

Por esa razón, se analizarán las disposiciones del reglamento, respecto a las formalidades esenciales de todo procedimiento, para verificar si en algunos casos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

pueden resultar contrarias a las garantías de legalidad y de seguridad jurídica, consagradas en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, es debido a que el reglamento sale de los límites marcados por la ley y por la materia objeto de sus disposiciones, ocasionando un problema, pues los reglamentos no pueden ir más allá de la ley que reglamentan, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla. Los reglamentos deben expedirse para proveer a la exacta observancia de la ley y compartir además su obligatoriedad.

Es importante mencionar, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de agosto de 1994, señala en la última parte del párrafo segundo de su artículo primero que, "En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4-A de esta ley".

Resulta carente de precisión el porqué se excluye parcialmente de la aplicación de la LFPA, a la materia de competencia económica; provocando con esto, una multiplicidad de procesos en materia administrativa, siendo así, impráctico y costoso para el Estado, quien debe expedir una normatividad y crear una autoridad en específico, para resolver las controversias que se susciten en ese ramo.

De esta manera, si observamos a las demás materias del derecho (civil, mercantil, penal), podemos ver que éstas cuentan con un Código Adjetivo, sin embargo; esta regla no se aplica a la materia administrativa, donde por medio de su Código Adjetivo, excluye de su aplicación a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidad de los servidores públicos, electoral, justicia agraria, laboral, competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En la práctica, no se justifica el hecho de que a la materia de Competencia Económica no le sea aplicable toda la LFPA, provocando un sistema de excepción que dificulta al particular y a la autoridad su aplicación, más aún cuando la mayoría de las normas procesales están en el Reglamento.

Así pues, nos encontramos frente a un procedimiento al que no le es aplicable toda la LFPA, que puede violar los principios procesales, entre ellos el de dirección procesal y el de compactación, teniendo, un reglamento que trata de llenar lagunas de Ley y de remediar el olvido o la omisión de ciertas disposiciones, complicando la tramitación del procedimiento y llevándolo a un sin fin de posibles violaciones, quedando el particular afectado al arbitrio de una sola autoridad, que no tiene una separación formal ni legal entre las funciones de investigación, acusación y decisión.

En términos generales los procedimientos que se llevan ante la Comisión, son de largo trámite y de manera injustificada llegan a durar varios años, alejándose de los propósitos de la ley y de los principios generales del derecho procesal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO I. PROCEDIMIENTO

1. PROCESO

Proceso deriva de *procedere* que significa; en una de sus acepciones, avanzar, camino a seguir, trayectoria a recorrer hacia un fin propuesto o determinado. En su sentido amplio es la idea de un estado dinámico correspondiente a cualquier fenómeno; desenvolviéndose o desarrollándose, por ejemplo, proceso: físico, químico, biológico, histórico, etcétera. Jurídicamente es el fenómeno o estado dinámico producido para obtener la aplicación de la ley a un caso concreto. Está constituido por un conjunto de actividades, o sea varios actos ordenados y consecutivos, realizados por sujetos, con la finalidad señalada.¹

Rafael De Pina considera: "el proceso es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del Derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente."²

El *proceso* es el instrumento para la verificación de la verdad de los hechos y la identificación de la norma legislativa para el caso concreto. Así mismo, el *proceso* es el campo de una función y de una actividad estatal, en la cual, la finalidad de su actuación, no es tanto dirimir los derechos de los particulares, como la aplicación de la ley.

El *proceso* tiene diversas acepciones. Para efecto de este trabajo tomaremos en cuenta dos: desde el punto de vista jurídico y jurisdiccional.

¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXIII, Ed. Driskill, Buenos Aires, 1976, p. 292.

² Diccionario de derecho, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1973, p. 278.

Jurídicamente el *proceso* "es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados hacia el objeto de aplicación de la ley."³ Es un conjunto de actos, ligados entre sí, para un fin común, consistente en hacer valer la ley.

Para Eduardo Pallares el *proceso jurídico* "es una serie de actos jurídicos que se suceden en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación de actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata."⁴

Jurisdiccionalmente las diversas formas del proceso, tienen de común que mediante ellas el órgano del proceso, resuelve un conflicto de intereses, autónomos o vinculados.⁵

En el *proceso jurisdiccional*, hay unidad. Ésta se da a través de la función jurisdiccional, concluyendo con el pronunciamiento de la sentencia. Esta función no es ni espontánea ni instantánea, el órgano judicial no se impulsa por sí, necesita de alguien para excitarlo. La sentencia no es una respuesta inmediata a la petición, es necesario cumplir con varios actos sucedidos en un lapso de tiempo. Así, la unidad de los actos está encausada a una finalidad común, donde siempre será la solución de la controversia. De este modo, la finalidad permite unificar todas las actuaciones de los sujetos participantes con motivo del desempeño de la función jurisdiccional.

Cipriano Gómez Lara⁶ afirma la existencia de seis razones para fundamentar la unidad procesal, que de manera resumida son:

³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 63.

⁴ Diccionario de Derecho Procesal Civil, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1966, p. 603.

⁵ CARNELUTI, Francesco, Instituciones de Derecho Procesal Civil, Volumen 3, Ed. Harla, p. 15.

⁶ Derecho Procesal Civil, Ed. Harla, México, 1991, p. 4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) El contenido de todo proceso es un litigio.
- b) La finalidad de todo proceso es la de dirimir o resolver un litigio.
- c) Todo proceso presenta una estructura triangular en cuyo vértice superior está el órgano jurisdiccional y en los inferiores se encuentran las partes en contienda.
- d) Todo proceso presupone la existencia de una organización judicial con jerarquía y escalonamientos de autoridad.
- e) Todo proceso está dividido en una serie de etapas o secuencias que se desenvuelven a su largo, desde su principio hasta su fin y,
- f) Todo proceso tiene un principio general de impugnación mediante el cual se postula la necesidad de que las resoluciones del tribunal puedan ser reexaminadas o revisadas porque no estén apegadas a derecho, porque sean incorrectas, equivocadas o ilegales.

Con base en lo expuesto, jurídicamente el *proceso* es una serie de actos jurídicos sucedidos en el tiempo, concatenados entre sí, por el fin que se realiza con ellos, con lo cual se da unidad al conjunto de actos y esa finalidad es la de aplicar la ley.

Por último, para concluir, jurisdiccionalmente el *proceso* es la solución de las controversias ocasionadas entre los sujetos del litigio, quienes acuden a solicitar la función jurisdiccional del órgano del proceso.

1.1 Procedimiento

"El procedimiento alude al fenómeno externo, a lo puramente rituario en el desenvolvimiento de la actividad preordenada por la ley procesal, que realizan las partes y el órgano de la jurisdicción".⁷

⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit. p. 293.

Rafael De Pina⁸ define al procedimiento: "como el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento, como la de proceso lo es de la de juicio."

"El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de *procedere*, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos –constituyan o no relación jurídica– que entre sus sujetos (es decir, las partes y el juez) se establecen durante la substanciación del litigio."⁹

El procedimiento es el desarrollo real de un caso donde se ha planteado una determinada controversia. Es la combinación de los actos consistentes en el proceso y esa coordinación de actos tienden a un efecto jurídico, es decir, a la actualización concreta del proceso. En resumen, es la forma, el método y la manera de llevar a cabo el proceso. Todo proceso necesita para su desarrollo un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso.

El procedimiento se refiere al fenómeno externo, a los ritos del desenvolvimiento de la actividad ordenada por la ley procesal, donde participan las partes y el juzgador. Se da para lograr la finalidad de cada proceso, por ejemplo: un juicio ejecutivo mercantil, es el procedimiento correspondiente al proceso de ejecución. En un proceso puede haber más de un procedimiento, pues si se recorre más de una instancia, en la primera se llevará a cabo uno y en la segunda

⁸ Diccionario de Derecho, Op. cit., p. 278.

⁹ GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Octava edición, Ed. Harla, México, 1990, p. 290.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se dará otro. Los diferentes tipos de procesos pueden substanciarse por el mismo procedimiento y viceversa, distintos procedimientos pueden servir para tramitar procesos idénticos.

1.2 Litigio y juicio

"Para entender lo que el proceso sea, es necesario previamente referirse al concepto de litigio, el cual, no es un concepto esencialmente procesal, porque todo proceso presupone un litigio, pero, no todo litigio desemboca necesariamente en un proceso; es decir, el litigio no tiene esencia procesal, aunque sea siempre el contenido de todo proceso."¹⁰

El litigio, forma parte, en general, del conflicto de intereses contrarios, provocando el rompimiento de la relación y del vínculo anterior al conflicto. Es la oposición de intereses, de la pretensión de un interesado y de la resistencia de otro. Es en conclusión, el punto de partida de todo proceso.

Carlos Arellano García señala: "el proceso puede ser materialmente administrativo o materialmente jurisdiccional. Cuando es materialmente jurisdiccional se le denomina *juicio*."¹¹ No estamos de acuerdo con el punto de vista del maestro Arellano, pues existen los llamados procesos o juicios administrativos.

Para José Becerra Bautista¹² la palabra juicio es sinónima de proceso y dice: "en la práctica judicial, en materia civil, nunca se habla de procesos, sino de juicios y las clasificaciones de éstos son: civiles y mercantiles, ordinarios y sumarios, universales y particulares, etc." "La denominación de proceso es más técnica; indica en efecto, una relación jurídica que implica cooperación de voluntades

¹⁰ GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Op. Cit., p.17.

¹¹ Cfr. ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 65.

¹² El Proceso Civil en México, Séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 48.

encaminadas a obtener una sentencia con fuerza vinculativa...Sin embargo no podemos dejar de usar la palabra juicio, por ser la empleada en nuestra legislación positiva."

Cipriano Gómez Lara¹³ explica que todo proceso tiene dos etapas o momentos: *instrucción y juicio*. La instrucción engloba todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate; se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan los alegatos. Es la fase de preparación, permitiendo al juez la concentración de todos los datos, pruebas y elementos, de todos los sujetos interesados y de los terceros, facilitándole la posibilidad de pasar a la siguiente etapa llamada *juicio*, donde dicta la sentencia.

En conclusión, el litigio es el conflicto de intereses que trasciende al campo de lo jurídico y constituye el punto de partida o la causa de todo proceso, y, el juicio es la segunda fase del proceso, donde el juez cuenta con los elementos suficientes para dictar la sentencia.

1.3 Clases de Proceso

En la doctrina no existe un criterio unificado de las clases de procesos, empleando diversas perspectivas, se pueden clasificar o agrupar en diferentes tipos o clases. La distinta índole del litigio motiva el fraccionamiento de la jurisdicción en ramas, o la especialización de los juzgadores dentro de ellas, de donde el Derecho Procesal puede dividirse en: civil, penal, administrativo, constitucional, laboral, canónico. Aunque existan diversas ramas del Derecho en las que incide el proceso, no se puede destruir la unidad esencial de todo Derecho Procesal, porque aunque sea Derecho Procesal Civil o Derecho Procesal Penal, se trata de Derecho Procesal. La diferencia entre las distintas clases de procesos se da por el tipo de juzgador, quien puede actuar en estricto derecho, como en las

¹³ Teoría General del Proceso, Op. cit., pp 138-141.

materias civil y administrativo o puede hacerlo utilizando la suplencia de la queja, como se da en el derecho agrario o en el derecho penal.

Jurídicamente los derechos materia de la controversia, desde la perspectiva de la rama del Derecho y considerando a los derechos subjetivos en controversia, los procesos pueden ser: civiles, mercantiles, penales, laborales, administrativos, fiscales, agrarios o de amparo.

A continuación daremos una clasificación basada en la de Arellano García¹⁴ :

Procesos oral y escrito

El proceso *oral* tiene las siguientes características:

a) La intervención de las partes, bajo el patrocinio de sus abogados. La oralidad no es absoluta, pues, la demanda y su contestación serán por escrito, así como los documentos probatorios y los alegatos. Incluso, se consignará por escrito los datos fundamentales del desarrollo de las audiencias;

b) Deberá haber contacto directo entre el juzgador y las partes del proceso, incluyendo a los testigos y peritos;

c) Se cuidará que el juez inicial del proceso sea el mismo a quien corresponde resolver la cuestión controvertida;

d) Se buscará el principio de compactación, es decir, pruebas y alegatos deberán desarrollarse de ser posible en una sola audiencia o en el menor número posible de diligencias;

e) Se procurará restringir los incidentes o recursos que retarden de manera innecesaria el desenvolvimiento del proceso; y,

f) La valoración de las pruebas tendrá un mayor margen de participación del criterio del juzgador quien se ha forjado una convicción de la participación directa en el desarrollo del proceso.

¹⁴ Derecho Procesal Civil, Op cit, pp. 70-83.

El proceso *escrito* tiene las siguientes características:

- a) Las partes se comunican con el juez por escrito. El juzgador no conoce personalmente a las partes, únicamente tendrá relación con el contenido de los escritos que le dirijan y sobre ellos resolverá los proveídos correspondientes;
- b) Se deberán de levantar actas con las respuestas de los testigos, confesionales de las partes y respuestas de los peritos;
- c) No hay contacto directo entre el juzgador y las partes, el proceso avanza a través de los escritos de las partes y las resoluciones que pronuncie. En las audiencias, interviene el secretario de acuerdos, solamente si hay algún problema intervendrá el juez. El contacto directo se da entre el secretario de acuerdos y las partes. El juez resolverá exclusivamente sobre las constancias del expediente. Excepcionalmente puede decretar actuaciones o pruebas para mejor proveer;
- d) No importa si el desahogo de las pruebas tiene verificativo en una o varias audiencias. El juzgador conocerá del expediente hasta el momento de citar para sentencia, o resolver interlocutoriamente los incidentes;
- e) Se resolverá todo incidente y recurso legalmente hecho valer por las partes en el desarrollo del proceso;
- f) En la apreciación o valoración de las pruebas se aplicarán las reglas de la legislación adjetiva, tomando en cuenta las constancias de autos.

Procesos dispositivo, inquisitorial y mixto

En el proceso *dispositivo*, el impulso corresponde a las partes, para hacer avanzar el proceso. El juez recibe lo que las partes le aportan y en general carece de iniciativa para impulsar el proceso y allegarse de datos, aún cuando existen normas adjetivas que obligan al juzgador a impulsar el procedimiento y no quede paralizado.

El proceso *dispositivo* tiene las siguientes características:

- a) El actor decide si ejercita o no el derecho de acción.

b) El demandado decide si opone o no excepción dependiendo del ejercicio de la acción del actor.

c) El demandado también decide si hace valer reconvencción, en caso de tener acciones en contra del actor.

d) Las partes decidirán cuales son las pruebas pertinentes para demostrar los hechos del juicio. Así, el juez únicamente se atiene a los elementos probatorios aportados por las partes.

e) Al momento de dictar la resolución final, el juez se limita a resolver los puntos controvertidos tal como fueron planteados por las partes.

f) Como el juez es perito en derecho, no queda sujeto a las disposiciones normativas invocadas por las partes. El juez tiene libertad para apoyar sus sentencias en los preceptos legales, jurisprudencias y principios generales del derecho que estime aplicables.

En el proceso *inquisitivo* la actuación del juzgador es predominantemente oficiosa. No espera la instancia de las partes. Por propia iniciativa determina el procedimiento y el impulso del proceso está sujeto a su actividad y no a la actuación de las partes.¹⁵

Por ejemplo, en materia de reposición de autos, el juez queda facultado para investigar de oficio la existencia de piezas de autos desaparecidos. Cabe aclarar, aunque las partes actúen o no, el juzgador dirige e impulsa el procedimiento. En la materia de competencia económica, la Comisión Federal de Competencia (Comisión) tiene la facultad de iniciar oficiosamente los procesos.

Arellano García¹⁶ afirma: el hecho de que rija el principio dispositivo, aún cuando hay algunas excepciones típicas del proceso inquisitivo, permite que se sustente la idea de que, en realidad, el proceso es *mixto*, ya que prevalece el principio dispositivo pero sin excluir la aplicación reiterada del principio inquisitivo.

¹⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 76.

¹⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 77.

La anterior afirmación es incorrecta, en la práctica los procedimientos civiles son de carácter dispositivo y solamente podemos hablar de actuaciones inquisitivas, cuando hablamos de la competencia de los jueces, quienes la declinan de oficio. Solamente podemos hablar de la existencia de procedimientos mixtos, cuando nos referimos a los procesos seguidos ante la Comisión Federal de Competencia y en materia agraria, en el juicio de amparo.

Procesos con unidad de vista y preclusivo

El proceso con *unidad de vista* tiene las siguientes características:

- a) La unidad de vista se opone a la división del proceso.
- b) No existe razón alguna de acumulación de expedientes y existe una individualidad en la solución del asunto controvertido.

El proceso *universal* tiene las siguientes características:

- a) Existe la pluralidad de procesos cuando se unifican para ser resueltos por un solo juez, atendiendo a un común denominador. La vinculación es el patrimonio: en los juicios sucesorios y en los juicios concursales.
- b) En el juicio universal, todas las acciones y derechos que se tengan contra el patrimonio de un deudor común se tramitarán en el juicio concursal ante un solo juzgador, debiendo aplicar el patrimonio al pago, conforme a la prelación correspondiente.

En conclusión, en el juicio universal hay un solo patrimonio y varios procesos unidos por ese patrimonio, perteneciendo, a un difunto o a un deudor común.

Procesos uni-instancial o directo y bi-instancial o indirecto

El proceso uniinstancial o directo, como su nombre lo indica, está formado por una sola instancia. Es decir, en un solo grado, el juzgador encargado del

proceso conoce de las pretensiones de las partes, recibe sus pruebas, toma en cuenta sus alegatos y dicta su sentencia definitiva, sin ser revisado por otro órgano jurisdiccional.

Respecto al proceso biinstancial o indirecto, después del fallo dado en un primer conocimiento, en un segundo grado, se revisa, para confirmar, modificar o revocar la sentencia definitiva de segunda instancia, o alguna de las resoluciones emitidas en el proceso durante la primera instancia. Por ejemplo: en los juicios civiles, la Sala revisa las actuaciones del Juez, sin que las partes puedan agregar alguna actuación al respecto, solamente podrán señalar lo actuado en el proceso.

Procesos: cautelar, declarativo, ejecutivo, de nulidad, contencioso, oficioso, voluntario, normales y anómalos.

En el *proceso cautelar* el órgano jurisdiccional emite resoluciones denominadas o "providencias precautorias", o "providencias cautelares", para prevenir y evitar un daño. Es decir, se toman medidas tendientes a evitar un peligro. Para dictarla, es necesario cumplir con los requisitos procedimentales establecidos en las leyes procesales.

En el *declarativo*, se tramita para obtener una resolución del órgano jurisdiccional, donde determine la existencia o inexistencia de derechos u obligaciones.

En los *ejecutivos* se busca una sentencia de condena. La misma puede consistir en la imposición a una de las partes de la obligación de dar cumplimiento, a un deber hacer, de no hacer o de abstenerse. El juez obliga a una conducta o comportamiento, al cual debe ceñirse una persona física o moral. Por lo general, se establecen obligaciones al demandado, pero esto no excluye al actor, quien también puede ser condenado a establecer obligaciones de hacer. El derecho

procesal y su legislación, permiten al titular de un título que trae aparejada ejecución, la realización del proceso ejecutivo.

En el *proceso de nulidad* se busca la anulación del acto puesto a la consideración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Tribunal), para que dicte uno nuevo. Con las nuevas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del año 2000, el Tribunal está dotado de plena jurisdicción y ahora la autoridad administrativa ya no conserva todas sus facultades respecto al acto impugnado de nulidad, sino que será el Tribunal quien asuma las funciones propias de esa autoridad administrativa, en caso de que nulifique el acto, para dictar uno nuevo.

Eduardo Pallares¹⁷, propone otra clasificación: el denominado *contencioso o necesario*, cuando hay cuestión entre partes, y si falta, es un *proceso voluntario*. También habla de los *procesos normales y anómalos*; los primeros realizan la función propia del proceso, o sea la de poner fin al litigio mediante la sentencia definitiva y su ejecución. Los segundos, se consideran los *procesos simulados* con el fin de realizar un negocio jurídico entre las partes, por ejemplo: servirse del divorcio necesario para llevar a cabo un divorcio voluntario.

1.4 Sujetos del Proceso

En el proceso, la conducta regulada es de personas jurídicas, físicas o morales. Los actos realizados en el proceso, unos son del juzgador y otros de los enjuiciados, quienes deducen sus propias pretensiones, y al juez le corresponde aplicar la ley.¹⁸

¹⁷ Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 107.

¹⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 66.

El proceso es una relación jurídica entre: juez, actor y demandado. La pluralidad de sujetos origina una relación jurídica trilateral entre actor, Estado y demandado.¹⁹

"La denominación de sujeto procesal o de sujeto del proceso, corresponde a aquellas personas entre las cuales se constituye la relación jurídica procesal. El concepto de sujeto procesal es, más amplio que el de parte. Las partes son, desde luego, sujetos procesales; pero no todos los sujetos procesales son partes. El juez y el Ministerio público son sujetos procesales, pero no partes."²⁰

Las partes aparecen como defensoras del interés privado, no actúan por obligación, sino por interés y el Estado aprovecha este impulso para dar satisfacción al fin público que el proceso debe cumplir.

"Los sujetos participantes principales en la relación jurídica procesal, son la parte reclamante (actora), la parte a quien se reclama una pretensión (demandada), y el juzgador, quien debe conocer y resolver el conflicto surgido entre aquéllas."²¹ Sin embargo, el juez no puede ni debe compartir los intereses de las partes en conflicto, teniendo la obligación de examinar y resolver el litigio de manera imparcial.

De esta manera, los sujetos del proceso son: el juzgador, el ministerio público, las partes y otros participantes, como los terceristas. A continuación, se dará la definición de cada uno de ellos.

¹⁹ BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México. Decimoquinta edición, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 2.

²⁰ Cfr. DE PINA, Rafael / LARRAÑAGA CASTILLO, José, Derecho Procesal Civil, Decimosexta edición, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 251.

²¹ OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Tercera edición, Ed. Harla, México, 1996, p. 209.

El juzgador

La palabra juzgador, de evidente ascendencia hispánica, es la más amplia existente para designar tanto al órgano que ejerce la función jurisdiccional (tribunal o juzgado), como al o a los titulares (magistrados o jueces) de dichos órganos. Esta palabra posee, a la vez, un sentido *objetivo* (órgano jurisdiccional) y un sentido *subjetivo* (titular). La palabra tribunal se utilizaba en el derecho romano para designar el lugar, ubicado en un nivel más elevado que el de las partes y los demás asistentes, desde el cual el magistrado impartía justicia. En un principio el lugar donde se administraba justicia era la parte del *Forum*, posteriormente se destinaron lugares cerrados y exclusivos para el oficio de juzgar. Aquí es donde se conocieron los tribunales. Actualmente la palabra tribunal, suele utilizarse para designar al órgano jurisdiccional, integrado normalmente con varios titulares (magistrados). Por excepción se da la existencia de un solo magistrado, como en el caso de los Tribunales Unitarios de Circuito.²²

"La palabra latina *magistratus* proviene de *magister*, significa maestro, dueño, propiamente el mayor (de *magis* más), por oposición a *minister*, sirviente, propiamente el menor (de *minus* menos). Posteriormente, magistrado significó cargo o función pública y finalmente designó a la persona misma que lo ejercía. La palabra juez proviene del latín *iudex*, quien indica o dice el derecho. En el derecho romano, el *iudex* primero fue un juez privado designado por el magistrado en la fórmula para conocer de la segunda etapa del proceso; y posteriormente, los *iudex* fueron llamados *pedanei* (de pie), por no desempeñar su función sobre el tribunal, y se conocieron como delegados de los magistrados de todo el proceso.

²² OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, Op. cit., p. 210.

Actualmente la palabra juez se designa al titular de un órgano jurisdiccional unipersonal o monocrático; y al órgano en sí se le denomina juzgado.²³

En nuestra legislación la función de juez consiste en desempeñar un cargo de funcionario, siendo el sujeto activo en todo proceso y debiendo actuar con responsabilidad. Su deber es, conocer detalladamente todas y cada una de las acciones y excepciones expuestas en el juicio, para tener conocimiento de todo lo actuado y así, estar en la posibilidad de emitir una decisión con efectos jurídicos. Lo anterior debe ser con conocimiento de causa y con aptitud legal para hacerlo. El juzgador debe fallar de acuerdo a las constancias de autos, pero también está obligado a ajustarse a las disposiciones legales de fondo y de forma, las cuales debe invocar y citar.

De manera resumida expongo cuales son los deberes del juez señalados por Chioyenda²⁴.

a) Fallar sobre el fondo de la demanda cuando la relación procesal esté notoriamente constituida.

b) Declarar la razón por la que no puede pronunciarse sobre el fondo, cuando la relación procesal haya sido irregularmente constituida por defecto de presupuestos procesales.

c) Debe realizar todo lo necesario conforme a la ley, para colocarse en situación de resolver el proceso; y

d) Debe actuar, en cualquier circunstancia, con rectitud e imparcialidad, incluyendo en éste el deber de abstenerse en los casos previstos por la ley.

El juez no puede resolver nada sobre aquellas personas no sujetas al proceso y tampoco puede ir más allá de la demanda. El juzgador debe expresar en la sentencia, su razón sobre los hechos, así como los argumentos con base en

²³ OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Op. cit., p. 211.

²⁴ Curso de derecho procesal civil, Op. cit., p.379.

los cuales llegó a tomar esa determinación, de lo contrario estaría violando las garantías individuales de las partes.

Ministerio Público

Es difícil proporcionar un concepto de Ministerio Público, porque, aparte de sus funciones típicas de investigación de delitos y ejercicio de la acción penal, los nuevos ordenamientos le han atribuido otras funciones en diversas materias. A esta complejidad de las funciones del ministerio público, se agrega la dificultad —propia de países con sistema federal, como es el caso de México— de incluir en un solo concepto las funciones distintas atribuidas, por un lado, al Ministerio Público Federal y, por el otro al, Ministerio Público Local.²⁵

Sin embargo para dar una idea inicial, Rafael De Pina considera: "el Ministerio Público es el cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal."²⁶

En nuestro derecho, en razón de la jurisdicción del tribunal existen cuatro clases de Ministerios Públicos: el Federal, el Local del Distrito Federal, los correlativos a los Estados de la República y el militar. Es una institución jurídica social, prevista y autorizada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, el cual señala que la investigación y persecución de los delitos, incumbe al Ministerio Público.

De acuerdo al régimen jurídico mexicano, la función primordial del Ministerio Público es representar a los diferentes intereses creados por los conflictos

²⁵ OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Op. cit., p. 253.

²⁶ Diccionario de derecho, Op. cit., p. 241.

ocasionados entre los sujetos de una sociedad, a saber podemos decir los siguientes:

I. Los intereses sociales y del Estado, por cuanto hace a la acción penal y en algunos casos, cuando se pone en juego la acción civil;

II. Los intereses del Estado cuando, en ciertos juicios figura éste como parte, debiendo ser oído por el juzgador, para resolver con pleno conocimiento de causa;

III. Los intereses de los menores o incapacitados, en los procesos civiles;

IV. Los intereses de los ausentes o ignorados, también en los procesos civiles;

V. A las personas cuando no se encuentran en el lugar del juicio ni están representadas en el proceso, pero la representación será provisional mientras los interesados comparecen personalmente o por medio de un representante legal; y,

VI. A la sociedad y el Estado en todos los juicios en los que interviene y lo hace para exigir a los tribunales que se respete y cumpla la ley en su integridad.

Por tanto, el Ministerio Público es el órgano del Estado, creado para investigar los delitos y ejercer la acción penal contra los presuntos responsables; así como para intervenir en los procesos judiciales no contenciosos, donde se controvertan o apliquen normas de orden público o se afecten intereses de personas ausentes, menores o incapacitados.

Las partes del proceso

Calamandrei²⁷ manifiesta sobre este tema lo siguiente:

*"Nos queda por hablar de las dos personas más importantes del drama judicial, el protagonista y el antagonista, cuyo contraste dialéctico constituye la ocasión y la fuerza motriz del proceso: si tradicionalmente se concibe el proceso a manera de un **certamen** simbólico entre dos litigantes, éstos dos aparecen como los personajes centrales de la incidencia judicial, en torno a los cuales*

²⁷ Derecho procesal civil, volumen 1, Ed. Harla, p. 171.

todas las demás personas, incluso el juez, aparecen, en cierto sentido, como figuras de segundo plano."

El procesalista Eduardo Pallares²⁸ señala: "son sujetos del proceso las personas jurídicas que figuran en la relación procesal que se constituye normalmente entre los órganos jurisdiccionales, el actor, el demandado y los terceros intervinientes."

Las partes son sujetos procesales cuyos intereses se controvierten en el proceso. Esos intereses, no necesariamente deben ser opuestos, sino destinados a obrar con eficacia de sujeción en la esfera jurídica de otra persona. Las partes son indispensables para la existencia de un litigio.

Para el maestro Rafael De Pina "parte es la persona que interviene por su propio derecho en la producción de un contrato o acto jurídico de cualquier especie. Quien se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la ley."²⁹

Para el maestro Ovalle Favela³⁰ no es acertado definir a las partes en función de su utilidad o no de la relación jurídica sustantiva, pues la existencia y la naturaleza de esta relación es lo que normalmente se debate en el proceso y sólo pueden ser definidas hasta la emisión de la sentencia. Por ese motivo carecen de fundamento las clasificaciones dirigidas a distinguir un concepto de "parte en sentido formal" y otro de "parte en sentido material". El concepto de parte siempre deberá tener carácter procesal.

Cuando se habla de parte, nos referimos a la posición procesal de una persona en un proceso. En los procesos no penales, la persona acude ante el órgano jurisdiccional para ejercer un derecho o una acción, quien propone la

²⁸ Derecho procesal civil, Op. cit., p. 135.

²⁹ Diccionario de derecho, Op. cit., p. 261.

³⁰ Teoría general del proceso, Op. cit., pp. 266-267.

demanda-, se le llama actor, y aquella que presumiblemente no pudo cumplir con una obligación, o no quiso someterse a la pretensión del actor, quien buscará desestimar la pretensión de su contraparte, -contra quien se propone la demanda-, se le llama demandado. En otros procesos, como en el juicio de amparo, la parte actora recibe el nombre de "quejoso" y la parte demanda de "autoridad responsable". En los procesos penales y seguidos ante la Comisión Federal de Competencia tenemos al "denunciante" y al "denunciado" o "presunto responsable".

Calamandrei³¹ sostiene: "cualquier proceso, para constituirse, necesita por lo menos de dos partes: la que invoca la providencia del juez, y aquella contra la cual se invoca dicha providencia. Las partes, por consiguiente, no se encuentran en el proceso en idéntica posición: el principio de igualdad de las partes no puede destruir esta diversidad de posición inicial, proveniente del hecho de que la invocación al juez provenga, no de las dos partes a la vez, sino de una sola de ellas, que, mediante la proposición de la demanda, toma voluntariamente la iniciativa del proceso contra la otra parte, sin que su voluntad se encuentre envuelta en la relación procesal y constreñida a sufrir sus efectos. Hay, pues, en todo caso, entre las partes del proceso, una relación de necesaria **reciprocidad**: un sujeto activo y un sujeto pasivo: una parte que ataca, y otra que resiste."

Pueden haber procesos con pluralidad de partes (caso de litis-consorcio), donde hay activos y pasivos. Este caso se produce siempre que en un proceso figuren varios actores contra un demandado; un actor contra varios demandados, o varios actores contra varios demandados. Puede ser simple o especial, según se produzca por determinación de las partes o por exigencia de la ley. En el proceso, además del actor y el demandado -partes principales-, pueden aparecer otras personas, consideradas como partes, aunque con carácter accesorio.³²

³¹ Derecho procesal civil, Op. cit., p. 175.

³² DE PINA, Rafael / CASTILLO LARRAÑAGA, José, Derecho procesal civil, Op. cit., p. 253.

La pluralidad de partes puede existir desde el comienzo del proceso, o darse en el transcurso de él.

Existen dos clases de capacidad: para *ser parte* y la *procesal*. Por regla general, toda persona física o moral capaz, puede ser sujeto de una relación procesal y por tanto, tiene la capacidad de ser parte en el proceso. Por su lado, la capacidad procesal es la aptitud para comparecer en juicio y realizar válidamente los actos procesales de las partes. Es distinta de la jurídica, pues consiste en la facultad de *intervenir activamente* en el proceso. Por regla general, todas las personas en pleno ejercicio de sus derechos pueden comparecer en juicio. Esta intervención puede ser en "nombre propio" o "a través de un representante". Las personas físicas pueden hacerlo por sí mismas o por conducto de un representante, a través de un mandato judicial o de un poder para pleitos y cobranzas. Las personas morales pueden comparecer a través de sus órganos de representación o por medio de mandatarios o apoderados. Las personas que no tienen capacidad procesal, por no estar en pleno ejercicio de sus derechos, deben comparecer a través de un representante legal. Por su parte, el juez debe examinar la capacidad de las partes, de oficio o a petición de parte.

Terceros

Los *terceros* son personas ajenas a la relación sustancial de la controversia. "No intervienen en el proceso", colaboran en el desenvolvimiento, pero sin afectar esencialmente a su esfera jurídica. Sin embargo, existen otros terceros, a quienes si se les llama a juicio, no son ajenos a la relación sustancial y su esfera jurídica puede ser afectada por la resolución dictada en el proceso.

Por tanto, los terceros pueden ser, tanto aquellas personas que no han participado en el proceso, pero posteriormente son llamadas al mismo, por estar relacionados con el litigio, como aquellas que han intervenido en el mismo, pero sin tener el carácter de parte, por ejemplo: los testigos, los peritos, etcétera. Por

otro lado, existen otras personas distintas de los *terceros* ajenos a la relación sustancial y a los *terceros llamados a juicio*, existen los *terceristas*, quienes originalmente no figuraron como partes en el proceso, pero comparecieron espontáneamente en éste para defender sus propios intereses o coadyuvar con los intereses de alguna de las partes originales, es decir, se insertan a la relación procesal preexistente.

1.5 Acción Procesal

"Se entiende por acción el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional."³³ Es necesaria para iniciar dicha función.

"La acción en el sentido procesal se puede hablar, cuando menos, en tres acepciones distintas"³⁴:

a) Como sinónimo de *derecho*; en el sentido del vocablo cuando se dice "el actor carece de acción"³⁵, o cuando el actor carece de un derecho efectivo que el juicio deba tutelar. En la parte positiva se habla de la procedencia de la acción y el resultado puede ser fundado o infundado.

b) Como sinónimo de *pretensión*; es la reclamación de tener un derecho sustantivo válido y en nombre del cual se promueve la demanda respectiva. Por eso hablamos de demanda fundada e infundada.

c) Como sinónimo de *facultad de provocar la actividad de la jurisdicción*; es el poder jurídico de toda persona, y en nombre del cual le es posible acudir ante los órganos jurisdiccionales a demandar su acción. Si la pretensión es fundada o infundada, no afecta la naturaleza del poder jurídico de accionar.

³³ GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Op. cit., p. 109.

³⁴ COUTURE, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 60.

³⁵ COUTURE, Ibidem, p. 60.

Giuseppe Chiovenda³⁶ señala: "el concepto de acción tiene una estrecha relación con el de lesión de los derechos, por lo que acción es uno de los derechos que pueden nacer de la lesión de un derecho; y así es como ella se presenta en el mayor número de los casos: como un derecho con el cual, no cumplida la realización de una voluntad concreta de ley mediante la prestación del obligado, se obtiene la realización de aquella voluntad por otro camino, es decir, mediante el proceso."

Por tanto, acción, también es el medio para acudir a pedir justicia, para defender un derecho, para instaurar el proceso cuando ha sido lesionado o desconocido un derecho.

Por medio de la acción: "los sujetos provocan el ejercicio de la función jurisdiccional, para conseguir la satisfacción del interés jurídico protegido por el legislador en su favor, en la norma abstracta."³⁷

Chiovenda³⁸ en las diversas facetas de la acción, la considera como: "un poder que corresponde frente al adversario, respecto al cual se produce el efecto jurídico de la actuación de ley. El adversario no está obligado a ninguna cosa frente a este poder; está simplemente sujeto a él. La acción se agota con su ejercicio, sin que el adversario pueda hacer nada ni para impedirla, ni para satisfacerla. Tiene naturaleza privada o pública, según la naturaleza de la voluntad de la ley."

La apreciación de Chiovenda me parece incompleta en el conflicto de partes, la consideración de Calamandrei³⁹ pudiera ser más ilustrativa. Él sostiene:

"...la acción, como actividad dirigida a presentar al juez una propuesta de providencia, no es sólo propia del actor: porque

³⁶ Curso de Derecho Procesal Civil, Volumen 4, Ed. Harla, México, 1997, p.10.

³⁷ BECERRA BAUTISTA, José, El Proceso Civil en México, Op. cit., p.1.

³⁸ Curso de Derecho Procesal Civil, Op cit., p. 13.

³⁹ Derecho procesal civil, Volúmen 2, Ed. Oxford, p. 43.

también el demandado, aún cuando se limite a pedir el rechazamiento de la demanda contraria, viene, en sustancia, a solicitar del juez que pronuncie una sentencia de declaración negativa de mera certeza, esto es, una providencia diversa de la pedida por el actor, y favorable, en lugar de a éste, a él como demandado.

La actividad del demandado también se puede hacer entrar así, bajo este aspecto, en el concepto de acción: es conveniente, sin embargo, advertir que, en la terminología procesal, a todas las actividades que desarrolla el demandado para defenderse de la demanda contraria y para pedir el rechazamiento, se les da la denominación genérica, que tiene su origen en la **exceptio** del proceso formulario romano, de **excepciones**, con significado amplísimo equivalente al de **defensas**; y frente al **accionar** del actor se habla de **excepcionar** del demandado, en el sentido de **contradecir**. Pero a la palabra **excepción** se da también un significado técnicamente más restringido, reservado a aquellos únicos casos en los que la petición de rechazo está basada sobre razones de las que el juez no podría tener en cuenta si el demandado no las hubiera hecho valer."

Por tanto, la petición del demandado constituye un límite y una condición a la actividad del juez, y así, en tanto la acción es el derecho del actor, la excepción es un contra-derecho del demandado, que rechaza la demanda del actor. Sin embargo, el juez en general no puede pronunciarse de oficio sobre excepciones que deban ser propuestas por las partes.

Debemos tomar en cuenta que, la acción tiene un término dentro del cual debe ser ejercitada, de no hacerlo, o se extingue, o el demandado adquiere el poder de anularla con la excepción de prescripción.

Desde otro punto de vista, la acción se entiende tanto para indicar el poder de obtener la actuación de la voluntad de la ley, así como para expresar el derecho deducido o por deducir en un juicio.

Por último, la acción también se puede concebir, como el derecho subjetivo autónomo y concreto. *Autónomo*, porque existe por sí mismo, independientemente de la existencia de un derecho subjetivo sustancial y *concreto*, porque está dirigido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a obtener una determinada providencia jurisdiccional, favorable a la petición del reclamante.

Calamandrei⁴⁰ determina que de acuerdo a la doctrina predominante, los requisitos de la acción son tres: a) Un cierto **hecho específico jurídico**, o sea una cierta **relación entre un hecho y una norma**; b) La **legitimación**, y c) **El interés procesal**.

a) Como hecho específico jurídico es, una cierta situación objetiva de coincidencia (o excepcionalmente de no coincidencia), que debe verificarse en la realidad entre los hechos concretamente ocurridos y los hechos considerados como posibles por una norma jurídica: se podría decir también, entre el hecho específico real y un hecho específico legal.

b) La legitimación, para que el juez pueda tomar las providencias correspondientes a aquella relación entre un hecho específico concreto y la norma jurídica, no basta que la relación exista **objetivamente**, es necesario además, que la demanda sea presentada por quien tenga *legitimación activa*; y, por otra parte, que la demanda sea propuesta contra el adversario en cuanto al mismo hecho, quien tiene la *legitimación pasiva*.

c) El interés es la medida de todas las acciones. El interés procesal para obrar y contradecir surge cuando se verifica en concreto aquella circunstancia consistente en hacernos considerar que la satisfacción del interés sustancial tutelado por el derecho, **no puede ser conseguida sin recurrir a la autoridad judicial**; o sea cuando se hace indispensable poner en práctica la garantía jurisdiccional.

⁴⁰ Cfr. Derecho procesal civil, Op. cit., pp. 50-54.

1.6 Pruebas

"La palabra "prueba" corresponde a la acción de probar. La expresión "probar" deriva del latín "probare" que, en el significado forense se refiere a justificar la veracidad de los hechos en que se funda un derecho de alguna de las partes en un proceso."⁴¹ "Prueba es la justificación de la verdad de los hechos controvertidos en juicio, hecha por los medios autorizados y reconocidos por la ley."⁴²

Para Ovalle Favela⁴³ "la prueba en *sentido estricto*, es la *obtención del cercioramiento del juzgador* sobre los hechos cuyo esclarecimiento es necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En ese sentido, la prueba es la *verificación o confirmación* de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes. En *sentido amplio*, también se designa como prueba a todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador con el fin de lograr el cercioramiento de éste sobre los hechos controvertidos objeto de prueba."

Para Arellano García⁴⁴: "la prueba es el conjunto de elementos de conocimiento que se aportan en el proceso y que tienden a la demostración de los hechos o derechos aducidos por las partes, con sujeción a las normas jurídicas vigentes."

La prueba es elemento esencial en el proceso. Por una parte, para demostrar la existencia de los hechos donde las partes fundan sus pretensiones, y por otra, la verdad de las afirmaciones y razonamientos formulados por ellas mismas. La necesidad de convencer al juez de la existencia o inexistencia de los hechos o actos en conflicto para tener eficacia en el resultado del proceso, da a las pruebas una importancia vital.

⁴¹ ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 217.

⁴² Enciclopedia Jurídical Omeba, Op. cit., p. 729.

⁴³ Teoría general del proceso, Op. cit., pp. 313-314.

⁴⁴ Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 220.

Couture⁴⁵ sostiene: "sólo *los hechos controvertidos* son objeto de prueba. Esta conclusión se apoya en la norma que establece que las pruebas deben ceñirse al asunto sobre que se litiga, y las que no le pertenezcan serán irremisiblemente desechadas de oficio, al dictarse la sentencia. Y los asuntos *sobre que se litiga* son, sin duda, aquellos que han sido objeto de proposiciones contradictorias en los escritos de las partes."

La prueba debe ser pertinente, debe de: versar sobre los hechos objeto de demostración, ser idónea, como el medio indicado para hacerlo, de lo contrario será desechada la prueba. Es importante, porque la finalidad de la prueba es la de formar convicción al juez respecto a la existencia y circunstancia de los hechos objeto del litigio.

-¿Quién debe probar?-, al respecto Couture⁴⁶ nos dice: "la carga de la prueba es un imperativo del propio interés de cada litigante, es una circunstancia de riesgo que consiste en que quien no prueba los hechos que ha de probar, pierde el pleito. Por su parte el actor tiene la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la obligación, y si no la produce, pierde el pleito, aunque el demandado no pruebe nada. Si el demandado no quiere sucumbir como consecuencia de la prueba dada por el actor, entonces él, a su vez, debe producir la prueba de los hechos extintivos de la obligación; y si no lo hace, pierde."

Por último mencionaremos de manera resumida algunos de los principios generales relativos a la prueba, señalados por el procesalista Eduardo Pallares⁴⁷:

1.- El juez no debe juzgar por el conocimiento fuera del proceso que tenga de los hechos controvertidos, únicamente debe atenerse a las constancias del expediente;

⁴⁵ Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 223.

⁴⁶ COUTURE, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 243.

⁴⁷ Derecho Procesal Civil, Op. cit., pp. 362-363.

2.- En principio, las pruebas deben ser producidas por las partes, aunque el juez puede pedir las para mejor resolver;

3.- Las pruebas deben ser rendidas en debate contradictorio, o por lo menos dando oportunidad a las dos partes para producirlas y objetarlas. De no ser así, son ineficaces;

4.- No deben admitirse las siguientes pruebas:

- a) Las impertinentes;
- b) Las contrarias al derecho;
- c) Las inmorales;
- d) Las que se refieran a hechos imposibles o notorios;
- e) Las que se refieran a hechos cuya existencia o inexistencia no está controvertida en el juicio;
- f) Las que sean contrarias a la dignidad del hombre;
- g) Aquéllas sobre las cuales haya cosa juzgada.

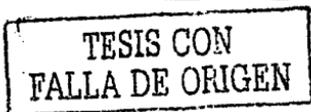
5.- Las pruebas rendidas en contravención de las reglas de la ley, son nulas.

1.7 Sentencia

"El proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglados, encaminados todos a obtener una determinada *resolución jurisdiccional*."⁴⁸ A esta resolución se le denomina normalmente sentencia y, es producto del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes.

"En su acepción forense la palabra "sentencia" tiene su origen en el vocablo latino "sententia" que significa decisión del juez o del árbitro (los árbitros dictan laudos). En efecto, la sentencia en el Derecho Romano constituía la fase culminante del proceso que se realizaba delante del juez. La misión del juez estribaba en examinar el asunto, comprobar los hechos relacionados con él y en hacer una sentencia en la que aplicaba los principios de Derechos puestos en

⁴⁸ DE PINA, Rafael / CASTILLO LARRAÑAGA, José, Derecho Procesal Civil, Op. cit., p. 202.



juego. A su vez la palabra sentencia, aplicada a la actuación final del juez en un proceso resuelto por él, se origina del verbo latino "sentire, sintiendo", porque el juzgador decide el problema controvertido que le ha sido sometido conforme a lo que él siente de lo actuado ante él."⁴⁹

Para Chiovenda⁵⁰ la sentencia es el "pronunciamiento sobre la demanda de fondo, o mejor, la resolución del juez que afirma existente o inexistente la voluntad concreta de ley deducida en juicio."

Para el procesalista Eduardo Pallares⁵¹ "sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso."

Las sentencias interlocutorias son aquellas pronunciadas durante el curso del proceso y resuelven sobre algún punto en particular, resuelven los incidentes de previo y especial pronunciamiento, por ejemplo, un incidente de nulidad de actuaciones.

La sentencia debe ser un acto neutral, creado por la declaración de la voluntad de un juez, debiendo determinar lo que estima procedente y fundado, apoyado en los hechos y pruebas aportadas por las partes, regido siempre por la norma jurídica. Las sentencias deben ser congruentes con las cuestiones planteadas en la litis, el juez no debe resolver sobre aquellas cuestiones que no le fueron expuestas en el proceso. También deben ser claras y precisas, es decir, se hará un pronunciamiento respecto a cada una de las cuestiones controvertidas, de manera ordenada, absolviendo o condenando al demandado. Las sentencias deben tener el lugar, fecha, nombre del juez o del tribunal que las pronuncia, los nombres de las partes y el carácter con el que actúan y el objeto del litigio.

⁴⁹ ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho procesal civil, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 439.

⁵⁰ Curso de derecho procesal civil, volumen 6, Ed. Oxford, p. 422.

⁵¹ Derecho Procesal Civil, decimotercera edición, Ed. Porrúa, México, 1989, p. 430.

Lo que se busca en las sentencias es producir consecuencias jurídicas, como puede ser, modificar, extinguir, crear, declarar, retener, respetar, aclarar, conservar, transmitir o crear derechos y obligaciones, entre otros. Estas consecuencias jurídicas son pronunciadas por el órgano jurisdiccional, quien es el sujeto activo en la sentencia y es el que resuelve las cuestiones controvertidas principales y accesorias, apegándose a la ley vigente.

Para hablar de sentencia, es necesario distinguir entre sus diferentes tipos:

- Sentencias definitivas: son las que ponen fin al procedimiento y a la relación procesal. Es cuando el juez se pronuncia sobre las pretensiones formuladas en la demanda y sobre las defensas formuladas en la contestación, considerándolas procedentes o improcedentes. Hay quienes dicen que aquí no termina la función de la sentencia, pues es necesario llevarla hasta sus últimos efectos, mediante los actos de ejecución o de reconocimiento de la sentencia.

- Sentencias interlocutorias: son las pronunciadas durante el curso del proceso y resuelven sobre algún punto en particular, como puede ser sobre la existencia de la relación procesal, sobre el desenvolvimiento y sobre las medidas cautelares o provisionales.

Existen otras clasificaciones que sirven para distinguir el contenido y la intención de la sentencia, a saber podemos señalar las siguientes:

- Sentencias declarativas, son las que no condenan, declaran un estado de derecho, o una relación jurídica, o una situación de hecho.

- Sentencias de fondo, deciden sobre las cuestiones litigiosas planteadas en la demanda y en la contestación.

- Sentencias arbitrales, las pronunciadas por árbitros, generalmente son conocidas como laudos.

- Sentencias provisionales, producen efectos jurídicos transitorios, y pueden ser modificadas.

- Sentencias anulables, tienen un vicio legal y pueden ser declaradas nulas mediante un recurso o una acción.
- Sentencias de condena, declaran procedente la acción y obligan al demandado a efectuar una prestación.
- Sentencias de reserva, condenan o absuelven al demandado, conservando los derechos del actor o del demandado para que los ejerciten en un juicio distinto.
- Sentencias complementarias, son las pronunciadas por el tribunal superior, donde resuelve que el inferior omitió decidir sobre alguna cuestión.
- Las sentencias constitutivas, crean un nuevo estado de derecho, extinguiendo o modificando otro.

La sentencia la define Eduardo Pallares de la manera siguiente: "Se entiende por sentencia ejecutoriada la que no puede ser impugnada por ningún recurso ordinario, pero sí puede serlo por alguno extraordinario. La sentencia ejecutoriada tiene la autoridad de la cosa juzgada formal, pero no necesariamente la de la cosa juzgada material. Carece de esta última, porque, según su propia definición puede ser revocada o nulificada mediante un recurso extraordinario. La resolución que declara ejecutoria una sentencia no admite ningún recurso ordinario pero sí el de amparo."⁵²

Una vez que ha quedado firme la sentencia debe ser acatada voluntariamente, de no cumplirse, se recurre a la ejecución forzosa de la sentencia, por la cual el juzgador hace efectiva su determinación.

1.8 Principios o Garantías Constitucionales del Proceso

Los principios o garantías constitucionales del proceso, son por un lado, los límites que las leyes procesales imponen al juzgador para garantizar los derechos de los particulares en toda controversia suscitada ante ellos, de la cual se pide su

⁵² Derecho procesal civil, Op. cit. supra, p. 434.

solución, y, por otro lado, son las reglas a las cuales deben ceñirse los particulares para actuar dentro de un marco jurídico, donde solicitan la aplicación de ley.

Hoy en día es difícil hablar de un catálogo de principios o garantías constitucionales que rijan el proceso, incluso entre los teóricos y autores del derecho no existe un criterio unificado; la razón obedece a que cada uno entiende por principios procesales cuestiones diversas. Sin embargo mencionaremos los criterios de algunos de ellos.

Alcala-Zamora y Castillo⁵³ enumera sobre este tema las siguientes garantías del proceso:

a) *Independencia del juzgador.*- Los cimientos constitucionales de la actividad jurisdiccional dejan mucho que desear. La ley fundamental nada dice acerca de la independencia funcional de los órganos jurisdiccionales y en igual omisión incurren las leyes de organización judicial. Puede discutirse si a la fórmula de "los jueces son independientes en su función y sólo están sometidos a la ley", deba agregarse, como algunos sugieren, "y a su conciencia", o si este aditamento ofrece mayores inconvenientes que ventajas, pero debe hacerse una reforma para poder afirmar en un futuro de la existencia de un auténtico Poder Judicial. La principal falla sobre la independencia funcional de los juzgadores y de poder disfrutar una jurisdicción actuando con plena libertad, es por el lado del nombramiento y por el de la remoción, ambos se encuentran en manos del Ejecutivo. Pero, todo esto puede beneficiarse con las nuevas generaciones de carrera judicial, quienes podrán ingresar al Poder Judicial mediante adecuadas oposiciones y estarán libres de toda influencia en su actividad como funcionario.

b) *Imparcialidad del juzgador.*- Los códigos procesales tienden a garantizar este principio, estableciendo los impedimentos impuestos al funcionario afectado

⁵³ ALCLA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, Derecho Procesal Mexicano, Segunda edición, tomo I, Ed Porrúa, México, 1985, pp.569-588.

del deber de excusarse y confieren, a las partes el derecho a recusarlo. La imparcialidad del juzgador se encuentra asimismo protegida por las normas orgánicas que al decretar incompatibilidades y prohibiciones para el desempeño de cargos judiciales, persiguen colocar a sus titulares en condiciones de administrar justicia sin hallarse mediatizados por nadie.

c) *Garantía del juzgador legal.*- La Constitución prohíbe el funcionamiento de tribunales especiales, así como la existencia de fueros personales o corporativos.

d) *Principio de decisión equitativa.*- En el procedimiento arbitral, las partes pueden solicitar de los árbitros una decisión de amigables compondores o la emisión de un laudo. Ante los jueces públicos no se acoge semejante dualidad.

e) *Plazo razonable para la emisión de las resoluciones judiciales.*- Existen plazos para la emisión de las resoluciones judiciales, pero en la práctica suelen ser letra muerta, porque el exceso de trabajo y la desidia burocrática, conducen a su inobservancia, sin que la infracción de tales normas esté bajo pena de algún tipo.

f) *Igualdad procedimental de las partes.*- Se infiere concretamente cuando se decretan de oficio diligencias probatorias, el juez habrá de actuar "sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando en todo su igualdad".

g) *Empleo de la lengua materna.*- El idioma judicial es el "español" o, más exactamente, el "castellano", mientras que las lenguas extranjeras se manifiestan en forma documental o testimonial y deberán necesitar traducción o interpretación.

Por su parte Cipriano Gómez Lara⁵⁴ además de criticar la diversidad de criterios que se dan en este tema, dice: "las razones fundamentales, de la unidad

⁵⁴ Teoría General del Proceso, Op. cit., p 343.

de lo procesal, nos permiten deducir los principios fundamentales del proceso que, a saber son los siguientes":

1.- El contenido de todo proceso es un litigio y su finalidad es la de resolver éste.

2.- Toda relación procesal tiene una estructura triangular, donde el tribunal o juez está colocado en el vértice superior, y las dos partes, con intereses contrapuestos entre ellas, en los vértices inferiores.

3.- El proceso es un fenómeno dinámico, transitorio y proyectivo. Este dinamismo debe entenderse en cuanto a la estructura misma de la relación entre las partes y el juez, y en cuanto al encadenamiento de los actos procesales, desde el principio hasta el fin.

4.- El principio de impugnación existe gracias a que el juzgador está obligado a actuar imparcialmente y, además, al hacerlo, debe observar las reglas de la lógica, de la igualdad de las partes y de la legalidad en la resolución. Todo esto nos lleva a los principios de congruencia y de motivación de la sentencia, los cuales deben estar presentes en todo proceso.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las siguientes garantías procesales en sus artículos 8°, 14°, 16° y 17, entre otros.

Artículo 8.- Esta norma garantiza el derecho de petición, el cual toda autoridad jurisdiccional debe respetar, siempre y cuando sea por escrito y de manera respetuosa, a la cual le deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, en breve tiempo. (El fundamento de la acción).

Artículo 14.- Esta norma garantiza la audiencia judicial, es decir, nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Se prohíbe la irretroactividad de la ley

en perjuicio de persona alguna. (Son normas de seguridad jurídica para no dejar al particular en estado de indefensión).

"La garantía de audiencia se compone, en los términos del artículo 14 constitucional, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes, y que son"⁵⁵.

1. La primera garantía se comprende en la expresión *mediante juicio*, cuya denotación en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, se refiere a la *función jurisdiccional*, desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí, convergentes todos ellos, a la decisión de un conflicto. Para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de la Constitución sea jurídicamente válida, es necesario que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, donde el afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.

2. La segunda garantía consiste en la integración de la audiencia, es decir, el juicio debe seguirse ante *tribunales previamente establecidos*, corroborando la garantía establecida en el artículo 13 constitucional, *nadie puede ser juzgado por tribunales especiales*, de competencia casuística, creados para conocer de un determinado asunto. El adverbio *previamente* se refiere a un denotativo de la preexistencia de los tribunales, al caso que deben resolver, con capacidad genérica para resolverlos. La idea de *tribunales* no debe entenderse en su acepción formal, es necesario comprender a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el juicio del que habla el segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Por tanto la garantía de audiencia no sólo es operante frente a los tribunales propiamente dichos, o sea, frente a los órganos jurisdiccionales del Estado, formal o materialmente hablando, sino también a las autoridades administrativas de cualquier tipo, que emitan actos de privación.

⁵⁵ BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Trigésimo segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 548-558.

3. En cualquier juicio previo al acto de privación deben observarse y cumplirse *formalidades esenciales*, lo cual implica la tercera garantía específica integrante de la de audiencia. La autoridad o el órgano decisorio de un juicio, debe tener un real y verdadero conocimiento del mismo, a través, del respeto hacia las partes procesales, para manifestar sus pretensiones. De este modo, la autoridad ante quien debe resolverse un conflicto, tiene la obligación de dar la *oportunidad de defensa*. Se les llama *esenciales* a las formalidades, pues sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente.

4. La cuarta garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo aludido, estriba en que el fallo o la resolución final del juicio, donde se desarrolla la función jurisdiccional, debe pronunciarse *conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho*, que constituya la causa eficiente de la privación. Esta garantía corrobora la contenida en el párrafo primero del artículo 14, de la no retroactividad legal, la cual, opera respecto a las normas sustantivas para decir el derecho en el conflicto jurídico, pues las normas adjetivas, en la mayoría de los casos, pueden dotarse de eficacia retrospectiva sin incidir en el vicio de la retroactividad, salvo ciertas excepciones.

Artículo 16.- Esta norma garantiza el principio de legalidad, las autoridades tienen únicamente las facultades otorgadas expresa o implícitamente por las leyes. La autoridad cuando ejercita su poder, debe tener competencia y además fundar y motivar cualquier causa legal generadora de una molestia.

Al respecto Burgoa⁵⁶ dice lo siguiente:

a) *Concepto de fundamentación.* La fundamentación legal consiste en que, los actos de molestia mencionados en el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, donde se prevea la situación concreta para

⁵⁶ BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. cit., pp. 601-614.

la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, existente en una ley que lo autorice. Es una consecuencia directa del principio 'las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite'.

La exigencia de *fundar legalmente* todo acto de molestia impone a las autoridades las obligaciones siguientes:

1. El órgano del Estado para emitir un acto de molestia, debe estar investido de facultades expresamente consignadas en la norma jurídica para emitirlo;
2. El acto debe estar contemplado en una norma;
3. El sentido y alcance deben ajustarse a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. El acto debe derivar de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

b) *Concepto de motivación.* Consiste en que *las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.* Es la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación se violaría íntegramente la garantía de legalidad. La autoridad responsable debe dar los motivos justificando la aplicación correspondiente, manifestándolos en los hechos y circunstancias objetivas de cada caso para encuadrarlo dentro de los supuestos previstos en la norma. Lo anterior, con el objeto de que el afectado conozca los motivos del acto de molestia y se encuentre en condiciones de producir su defensa.

c) *La motivación legal y la facultad discrecional.* La adecuación no siempre debe ser exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales la facultad discrecional para determinar si el caso para resolver encuadra dentro del supuesto abstracto previsto por la ley. La facultad debe consignarse en una disposición legal, es decir, la discrecionalidad es una potestad decisoria existente dentro de supuestos generales consagrados en la norma

jurídica. Es el poder de apreciación de una autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos esenciales deben necesariamente observarse.

d) *Concurrencia indispensable de la fundamentación y de la motivación legales.* Ambas condiciones de validez constitucional del acto de molestia deben necesariamente concurrir en el caso concreto, de lo contrario se violaría el precepto constitucional señalado. El acto de molestia debe estar apoyado en una ley y en el caso de existir la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, debe estar comprendida dentro de la disposición general invocada. "El espíritu del artículo no es que los proveídos respectivos contengan los preceptos legales en que se apoyan, sino que realmente exista motivo para dictarlos y exista un precepto de ley que los funde."⁵⁷ De acuerdo al artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado —expresar con precisión el precepto legal aplicado al caso— y motivado —señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesaria la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso concreto.

Artículo 17.- Esta norma tiene gran importancia en el proceso porque da nacimiento a la acción procesal. Señala que nadie puede hacerse justicia por sí mismo ni ejercer violencia para reclamar sus derechos, es decir, el particular está obligado a acudir ante el órgano jurisdiccional a demandar justicia, a exigir la actualización de la ley en su favor. El Estado asume la obligación de administrar justicia y de garantizar y hacer efectiva la paz pública. Se contempla el principio de compactación, se prohíbe que un proceso pueda prolongarse a lo largo del tiempo por causas injustificadas.

⁵⁷ BURGOA, Ignacio, Garantías Individuales, Op. cit., p. 608.

Burgoa⁵⁸ señala lo siguiente: "Este precepto de nuestra Ley Fundamental encierra *tres garantías de seguridad jurídica* que se traducen":

a) La primera garantía está concebida en los siguientes términos: *Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil*. Esta garantía confirma el principio jurídico de *nullum delictum, nulla poena sine lege*. Solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y ser susceptible de sancionarse penalmente. Por ende, una deuda proveniente de un acto o relación jurídicos civiles en sí mismos, no estimados por la ley como delictuosos, no puede engendrar una sanción penal (como es la privación a la libertad), pues ésta se reserva a los delitos. El artículo 17 constitucional viene a confirmar la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal, únicamente podrá aplicarse una pena prevista expresamente por la ley para un determinado delito, hecho calificado legalmente como tal.

El carácter civil de una deuda, se debe fijar *a posteriori* en cada caso, atendiendo al criterio de si en su origen no se le atribuye a un hecho tipificado por la ley como delito. La garantía de seguridad le da al gobernado un derecho subjetivo público, consistente en la facultad de oponerse jurídicamente a cualquier autoridad estatal que pretenda privarlo de su libertad a causa de una deuda civil contraída a favor de otra persona y, en contraposición, esta garantía es una limitante para el Estado, quien debe abstenerse de privar de la libertad a un gobernado por una deuda no proveniente de un hecho calificado expresamente por la ley como delito.

b) La segunda garantía de seguridad jurídica consiste en: "ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho". Esta disposición no contiene en sí una garantía, sino más bien se traduce en imponer al gobernado dos deberes negativos: *No hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho*. Pero, a su vez

⁵⁸ BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Op. cit., pp. 635-639.

contiene tácitamente para los gobernados un deber positivo: *Acudir a las autoridades estatales en demanda para reclamar sus derechos.*

Sin embargo, en mi opinión, el titular de un derecho puede abstenerse de reclamarlo, y la persona a quien la ley le da una acción en juicio, puede abstenerse de ejercerla, sin la obligación en un caso o en otro, de tener el deber positivo de reclamar un derecho o de ejercer una acción.

c) La tercera garantía consiste en: "Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley". La garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado, se traduce en la imposibilidad de las autoridades judiciales para retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, por el contrario, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ventilados ante ellas, dentro de los términos consignados en las leyes procesales. Es una obligación inminentemente positiva, si la autoridad se niega a despachar un asunto de manera injustificada, constituye un delito de abuso de autoridad.

La última parte del artículo 17 constitucional consagra la manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede cobrar a las partes remuneración alguna por sus servicios, traducándose esta obligación constitucional de no cobrar costas procesales. Actualmente, en los juicios arbitrales, se les paga a los árbitros.

CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. CONCEPTO

La Administración Pública realiza sus actividades con base en las atribuciones legales concedidas para ella y la forma de materializar esas atribuciones lo hace a través de los *actos administrativos*, con los cuales realiza sus funciones. El *acto administrativo* es la manifestación de la voluntad del funcionario público por medio del cual el órgano estatal realiza sus actividades.

Este *acto administrativo* está formado de los siguientes elementos: sujetos, objeto, voluntad, motivo, fin y forma. Los *sujetos* son: el administrado o el gobernado y la Administración Pública o la autoridad. El *objeto*, se forma con el contenido del mismo, es decir, con la cosa que deba darse o el hecho ha realizar. La cosa o el hecho deben reunir los mismos requisitos del derecho privado, es decir, se encuentre en la naturaleza, sea determinada o determinable en cuanto a su especie, y exista en el comercio. En cuanto a los hechos o abstenciones, deben ser lícitos y posibles. El *motivo* del acto administrativo, consiste en aquellas condiciones que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. El *fin* consiste en buscar el interés público. Y por último, la *forma* es la materialización del acto mismo.

"El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un proceso administrativo de impugnación."⁵⁹

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Decimoprimer edición, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 779.

De esta manera nos introducimos al tema del procedimiento administrativo y para el caso nos referimos a lo señalado por Martínez Vera⁶⁰, quien dice: Para la realización del acto administrativo, se necesita de un procedimiento tendiente a perfeccionar la función administrativa. Las funciones legislativa y judicial cuentan con un procedimiento especial, teniendo por objeto la realización de propósitos; en la función legislativa por ejemplo: el procedimiento comienza con la iniciativa de ley, continúa con la discusión y culmina con la aprobación. El procedimiento judicial comienza con la presentación de la demanda, mediante la cual se le pone de manifiesto al juez el conflicto existente; continúa con la comprobación que hace el juez de ese conflicto y culmina con la emisión de la sentencia, mediante la cual, la autoridad resuelve dicho conflicto. Al igual que en estas dos funciones, en la administrativa se hace indispensable la existencia de un procedimiento por medio del cual se actualice la actividad de los organismos correspondientes.

En 1917 surge la necesidad de crear un procedimiento administrativo, acudiendo al procedimiento judicial, para adaptar sus instituciones a la función administrativa. Sin embargo, ésto presento inconvenientes, debido a las propias características del procedimiento judicial, siendo inaplicable al derecho administrativo, pues en el primero, el conflicto de intereses existe desde el principio, como ya lo vimos en el capítulo primero del presente trabajo, en tanto que en el procedimiento administrativo el conflicto surge cuando se dicta la resolución.

Por estas razones, Martínez Vera señala lo siguiente: "En síntesis, podemos afirmar que en nuestro país el procedimiento administrativo no se ha integrado debidamente, ya que adolece de serios defectos de sistematización; así vemos por ejemplo, en la determinación de los créditos fiscales, en el otorgamiento de las concesiones, en los actos de expropiación, en la naturalización de los extranjeros,

⁶⁰ MARTÍNEZ VERA, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Primera edición, Ed. Banca y Comercio, México, 1967, p. 145.

etc., se adoptan procedimientos totalmente distintos para la realización de la función administrativa."⁶¹

Cuando la autoridad (sujeto activo) dicta una resolución (manifestación de la voluntad), debe exponer los motivos que tuvo, a fin de que el gobernado (sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución. De esta manera, la actividad administrativa se desenvuelve mediante procedimientos diversos, hasta el punto de afirmar que la actuación a través de un procedimiento, es un principio del Derecho Administrativo. El procedimiento administrativo constituye hoy la forma de la función administrativa, de la misma manera que el proceso lo es de la función judicial. Sin embargo, el procedimiento administrativo no se ha integrado debidamente en nuestro país, pues tiene problemas de sistematización, de codificación y de certeza.

Sin embargo, "el procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios del procedimiento. Para la administración, el procedimiento administrativo viene a constituir una garantía de eficacia, donde ella tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa. El procedimiento es de carácter bilateral, pues constituye un elemento regulador de la relación jurídico-administrativa, vincula a las partes intervinientes (autoridad-gobernado), a través del cual se establecen derechos, obligaciones y cargas, en las distintas fases del procedimiento hasta concluir con la decisión final."⁶²

⁶¹ MARTINEZ VERA, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Op. cit., p. 146.

⁶² DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso, Segunda edición, México, 1997, pp. 216-217.

El procedimiento administrativo es una serie de actos heterogéneos emanados de la administración y del particular, dirigidos a la producción de un acto administrativo adecuado al ordenamiento jurídico o también a la efectividad de ese mismo acto.⁶³

El procedimiento administrativo señala las formalidades y trámites que debe cumplir la Administración, —en el ejercicio de la función administrativa— y los administrados, —en su gestión individual cuando colaboran en el ejercicio de la función administrativa—. Es la regulación para el ejercicio de las prerrogativas públicas y derechos subjetivos. Es un instrumento del gobernado, para defender sus derechos y acceder a la justicia administrativa, tanto para crear actos, cuanto para impugnarlos. También constituye una garantía de los derechos de los administrados, debiendo asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés público, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias para cumplirlo.

El procedimiento administrativo vincula a dos sujetos de derecho: administrado-administración, los cuales dan origen a una relación jurídica distinta de la material, entre el órgano emisor del acto final y el particular quien actúa como parte en ese procedimiento. Aún no ha sido debidamente integrado en nuestro país, pues adolece de numerosos defectos de orden y sistema. Es un elemento indispensable, pues mediante él se regulan las necesarias relaciones entre los órganos del Estado y los particulares. Considero al procedimiento administrativo en algunos casos como incierto y a veces inexistente en ciertos aspectos de los actos administrados.

El procedimiento concluye con la resolución; por la realización del acto, en caso de ser el acto de ejecución, ya sea interna o coactiva, este último, de acuerdo con los procedimientos de ejecución respectivos, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento. Es necesario llevar a

⁶³ DIEZ, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo. Sexta edición, Tomo II, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1997, p. 480.

cabo una formalidad más del procedimiento, la misma, consiste en notificar el acto administrativo para surtir sus efectos, crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones. La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos. El Derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación del Derecho Procesal, como la notificación personal, que es formal, hay otras notificaciones como son por correo certificado, por telegrama, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación y por otros medios no aceptados por el Derecho Procesal, pero sí por el Derecho Administrativo. Los efectos de la notificación consisten: que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo, sea un punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo y ser un punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalen las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.⁶⁴

"En un Estado de derecho los actos de la Administración y de los administrados necesitan forzosa y necesariamente sujetarse a un determinado procedimiento, ya que éste constituye el control jurídico de una organización administrativa; sin embargo, en nuestro país todas las formas de procedimiento administrativo que se han ido creando tienden, más que a garantizar el fiel cumplimiento de la ley, a darle mayor eficacia a los actos de la Administración. En otras palabras, lo que se ha ido creando y aun perfeccionando, no es un procedimiento preventivo, sino represivo. Esta es la razón por la cual, el procedimiento administrativo mexicano es incierto, dudoso y a veces hasta inexistente en algunos aspectos de los actos de los administrados, y a tal grado resulta grave esta situación, que con ella se propicia la arbitrariedad y la insolencia de las personas encargadas de tramitar o resolver las instancias que presentan los particulares, cuando no están de acuerdo con una resolución del órgano estatal, y como cada día es mayor la intervención de los órganos públicos en la actividad de

⁶⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Op. cit., p. 780.

las personas, resulta sumamente urgente la codificación del Derecho Administrativo proclamada por varios autores, y la sistematización del procedimiento y los recursos."⁶⁵

1.1 Los sujetos

Cuando el acto administrativo satisface todos los requisitos, tanto de fondo como de forma, exigidos por la ley, produce sus efectos, de lo contrario puede nulificarse. Si los sujetos participantes en el acto cumplen voluntariamente y satisfacen las obligaciones emanadas de sus consecuencias, el acto se extingue, de lo contrario, el Estado debe intervenir para obligar al sujeto moroso.

Los sujetos en el procedimiento administrativo son: el administrado o gobernado y la Administración Pública Centralizada y Paraestatal o la autoridad, incluyendo a los organismos descentralizados (aún cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no son autoridad para efectos del Amparo).

"El protagonista máximo del procedimiento administrativo —lo mismo que lo es el Juez en el proceso— es, sin duda, un órgano de la Administración Pública. De otra parte están los sujetos pasivos, interesados o afectados por el procedimiento, que pueden ser simples particulares o también otras Administraciones Públicas."⁶⁶ Siempre que la Administración Pública actúe en el Derecho Privado.

En el proceso administrativo, normalmente es parte demandante persona distinta a la administración pública de donde emana el acto frente al cual se deduce la pretensión. Al imperar en derecho administrativo el sistema de autodefensa o autotutela administrativa, la administración pública no tiene que acudir a la fórmula procesal para satisfacer sus pretensiones, y las personas relacionadas con ella, tienen que acudir a la administración para hacer valer las

⁶⁵ MARTINEZ VERA, Rogelio, Noiones de Derecho Administrativo, Op. cit., pp. 251-252.

⁶⁶ PARADA, Ramón, Derecho Administrativo, Octava edición, Ed. Ediciones Jurídicas, Madrid, 1996, p. 238.

suyas. Por lo general, el demandante es la administración pública y los demandados los particulares. Se ha puesto, en ocasiones, en tela de juicio la existencia de "verdaderas" partes en un proceso administrativo. Se niega el carácter de parte tanto al particular demandante como a la administración que acude al proceso a defender el acto o disposición, cuya anulación se pretende. Lo primero porque obra procesalmente a favor del interés público; lo segundo, porque la posición de parcialidad asumida por la administración en el proceso administrativo es puramente formal, ya que la imparcialidad del Estado se refleja también en los órganos administrativos.⁶⁷

González Pérez⁶⁸ da la siguiente clasificación de partes:

Parte directa y parte indirecta, la primera se da cuando los actos recaen en su esfera jurídica y la segunda cuando los actos recaen en la esfera jurídica de otro. En los casos de *representación*, la única parte procesal será, aquella por la que se actúa, es decir, no el representante, sino el representado. En los casos de *sustitución*, la parte procesal será, por el contrario, la que actúa en el proceso y no aquella por la que se actúa.

Parte principal y accesoria, según, si la pretensión se formula de manera autónoma o subordinada a la pretensión de otra persona, pueden distinguirse las partes principales y accesorias. Las principales son quienes formulan y enfrentan la pretensión de manera autónoma. Las accesorias, actúan de modo subordinado respecto a la posición de otra persona. Por ejemplo; los llamados "coadyuvantes".

Partes simples y múltiples, las primeras se dan cuando la pretensión se mantiene por un solo sujeto frente a un solo sujeto. Las segundas se dan en el caso contrario, puede darse en sujeto activo —cuando la pretensión se mantiene

⁶⁷ GONZALEZ PEREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 98.

⁶⁸ Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Op. Cit., pp. 99-101.

por varios sujetos–; y en el sujeto pasivo –cuando se deduce frente a varios–, y en ambos casos –cuando se mantiene por varios sujetos frente a varios–.

La autoridad administrativa, tiene los siguientes derechos procesales: 1) iniciar de oficio el trámite administrativo; 2) sancionar a los interesados por faltas procesales, 3) delegar y avocar competencia; 4) apreciar con libre convicción las pruebas; 5) resolver las actuaciones sobre el fondo; 6) adoptar las medidas necesarias para la celeridad económica y eficacia del trámite; 7) impulsar de oficio el procedimiento; 8) realizar las notificaciones de toda decisión definitiva que afecte derechos subjetivos, disponga emplazamientos, citaciones, vistas; 9) respetar los plazos; y 10) realizar las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos.⁶⁹

1.2 De oficio y a petición de parte

Procedimiento de Oficio, en él la actividad de la administración se inicia por el impulso interno derivado de la voluntad administrativa. Lo llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones; por ejemplo en los procedimientos seguidos ante la Comisión Federal de Competencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica: "El procedimiento ante la Comisión se inicia de oficio o a petición de parte."

Procedimiento a petición de parte, éste debe ser iniciado previa solicitud del gobernado y posteriormente es tramitado por la administración. Requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de éste.

⁶⁹ DELAGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Op. cit., p. 217.

1.3 Características y requisitos del procedimiento administrativo

Martínez Vera⁷⁰ señala cuales son las características del procedimiento administrativo según Carrillo Flores:

1. Mayor rapidez en la tramitación de los asuntos debido a que en ellos se persigue la satisfacción de necesidades colectivas.
2. Menor formalidad comparada con la exigida en el procedimiento judicial.
3. Más discreción comparado con el procedimiento judicial.
4. Falta de identidad física entre las personas que tramitan el negocio y aquellas que lo resuelven.
5. Incertidumbre en cuanto a la determinación del procedimiento en general.
6. Falta de sistematización de los medios de impugnación de las resoluciones administrativas.

Para examinar el fondo del asunto, es necesario que concurren ciertas circunstancias exigidas por el derecho procesal, es decir, los requisitos procesales⁷¹:

El órgano jurisdiccional: debe tener jurisdicción y competencia para poder examinar, en cuanto al fondo una pretensión. Ésta deberá deducirse ante el órgano jurisdiccional, dependiendo de cada ordenamiento, teniendo jurisdicción para conocer de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

Las *partes:* deberá formular la pretensión quien tenga capacidad (para ser parte y procesal) y esté legitimado para deducir la pretensión. Debe dirigirse frente a la persona legitimada pasivamente.

⁷⁰ MARTINEZ VERA, Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, Op. cit., p. 146.

⁷¹ GONZALEZ PEREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Op. cit., p. 142.

De acuerdo al maestro Acosta Romero⁷² debemos separar entre el procedimiento administrativo interno y de gestión de la Administración, el cual según él debe reunir los siguientes requisitos:

1. Actuación de oficio (Inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

Continúa diciendo Acosta Romero: "el procedimiento donde intervienen los particulares, debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos":

1. Por escrito;
2. Motivado;
3. Dé al particular la garantía de audiencia;
4. Realizado por órganos competentes, y
5. Cumpliendo las formalidades exigidas por el Derecho para cada caso.

Varios autores estiman necesario dentro del procedimiento administrativo lo siguiente:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de las cuestiones a debatir;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se le dé oportunidad de presentarse;

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Op. cit., pp. 777-780.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. Que se organice un sistema de comprobación, donde quien afirme una cosa la pruebe y quien la niegue, también;
6. Que el procedimiento concluya con una resolución donde se resuelvan todas las cuestiones debatidas.

Es importante que la Administración persiga buscar el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente otorgarle la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecta una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas para demostrar su razón de derecho.

1.4 Formalidades y principios esenciales del procedimiento administrativo

Se ha discutido cuáles son las formalidades esenciales que deben satisfacer el procedimiento, sobre todo cuando éste afecta al particular, así lo dispone el segundo párrafo del Artículo 14 de la Constitución. Tratándose de actos de gestión, cuando no se refleja en los intereses del particular, puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad. El problema surge cuando se afectan los intereses de los particulares. Aquí, las formalidades son el problema, pues no podemos decir cuales son éstas o aquéllas, debido a la diversidad de procedimientos existentes en la Administración.⁷³

Señalan Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa⁷⁴ los principios sustanciales del procedimiento administrativo: a) *el de legalidad objetiva*, b) *el de defensa*, c) *economía* y d) *el de publicidad*.

⁷³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Op. cit., p. 780.

⁷⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso, Op. cit., pp. 220-229.

A) Principio de legalidad, es la columna vertebral de la actuación administrativa, pues la actuación de la Administración no es libre, solamente puede hacer aquello autorizado por el ordenamiento jurídico. Este principio tiene plena aplicación no solo en cuanto a la protección subjetiva del gobernado, en su derecho, sino también, en cuanto a la defensa de la norma jurídica objetiva, a fin de hacer efectivo el imperio de la legalidad y de la justicia en el funcionamiento administrativo. El principio de legalidad está integrado por cuatro aspectos: Norma Jurídica, Jerarquía Normativa, Igualdad Jurídica y Razonabilidad.

1. *Normatividad Jurídica*, toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas. La Administración debe someterse a la regla de derecho preexistente, tanto exógena, la impuesta por la Constitución y la ley, como endógena, constituida por la norma que emana de su propio seno. La legalidad a la que está sometida la Administración no sólo se refiere a la ley en su sentido formal, también debe entenderse en su más amplia acepción, comprendiendo en ella a todo tipo de normas que integran el ordenamiento jurídico positivo.

2. *Jerarquía Normativa*, el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico debe hacerse respetando la ordenación jerárquica de las normas. Nuestro sistema jurídico está integrado por diversas normas, unas superiores a otras. La Constitución es la ley suprema de la cual deriva todo el sistema jurídico. Es la expresión de la soberanía y está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, rige las leyes y autoriza a las autoridades. Ninguna norma o acto emanado de un órgano inferior podrá dejar sin efecto lo dispuesto por otra de mayor jerarquía, pues la unidad del sistema y el normal desenvolvimiento del orden jurídico impide que ninguna norma, decisión o acto emanado de órganos inferiores dejen sin efecto lo dispuesto por normas u órganos jerárquicamente superiores.

3. *Igualdad jurídica*, la administración pública no debe en su actuar, establecer excepciones o privilegios excluyendo a unos de la igualdad de

condiciones concedida a otros. Es decir, no puede otorgar privilegios a unos y negárselos a otros. El principio de igualdad se encuentra previsto en la Constitución, en los artículos 1°, 2°, 4°, 12 y 13, éstos contienen la garantía de evitar privilegios que provoquen injusticias entre los hombres. Frente a la ley cualquier persona debe tener las mismas ventajas que tienen los demás. Significa tratar igual a los que se encuentren en igualdad de condiciones; por tanto, el principio se enuncia en el sentido de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, para cumplir con el propósito de hacer a todos *iguales ante la ley*.

4. *Razonabilidad*, la administración en su actuación debe verificar los hechos y valorarlos de manera objetiva, en cuanto al acto administrativo, producido por el procedimiento, debe manifestarse razonablemente, es decir, justificado en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que lo originen. La razonabilidad implica una valoración jurídica de la justicia, en cuanto que razonable jurídicamente es lo justo, lo hecho por la razón y lo equitativo. Permita a los órganos administrativos, actuar con discrecionalidad y así, determinar lo justo y equitativo para los gobernados, de conformidad con los principios del sentido común y con los juicios de valor generalmente aceptados.

B) Principio de defensa, de aquí se deriva el derecho de que 'nadie puede ser condenado sin ser oído'. La defensa previa está elevada al grado de garantía individual en nuestra Constitución y por ello debe aplicarse en todos los casos, no obstante que las leyes o reglamentos no la establezcan. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera a esta garantía obligatoria para las autoridades administrativas y para el Poder Legislativo, quien debe expedir leyes donde los gobernados sean oídos en el procedimiento. Aunque las leyes no contemplen la defensa previa, las autoridades administrativas deben otorgarla. El principio de defensa constituye un aspecto cardinal para el desenvolvimiento del procedimiento administrativo, pues ayuda a tener una mejor administración y a la emisión de resoluciones más justas, siendo también, un principio de justicia y de eficiencia, pues el gobernado puede ser oído, antes de que la autoridad administrativa tome

alguna decisión que lo afecte. Siendo la defensa un medio del gobernado para concurrir ante la autoridad a hacer valer sus derechos, este medio se integra por los siguientes elementos:

I. *El derecho de audiencia o de ser oído*, implica la participación activa de los administrados en el quehacer administrativo, donde el gobernado conozca las actuaciones administrativas (solamente serán secretas de manera excepcional cuando la publicidad entorpezca la labor de fiscalización de las autoridades; cuando pueda ponerse en peligro el honor, bienes, propiedades o derechos de terceros; y en los casos en que el interés público lo requiera). También implica la oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo (ésto no sucede en el procedimiento seguido ante la Comisión Federal de Competencia, cuando emite el Oficio de Presunta Responsabilidad, sin respetar el principio de defensa del presunto responsable, quien puede intervenir en el procedimiento, hasta que se le ha notificado dicho acto) y el derecho de hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

II. *El derecho de ofrecer y producir pruebas*, la defensa no sería completa si el gobernado no tuviera la oportunidad probatoria; es decir, el derecho de demostrar la veracidad de los hechos en los cuales funda sus pretensiones. Corresponde a los órganos quienes tramitan el procedimiento administrativo, realizar todas las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos para fundamentar su decisión, por ello antes de emitirla, deben permitirle al gobernado el derecho de ofrecer todo tipo de pruebas idóneas para acreditar sus razonamientos. No obstante de la importancia de este principio, existen en nuestro sistema jurídico algunos casos donde la garantía no se realiza de manera previa, sino a posteriori, o bien no tiene lugar su aplicación.

C) Economía, este principio tiene dos enfoques: uno de carácter procedimental, encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible; el segundo destinado a la gratuidad del

procedimiento, por tanto no debe ser sujeto al pago de costas, ni gravado con contribuciones, derechos o cualquier erogación donde el gobernado deba de hacer a la Administración Pública para su tramitación. El fundamento de este principio se encuentra previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la garantía de administración de justicia en cuanto los tribunales deben estar expeditos para administrarla gratuitamente.

En el procedimiento seguido de manera oficiosa ante la Comisión, para el caso de las concentraciones, se cobran derechos y aportaciones. Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 34 de la LFCE la Comisión podrá para el eficaz desempeño de sus atribuciones emplear algunos medios de apremio, entre ellos está la multa, la cual podrá imponerse hasta por el importe del equivalente a 1,500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.

Si el artículo 17 de nuestra Constitución establece la garantía de administración de justicia de manera gratuita, porqué la Comisión cobra multas dentro de su procedimiento, con el pretexto del eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

D) Publicidad, implica el leal conocimiento de las actuaciones administrativas, requisito esencial del debido proceso y a su vez presupone una característica de la garantía de audiencia del gobernado, prevista en el artículo 14 Constitucional. La publicidad debe ser satisfecha en todas las fases del procedimiento administrativo, para dar a conocer a los interesados toda la actuación administrativa, pues no debe darse de manera oculta o clandestina a los ojos de los particulares.

Durante muchos años la Comisión no tuvo listas, de manera que el particular no conocía cuáles eran las actuaciones de la autoridad, violando completamente la garantía de audiencia.

Por otro lado, Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa⁷⁵ señalan los principios formales del procedimiento administrativo: a) *oficiosidad*, b) *informalidad a favor del administrado*, c) *eficacia*, d) *celeridad*, e) *buena fe* y d) *In dubio proactione*.

A) Oficiosidad, los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estime conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos sometidos a su consideración. Muchos de los procedimientos son iniciados a petición de parte, pero el impulso del mismo, debe ser a cargo de la administración, pues los particulares instan, pero no disponen la tramitación del mismo. Ya sea de oficio o a petición de parte, la autoridad administrativa se encuentra obligada a su impulso de manera oficiosa, a fin de indagar y determinar los hechos que originan su actuación, a comprobar la verdad de los hechos alegados, a través de la práctica, de oficio, de las pruebas pertinentes, para satisfacer el interés público. El impulso de oficio, responde al interés público, por tanto, no puede paralizarse el procedimiento, independientemente de la actitud del gobernado, activa o pasiva, la Administración debe, de oficio, satisfacer el interés público. La caducidad es una excepción de este principio.

B) Informalidad a favor del administrado, implica la ausencia de formalismos no esenciales, que complican o retrasan el procedimiento. Únicamente se establece a favor del gobernado, a quien no se le puede obligar a cumplir con los requisitos formales del procedimiento, pues es la autoridad quien se encuentra obligada a la satisfacción de los mismos. Debe interpretarse en beneficio del derecho de acción, para asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

C) Eficacia, este principio se refiere a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los administrados, bajo reglas de

⁷⁵ Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso, Op. cit., pp.230-236.

economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la Administración. Se pretende hacer del procedimiento administrativo un instrumento ágil, eficiente y simplificado del quehacer administrativo, para lo cual es necesario la concentración en un solo órgano administrativo de los elementos de juicio, la eliminación de plazos inútiles, la actuación oficiosa de la autoridad, la aceleración de la tramitación de los expedientes a favor del interés público y de los gobernados. Los procedimientos seguidos ante la Comisión pueden durar hasta 7 años, lo que demuestra la mala organización interna que tiene y la paralización sin razón alguna de ciertos procesos.

D) Celeridad, este principio está vinculado con el de oficiosidad del procedimiento, pues obliga a la autoridad a impulsarlo oficiosamente, suprimiendo los trámites innecesarios, para conseguir en la brevedad posible el ejercicio de la función administrativa. La celeridad se establece en favor de los gobernados y de la Administración, pues los primeros esperan obtener una decisión pronta y que no se vean afectados sus derechos o intereses y el segundo al actuar de manera inmediata, satisface el interés público. Este principio no debe afectar la oportunidad de los gobernados para defenderse, ofrecer pruebas y alegar y la autoridad está obligada a respetar todas las fases del procedimiento y la garantía de audiencia.

E) Buena fe, la actuación de los órganos de la Administración Pública como los particulares no deben actuar utilizando artificios o artimañas, sea por acción u omisión, llevando al engaño o al error al gobernado. Es una limitante al ejercicio de facultades, provocando confianza en el gobernado, cuando la resolución ha sido emitida de buena fe, sin engaño ni error, debidamente motivada y apegada a derecho.

F) In dubio pro actione, la actuación de los órganos debe estar encaminada a la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción del gobernado.

Se postula este principio a favor del derecho de acción, para asegurar en lo posible una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo.

1.5 Recurso administrativo

"El primer medio de control de la legalidad de los actos de la administración, lo encontramos en el recurso administrativo que se conceptúa como el medio de defensa legal que el particular puede oponer dentro del término y con las modalidades establecidas por la ley correspondiente, con el propósito de obtener de la autoridad una revisión o reconsideración del acto, que produzca sus efectos de revocación, anulación o reforma."⁷⁶

Es un medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados, donde la administración pública tiene la oportunidad de reconocer -corrigiendo-, un error de su actuación, haciéndolo, a través de la petición de un particular. Aquí la administración pública, no actúa como parte dentro del proceso, solamente interviene para *revisar* (modificándolo, anulándolo o confirmando) el acto considerado ilegal o inoportuno por el particular. Es una garantía del particular.

El recurso administrativo debe ser agotado previamente a la vía de amparo, excepto cuando corra inminente peligro el gobernado o sus bienes; si se trata de una ley estimada por el particular violatoria de la Constitución, o bien; se produzca un daño irreparable; cuando la ley de la materia exija mayores requisitos que los fijados para el amparo, o cuando se violen directamente preceptos constitucionales.

Consideramos los elementos del recurso administrativo siguiendo a Martínez Morales⁷⁷ quien a su vez sigue a Andrés Serra Rojas:

⁷⁶ MARTINEZ VERA, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Op. cit., p. 252.

⁷⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Op. cit., pp. 402-403.

a) Es una resolución administrativa, la cual constituye la base para la impugnación.

b) Quien interpone el recurso, es el particular interesado en que la autoridad revise su actuación.

c) Debe afectar al particular, es decir, sería ilógico pedir la revisión de un acto a favor del particular.

Ch) Debe estar establecido en ley.

d) La autoridad ante quien se interpone debe ser siempre de carácter administrativo.

e) Plazo para interponerlo, pues el recurso nunca se tramita de oficio. La ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación, el cual es variado, conforme al ordenamiento aplicable. Por ejemplo: se tienen 30 días hábiles para interponer el recurso de reconsideración ante la Comisión Federal de Competencia.

f) Requisitos de forma, serán establecidos por la ley o el reglamento en cuestión, siempre será por escrito.

g) Procedimiento adecuado, las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho, no serán seguidas minuciosamente en materia de recursos administrativos, sin embargo es necesario que se respeten las garantías del procedimiento. El Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio de la legislación administrativa en este punto.

h) Obligación de la autoridad de dictar resolución, toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual llamada derecho de petición, es obligatorio que recaiga una resolución, anulando, modificando o confirmando el acto impugnado, dicha resolución es un nuevo acto administrativo.

"El procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo, buscar la eficacia en la acción administrativa. El procedimiento no siempre afecta

los intereses de los particulares, ni tampoco debe ajustarse a formalidades determinadas, cuando no sean estrictamente indispensables."⁷⁸

Los recursos administrativos deberían suprimirse pues, en mi opinión son trampas procesales que entorpecen los procedimientos y los hacen más largos. Además es tan basta la legislación en materia administrativa que, el particular se confunde en saber cual es el medio idóneo para impugnar las resoluciones o laudos emitidos por la autoridad.

1.6 Proceso contencioso-administrativo

"El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes de Estado, no tiene porque someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, es decir, del judicial. Por esta razón, se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, los cuales habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo."⁷⁹

Nava Negrete⁸⁰ señala al respecto lo siguiente: el contencioso administrativo aparece como un proceso administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales. Luego es juicio y contienda administrativa, defensa de los derechos e intereses de los particulares y control jurisdiccional de los actos administrativos. De él conoce *latu sensu* la jurisdicción administrativa, sean tribunales administrativos o poder judicial.

⁷⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Primer curso, Op. cit., p. 777.

⁷⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Harla, México, 1991, p. 405.

⁸⁰ NAVA NEGRETE, Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1959, pp 111-116.

El contencioso administrativo se enfrenta al surgimiento de un conflicto de intereses opuestos y para resolverlo las partes se someten a la jurisdicción de un tribunal administrativo, donde se sigue un procedimiento y se dicta una sentencia confirmatoria o anulatoria de la resolución impugnada.

El derecho vigente en México establece la coexistencia de los Tribunales Administrativos por un lado y del Poder Judicial por el otro, la polémica sigue abierta entre los partidarios de uno y otro sistema: los que estiman no debe haber tribunales administrativos independientes del poder judicial y quienes opinan que la existencia de éstos no debe depender del poder judicial.

El Maestro Rafael Martínez⁸¹ señala cuatro tipos de contencioso administrativo, de acuerdo al alcance de sus decisiones:

a) *Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo*, el tribunal administrativo al revisar el acto impugnado, indicará a la administración pública en qué sentido debe emitirse dicho acto.

b) *Contencioso de anulación, de ilegitimidad u objetivo*, el órgano contencioso administrativo se limitará a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido revisado.

c) *Contencioso de reprensión*, en el cual se aplican sanciones.

d) *Contencioso de interpretación*, la autoridad antes de emitir un acto administrativo, solicitará al tribunal su opinión respecto al sentido en que debe expedirse dicho acto.

Serra Rojas⁸² señala los elementos del contencioso-administrativo:

1. Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza, o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes;

⁸¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. cit., p.405.

⁸² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Novena edición, Segundo Tomo, Ed. Porrúa, México, 1979, pp. 542-543.

2. Provocado por un acto de la Administración Pública en usos de sus facultades regladas para la realización de sus fines;
3. Lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica;
4. Vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo,
5. O agravia intereses legítimos;
6. Infringe la norma administrativa que regula su actividad;
7. A la vez protege tales derechos e intereses; y
8. Permite que el Estado asegure el interés público;

Los actos generadores de la contienda contencioso-administrativa son los siguientes:

- a) Deben ser actos administrativos, fundados en leyes administrativas.
- b) Emanados de la autoridad pública administrativa.
- c) En el desenvolvimiento de la gestión administrativa.⁸³

1.7 Diferencias entre procedimiento civil y administrativo

Colocado frente al proceso civil el administrativo posee un carácter especial. Eso se debe fundamentalmente a la naturaleza pública de los intereses que representa la Administración, a la presunción de legitimidad de la actividad administrativa, a la índole ejecutiva de los actos administrativos y a la inembargabilidad de los bienes de la Administración Pública. Aunque los bienes del dominio privado si son embargables.

Al respecto Nava Negrete⁸⁴ señala las siguientes diferencias:

- a) En los procesos administrativos, existe una desigualdad procesal —entre Administración y administrado— lo cual no se da con tales notas en el proceso civil.
- b) El interés público del administrativo frente al privado del civil.

⁸³ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Op. cit., p. 543.

⁸⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Op. cit., p.117.

c) Los sujetos: en el administrativo Administración-particular y, en el civil particular-particular.

Con base en lo anterior, podemos concluir: 1. El procedimiento civil está dirigido por las partes mismas, en cambio, el administrativo, está dirigido por la Administración y, 2. El procedimiento civil es enteramente público, el administrativo es en parte secreto. Por ejemplo en los procedimientos seguidos ante la Comisión Federal de Competencia, en el periodo de investigación el presunto responsable no tiene acceso al expediente.

A continuación se expone el siguiente criterio jurisprudencial:

"COMPETENCIA ECONÓMICA. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, LO IDENTIFICAN COMO ADMINISTRATIVO Y NO COMO CIVIL. El procedimiento establecido en los artículos 33 y 39 de la ley mencionada tiene características que no corresponden a las del proceso civil, donde, predominando los intereses particulares, las defensas y recursos son más pormenorizados y los juicios más prolongados, lo que no sucede en los procedimientos administrativos, fundamentalmente, porque en estos predomina el interés general, que exige eficacia, seguridad y expeditez, en virtud de que tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, eliminando todos los actos que dilaten o entorpezcan la acción de la administración pública, sin perjuicio de que ante la presencia de intereses particulares, se respeten, esencialmente, las garantías individuales de los gobernados. Estas peculiaridades corresponden al procedimiento establecido en las disposiciones citadas y, por consiguiente, no cabe exigir de su normatividad, recursos y defensas que son propios de un proceso civil.

Amparo en revisión 643/99.- Warner Bros (México), S.A.- 15 de mayo de 2000.- Unanimidad de diez votos.- Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: José Luis Rafael Cano Maetíz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.- México, Distrito Federal, a once de julio de 2000."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gabino Fraga señala otra diferencia entre el procedimiento civil y administrativo: "...deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo."⁸⁵

⁸⁵ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 256.

CAPÍTULO III. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

1. CONCEPTO

Los actos administrativos se clasifican según Gabino Fraga en: "a) la naturaleza misma de los actos; b) las voluntades que intervienen en su formación; c) la relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) el radio de aplicación del acto; y e) su contenido y efectos jurídicos."⁸⁶

a) Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos pueden ser: *actos materiales* y *actos jurídicos*. Los primeros no producen ningún efecto de derecho y los segundos sí producen consecuencias jurídicas.

b) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, los actos administrativos pueden dividirse en *actos constituidos por una voluntad única* y *actos formados por el concurso de varias voluntades*. Los segundos pueden ser: actos colegiales, complejos, acto unión y contrato.

c) Desde el punto de vista de la relación que dichas voluntades guardan con la ley, los actos administrativos se clasifican en: *acto obligatorio, reglado o vinculado* y *acto discrecional*. El primero constituye la aplicación de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración. La ley determina cual es la autoridad competente y el modo de actuar de la misma. El segundo tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o que contenido dará a su actuación.

⁸⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 229.

d) Desde el punto de vista del radio de aplicación del acto, los actos administrativos se clasifican en *internos* y *externos*. Los primeros son aquellos que no están establecidos como una garantía para los particulares, sino solamente están prescritos en interés del buen orden administrativo. Los segundos son aquellos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, de prestar los servicios que son a su cargo, los necesarios para el mantenimiento y conservación del orden público, los de ordenar y controlar la acción de los particulares y los de gestión directa.

e) Desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos pueden clasificarse en: 1. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares. 2. Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica y 3. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o derecho.

En la primera clasificación se encuentran los actos de *admisión, aprobación, dispensa o condonación, licencias, permisos o autorizaciones, concesiones y privilegios de patentes*. En la segunda clasificación se encuentran las *órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución*. En la tercera clasificación se encuentran los actos de *registro, de certificación, de autoidentificación, las notificaciones y las publicaciones*.

Los *actos de admisión* son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público. Los *actos de aprobación* son aquellos por virtud de los cuales, una autoridad superior da su consentimiento para que el acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos. La *dispensa* es el acto administrativo, por virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal. La *autorización, licencia o permiso*, es un acto administrativo por el cual se levanta un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. "La *concesión administrativa* es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la

explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.⁸⁷ Las *órdenes administrativas* son actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar o hacer o de no hacer, llamándose, según el caso, mandatos o prohibiciones. La *expropiación pública*, es un acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, a cambio de una compensación. Las *sanciones* y la *ejecución forzada* constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad. "Los *actos de registro*, lo mismo que los de *certificación*, no en todos los casos producen los mismos efectos jurídicos, pues mientras que algunos tienen efectos constitutivos respecto de la relación misma, tales como el matrimonio civil, el registro de sociedades mercantiles, otros se limitan a constituir una prueba del hecho o de la relación, como el registro de nacimiento o defunción...."⁸⁸ Los *actos de notificación* y los de *publicación*, su objeto es dar a conocer resoluciones administrativas fijando el punto de partida para otros actos o recurso.

f) Desde el punto de vista de su finalidad, los actos pueden separarse en *preliminares* y de *procedimiento*, en *decisiones* o *resoluciones* y en *actos de ejecución*. Los primeros son aquellos necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones. Los segundos constituyen el principal fin de la actividad administrativa. Y los terceros "Los *actos de ejecución* están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello."⁸⁹

"El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión al

⁸⁷ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Op. cit., p. 242.

⁸⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Op. cit., p. 242.

⁸⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Op. cit., p. 234.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial."⁹⁰

El procedimiento administrativo "debe ser el resultado de la conciliación de los intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal: por una parte, el interés público que reclama el inmediato cumplimiento de las leyes exige normalmente que el procedimiento se inicie de oficio y que él permita dictar las resoluciones respectivas con el mínimo de formalidades indispensables para la conservación del buen orden administrativo, el pleno conocimiento del caso y el apego a la ley. Por otra parte, el interés privado exige que la autoridad se limite por formalidades que permitan al administrado conocer y defender oportunamente su situación jurídica para evitar que sea sacrificado en forma ilegal o arbitraria."⁹¹

"El procedimiento debe comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la Administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra estos actos cuando sean definitivos por no ser susceptibles de revisión por órganos de la Administración activa, lo cual significa que la ley debe regular el procedimiento que se denomina procedimiento administrativo simplemente, o procedimiento de la Administración activa, y el procedimiento llamado procedimiento contencioso administrativo o de justicia administrativa."⁹²

⁹⁰ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. cit., pp. 254-255.

⁹¹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. cit., pp. 258.

⁹² FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. cit., pp. 258.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así las cosas, las normas del procedimiento deberán ser diferentes según se trate de una actuación espontánea de la Administración o de una actuación realizada a instancia de un particular.

"La conclusión del procedimiento tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o cualquier otra causa. Dictada la resolución y de acuerdo con su naturaleza debe proceder a su ejecución voluntaria o forzosa o bien hacer una revisión de ella ya de oficio o ya a petición de parte."⁹³

De esta manera se podrán iniciar nuevos procedimientos ya sea para la ejecución, o bien, para la revisión administrativa del acto o cuando ha adquirido definitividad en el orden administrativo, el particular pueda impugnarlo por medio del contencioso-administrativo.

2. PROCEDIMIENTO DE PARTE

"La fase de iniciación del procedimiento administrativo, también llamada de apertura o preparatoria, se puede presentar de dos formas; de oficio o a petición de parte interesada."⁹⁴

"El procedimiento se inicia a instancia de parte interesada cuando es promovido por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo, ya que sólo estos sujetos son considerados como parte interesada en el procedimiento administrativo. A fin de que la petición del promovente pueda dar origen a la incoación del procedimiento, es menester que se cumpla con los requisitos subjetivos y objetivos que toda

⁹³ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. cit., pp. 258.

⁹⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Primer curso, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1997, p.239.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

promoción debe contener.⁹⁵ Los requisitos subjetivos deben quedar plenamente satisfechos, pues el procedimiento administrativo da origen a una relación jurídica procedimental, entre la Administración, por un lado y, por la otra, la parte interesada. La Administración es el órgano competente, facultado para tramitar el procedimiento y emitir la resolución final. Del otro extremo de esa relación se encuentra la parte interesada, persona física o jurídica, pública o privada, con plena capacidad jurídica y legitimación para hacer valer sus propios derechos subjetivos o intereses legítimos.

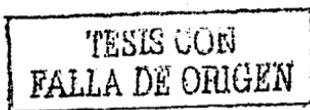
Posteriormente se pasa a la fase de instrucción donde "el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una determinada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Los particulares que sean afectados por el acto que se dicte deben ser oídos y tener la posibilidad de aportar las pruebas y formular alegatos para la defensa de sus intereses... Es en esta etapa en donde se ponen de manifiesto la mayoría de los principios del procedimiento administrativo, tales como el de legalidad."⁹⁶

Después se pasa a la fase de decisión, la cual "se integra con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó, es decir, con la emisión del acto final objeto del procedimiento."⁹⁷ Finalmente debe darse publicidad al acto, a fin de adquirir la idoneidad necesaria para producir sus efectos. A partir de la notificación del acto, adquiere el carácter ejecutivo y ejecutorio y, se inicia el plazo para que el particular afectado pueda impugnarlo a través de los medios de defensa que le otorgan las disposiciones legales.

⁹⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Op. cit., p. 241.

⁹⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Op. cit., p. 242.

⁹⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / LUCERO ESPINOSA, Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Op. cit., p. 244.



2.1 Conflicto entre particulares

En principio la Administración Pública no resuelve conflictos entre particulares, sin embargo ante la Procuraduría Federal del Consumidor; la Comisión Federal de Competencia, etc., se resuelven controversias entre particulares.

Los juicios arbitrales son aquellos que se dan entre particulares, aunque a veces la administración pública intervenga.

2.2 Suplencia de la queja

Todo procedimiento es de estricto derecho, sin embargo, puede darse en él la suplencia de la queja, la cual puede ir desde un simple error hasta la omisión de los conceptos de violación.

La suplencia de la deficiencia de la queja se aplicará dependiendo de la materia de derecho, por ejemplo, en materia agraria es muy amplia y su aplicación es muy común, de acuerdo al artículo 212 de la Ley de Amparo, se aplica en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, así como ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios y quienes pertenezcan a la clase campesina, por su lado en materia administrativa y civil es muy raro encontrarla, pero si se aplica.

La suplencia se relaciona con la insuficiencia de los conceptos de violación o agravios, siempre que el juzgador advierta una violación manifiesta de la ley, que haya causado indefensión al gobernado. La palabra suplir significa integrar lo que falta en una cosa, complementarla y corregirla; por tanto, la suplencia a que se refiere la Ley de Amparo consiste en completar el o los argumentos materia de los conceptos de violación o agravios si de su texto se advierte que se omitió hacerlo; no se requiere la expresión concreta y precisa de conceptos de violación o agravios para suplir la deficiencia de los argumentos contenidos en ellos, ya que

se necesita únicamente que el motivo de inconformidad sea incompleto, para que el juzgador, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 76 bis, fracción VI, supla su deficiencia y resuelva la litis constitucional planteada.

3. PROCEDIMIENTO DE ORDEN PÚBLICO

El procedimiento de orden público es el conjunto de actos, llevados a cabo para resolver una controversia y encaminados al bienestar común. Los actos se dirigen a resolver un conflicto, pero siempre a favor de la colectividad.

Todo procedimiento es de orden público y en él la autoridad debe observar los principios generales de derecho, respetando los plazos y términos para que cada parte procesal pueda probar y alegar sus pretensiones, terminando con una resolución fundada y motivada conforme a derecho, todo ello en beneficio de la sociedad.

CAPÍTULO IV. PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA.

1. PROCEDIMIENTO

El procedimiento previsto en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) se compone de los artículos del 30 al 33, que textualmente disponen:

"CAPITULO V

Del Procedimiento

ART. 30.- El procedimiento ante la Comisión se inicia de oficio o a petición de parte.

ART. 31.- La Comisión, en ejercicio de sus atribuciones, podrá requerir los informes o documentos relevantes para realizar sus investigaciones, así como citar a quienes tengan relación con los casos de que se trate.

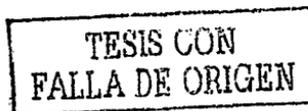
La información y documentos que haya obtenido directamente la Comisión en la realización de sus investigaciones, así como los que se le proporcionen, son estrictamente confidenciales. Los servidores públicos estarán sujetos a responsabilidad en los casos de divulgación de dicha información, excepto cuando medie orden de autoridad competente.

ART. 32.- Cualquier persona en el caso de las prácticas monopólicas absolutas, o el afectado en el caso de las demás prácticas o concentraciones prohibidas por esta ley, podrá denunciar por escrito ante la Comisión al presunto responsable, indicando en qué consiste dicha práctica o concentración.

En el caso de prácticas monopólicas relativas o concentraciones, el denunciante deberá incluir los elementos que configuran las prácticas o concentraciones y, en su caso, los conceptos que demuestren que el denunciante ha sufrido o puede sufrir un daño o perjuicio sustancial.

La Comisión podrá desechar las denuncias que sean notoriamente improcedentes.

ART. 33.- El procedimiento ante la Comisión se tramitará conforme a las siguientes bases:



I.- Se emplazará al presunto responsable, informándole en qué consiste la investigación, acompañando, en su caso, copia de la denuncia;

II.- El emplazado contará con un plazo de treinta días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga y adjuntar las pruebas documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten desahogo;

III.- Una vez desahogadas las pruebas, la Comisión fijará un plazo no mayor de treinta días naturales para que se formulen los alegatos verbalmente o por escrito; y

IV.- Una vez integrado el expediente, la Comisión deberá dictar resolución en un plazo que no excederá de 60 días naturales.

En lo no previsto, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta ley."

De la lectura de estos preceptos se desprende que dentro del procedimiento previsto en la LFCE, se establece la obligación de la Comisión Federal de Competencia (Comisión) de emplazar al presunto responsable, informándole en qué consiste la investigación, acompañándole, en caso de existir, copia de la denuncia, de concederle un plazo para manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer toda clase de pruebas y de formular alegatos, terminando con el dictado de una resolución.

En la ley no se prevé, que antes del emplazamiento pueda verificarse una etapa de investigación sin audiencia del particular, como sí se hace en el Reglamento de la LFCE (RLFCE), en contravención del principio de supremacía.

En mi opinión, son inconstitucionales los preceptos del RLFCE que se refieren al procedimiento, por cuanto que a través de ellos se crea una tramitación distinta a la prevista en la propia ley que reglamenta, principalmente por el hecho de haber creado una etapa previa de investigación, que se realiza sin la intervención del agente económico denunciado, pues se efectúa antes de que se lleve a cabo el emplazamiento de ley.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, según el artículo 30 del RLFCE, el oficio de presunta responsabilidad no se emite y, por ende, el emplazamiento no se realiza, salvo que en efecto se hubiese llevado a cabo una auténtica investigación por parte de la Comisión para corroborar la veracidad y realidad de las conductas denunciadas y constitutivas de prácticas monopólicas o concentraciones sancionables y siempre y cuando, se tengan elementos suficientes para sustentar la existencia de tales prácticas o concentraciones.

El artículo 30 del RLFCE dice lo siguiente:

"Artículo 30.- Concluida la investigación, si existen elementos suficientes para sustentar la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la Comisión emitirán un oficio de presunta responsabilidad, el que contendrá el nombre y domicilio del presunto responsable, los hechos materia de la práctica monopólica o concentración prohibida que se le imputen, los artículos que se estimen violados, y los elementos en que se apoye la presunta responsabilidad, con lo cual la Comisión emplazará al presunto responsable."

Si del oficio de presunta responsabilidad se desprende que la Comisión no llevó a cabo una investigación exhaustiva de los hechos y conductas descritas en las denuncias, ni corroboró la veracidad de tales hechos y conductas, ni tiene elementos suficientes para sustentar la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones sancionables y atribuibles al agente económico, estará violando sus garantías individuales.

Si la Comisión no hace una investigación ni un análisis independiente que se funde en documentos imparciales, provenientes de terceros y se basa exclusivamente en los hechos y conjeturas presentadas por los denunciantes, también estará violando las garantías individuales del agente denunciado.

Por tanto, si el sustento que sirve a la Comisión para llegar a las conclusiones de su resolución son totalmente parciales, subjetivas y provenientes de parte

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interesada, sin que pueda desprenderse de él un análisis imparcial e independiente, en el que se hayan confrontado la información aportada por las denunciantes, con documentos imparciales, provenientes de terceros, también se estarán violando las garantías individuales del particular denunciado.

La Comisión no debe apoyarse en el oficio de presunta responsabilidad con los mismos hechos o conductas contenidos en la denuncia, tampoco debe tomar como ciertos los hechos narrados en las denuncias y, para ello, no puede basarse única y exclusivamente en información y documentos aportados por las propias denunciantes, sin corroborar si dicha información y documentación son verídicas y sin confrontarlas con sustentos auténticamente probatorios provenientes de fuentes independientes e imparciales, distintas a las partes interesadas.

En virtud de todo ello, las conclusiones a las que debería llegar la Comisión en el oficio de presunta responsabilidad, deben ser sostenibles, partiendo de una investigación y análisis basado en elementos probatorios que demuestren, de manera fehaciente y objetiva, los hechos y conductas que se denuncian, determinando que el agente económico denunciado incurrió o no en las prácticas monopólicas o en la concentración que se le atribuyen.

La Comisión no debería concretarse a hacer un resumen de los hechos y conductas narrados en las denuncias, como generalmente sucede en la práctica, ni debería tomar como válidas las apreciaciones de los denunciantes y concluir de manera dogmática. La función de la Comisión debe ser, sustentar una resolución de presunta responsabilidad para justificar la substanciación del procedimiento con la participación del agente económico denunciado y entonces efectuar una auténtica investigación, corroborando la veracidad de los hechos y conductas materia de la denuncia y emitir una resolución debidamente fundada y motivada, en la que sustente que los hechos y conductas, son o no constitutivos de prácticas monopólicas o de concentraciones sancionables.

Dentro del procedimiento, la Comisión debe definir lo que es el mercado relevante, pues ello constituirá la piedra angular para el análisis que haga en la resolución de presunta responsabilidad. Por ello, es conveniente destacar que la determinación y clasificación que de ello se haga debe ser correcta y relacionarse con el contenido de los hechos narrados por los denunciantes en sus respectivos libelos acusatorios.

Para la determinación del mercado "relevante" es necesario considerar los cuatro criterios que expresamente señala el artículo 12 de la LFCE.

La Comisión debe lograr la tipificación específica de la conducta o situación previstas, en la persona respecto de la cual pretenda hacerse la calificación correspondiente.

Nos encontramos frente a disposiciones determinantes que requieren para su aplicación la adecuación precisa de la conducta al tipo previsto. Para ello, es necesario que la Comisión sustente la tipificación en elementos fehacientes, indisputables y plenamente corroborables en cualquier supuesto.

No es suficiente que la Comisión estime, presuma, o infiera un hecho sin que quede plenamente demostrado y acreditado previa la calificación o determinación del mercado relevante. Los supuestos hipotéticos, inminentes, probables o de cualquier otra forma, que no se basen en una situación concreta, específica y demostrable, no deberían ser elementos constitutivos de la determinación del mercado, ni sustento fundamental o motivacional del mismo.

La Comisión no está exenta del principio procesal que establece que los hechos deben probarse y que sólo el derecho no requiere prueba. Por ello, cuando una autoridad emite un acto basado en determinados hechos o conductas, debe acreditarlos plenamente para que su determinación sea válida.

En el oficio de presunta responsabilidad, la Comisión debe partir de supuestos demostrados, de hechos comprobados, de situaciones reales y no de presunciones o conjeturas.

Además, la resolución debe contener un análisis de las características de organización industrial del sector para calificar correcta y adecuadamente los mercados relevantes y la participación del agente económico denunciado en ellos.

De la amplitud o particularidad con que se haga la clasificación de los mercados dependerá el resultado a que se llegue. De esta forma, mientras más amplia resulte la definición del mercado "relevante", menor posibilidad habrá de que se pueda concluir que existen prácticas anticompetitivas. Por el contrario, si la clasificación de mercado es limitada o particular, se cae en el riesgo de crear mercados *ad-hoc*, es decir, crear una situación específica para un solo agente económico, lo que de suyo es ilegal.

Debe recordarse que por imperativo legal no puede existir crimen sin pena y que tampoco puede existir pena sin crimen, según el aforismo romano *nulla poena sine legem, nullum crimen sine legem*. En otras palabras, para que una conducta pueda ser sancionada debe existir primero el marco regulatorio que así lo establezca. Antes debe existir lo que se conoce como conducta punible o tipo, para después adecuarla al caso concreto. No se puede partir de la conducta específica para después establecer la sanción.

En el procedimiento seguido ante la Comisión, se pretende en ciertas ocasiones y sucede en la práctica que ilegalmente se agrupan dos o más bienes o servicios y se considera la combinación de éstos para determinar los mercados "relevantes", lo que viola flagrantemente lo dispuesto por el artículo 12 de la LFCE. La fracción I de este artículo claramente habla de un sólo bien o servicio para analizar la posibilidad de su sustitución. De la misma forma la fracción II utiliza el singular para referirse al bien de que se trate. Las fracciones III y IV, que hablan

ya de mercados, se refieren claramente a las dos fracciones que les preceden y en ninguna de ellas se habla en plural ni se establece la posibilidad de combinar bienes o servicios distintos, pues es evidente que si para clasificar los mercados se permitiese acudir a la combinación de diversos bienes o servicios, se llegaría al absurdo, de crear mercados especiales o artificiales para determinados agentes económicos.

El oficio de presunta responsabilidad puede resultar infundado por no hacer análisis alguno que lleve a concluir la segmentación o clasificación de los mercados "relevantes".

Por las razones expuestas, en mi opinión, el análisis y determinación de mercado no debe acudir a la combinación de bienes o servicios, sino que es necesario tomar en cuenta, la dimensión de ambos (bienes o servicios), las posibilidades de sustitución de éstos, la participación de los agentes económicos en cada uno y la densidad de la combinación en comparación con la prestación de los servicios aisladamente, o en cada uno de sus respectivos mercados.

Si se combinan dos o más bienes o servicios para hacer la determinación de un mercado, deben tomarse en cuenta los elementos que previenen de la ley respecto de cada uno de dichos bienes o servicios.

2. INICIO DE LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN

En la LFCE no se prevé, que antes del emplazamiento pueda verificarse una etapa de investigación sin audiencia del particular, como sí se hace en el RLFCE, en contravención del principio de subordinación.

El problema que aparece cuando se sigue el procedimiento, es que el Reglamento cambia la estructura del mismo.

En efecto, en los artículos 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 del RLFCE se dispone lo siguiente:

"Art. 23.- De conformidad con el Capítulo V de la Ley, la Comisión iniciará una investigación cuando tenga conocimiento de hechos de los cuales pueda deducir la probable existencia de:

I. Prácticas monopólicas;

II. Concentraciones prohibidas a que se refiere el artículo 16 de la Ley, incluso aquellas que hayan obtenido resolución favorable con base en información falsa, o

III. El incumplimiento de la obligación de realizar la notificación en términos del artículo 20 de la Ley.

En los casos de las fracciones I y II el procedimiento se iniciará de oficio con la emisión del acuerdo respectivo o a petición de parte con la presentación de una denuncia. Para el caso de la fracción III, dicho procedimiento sólo se iniciará de oficio."

"Art. 25.- Dentro de los diez días siguientes a aquél en que se reciba la denuncia por la oficialía de partes, se deberá dictar un acuerdo que:

I. Ordene el inicio de la investigación;

II. Deseche la denuncia parcial o totalmente por ser notoriamente improcedente, o

III. Prevenga por una sola vez al denunciante, cuando en su escrito se omitan los requisitos previstos en la Ley o en este Reglamento, para que la aclare o complete dentro de un plazo no mayor a quince días, mismo que podrá ampliar la Comisión por un término igual, en casos debidamente justificados. Desahogada la prevención se deberá dictar dentro de los cinco días siguientes el acuerdo que corresponda. Transcurrido el plazo sin que se desahogue la prevención o sin que se cumpla con los requisitos se tendrá por no presentada la denuncia. La resolución de la Comisión que tenga por no presentada la denuncia se deberá notificar al denunciante dentro de los cinco días siguientes a aquél en que haya vencido el plazo para el desahogo de la prevención. Si no se emite acuerdo alguno dentro de los plazos antes señalados se tendrá por iniciada la investigación correspondiente."

"Art. 27.- Un extracto del acuerdo por el que la Comisión dé inicio a una investigación se publicará en el **Diario Oficial de la Federación**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dentro de los diez días siguientes a su emisión, el cual deberá contener, cuando menos, la práctica monopólica o concentración prohibida a investigarse, y el mercado en la que se realiza, y podrá difundirlo en cualquier otro medio de comunicación cuando el asunto sea relevante a juicio de la Comisión, con el objeto de que cualquier persona coadyuve en dicha investigación. **En ningún caso se revelará en la publicación a que se refiere este párrafo el nombre, denominación o razón social de los agentes económicos involucrados en la investigación.**"

"**Art. 28.-** Iniciada una investigación de la cual se desprenda que existen elementos suficientes para determinar que el objeto o efecto de la práctica monopólica o concentración prohibida, sea o pueda ser disminuir, dañar o impedir el proceso de competencia y libre concurrencia a nivel nacional; que las mismas incidan negativamente en el mercado relevante y otros mercados relacionados; que existan otros agentes económicos involucrados; o que exista una pluralidad de prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, la Comisión podrá tramitar un solo procedimiento, ampliar los hechos de la denuncia o iniciar nuevos procedimientos, según sea más adecuado para la pronta y expedita tramitación de los asuntos."

"**Art. 29.-** Toda persona que tenga relación con los hechos que investiga la Comisión, tendrá obligación de proporcionarle dentro del plazo que le sea fijado, bajo protesta de decir verdad, la información y datos relevantes que se le requieran por escrito, así como presentarse a declarar cuando sea citado."

"**Art. 30.-** Concluida la investigación, si existen elementos suficientes para sustentar la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la Comisión emitirán un oficio de presunta responsabilidad, el que contendrá el nombre y domicilio del presunto responsable, los hechos materia de la práctica monopólica o concentración prohibida que se le imputen, los artículos que se estimen violados, y los elementos en que se apoye la presunta responsabilidad, con lo cual la Comisión emplazará al asunto responsable."

"**Art. 31.-** Las diligencias practicadas por la Comisión con anterioridad al emplazamiento tendrán plena validez para sustentar el oficio de presunta responsabilidad. En la práctica de dichas diligencias serán aplicables en lo conducente las disposiciones sobre pruebas previstas en este Reglamento."

En caso de que no existan elementos suficientes para sustentar la presunta responsabilidad de un agente económico, el Pleno de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Comisión decretará el cierre del expediente y en su caso, notificará esta resolución al denunciante."

"**Art. 32.-** Para efectos de la fracción II del artículo 33 de la Ley, el emplazado deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el oficio de presunta responsabilidad. Los hechos respecto de los cuales no haga ninguna manifestación se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario, lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en la citada fracción II.

El presunto responsable podrá presentar su contestación y ofrecer los medios de prueba que considere pertinentes, en una o más ocasiones, pero en todo caso deberá hacerlo dentro del plazo a que se refiere la fracción II del artículo 33 de la Ley."

En mi opinión, las disposiciones del RLFCE contrarían y van más allá de lo dispuesto en la ley que reglamentan, puesto que si en la LFCE se dispone que se debe emplazar al presunto responsable desde el inicio del procedimiento, informándole en qué consiste la investigación, acompañándole, en su caso, copia de la denuncia, el problema es que, como ya se dijo, el Reglamento cambia la estructura del procedimiento y establece una etapa de investigación previa, anterior al emplazamiento, que debe substanciarse sin audiencia del particular afectado.

Las disposiciones del RLFCE que prevén el procedimiento, en mi opinión son contrarias a la Constitución. El procedimiento creado en el reglamento no cumple con los requisitos exigidos para respetar la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, ya que, entre otras cosas, se faculta a la Comisión a substanciar una etapa previa de investigación sin audiencia del particular afectado.

El artículo 14 constitucional establece en su segundo párrafo que 'Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que **se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento** y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.'

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La interpretación y el alcance de este imperativo constitucional son los siguientes:

La garantía de audiencia se integra de cuatro garantías específicas de seguridad jurídica y que son: 1) el juicio previo al acto de privación; 2) que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; 3) **que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento**; y 4) que se juzgue con base a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. Estas cuatro garantías específicas son necesariamente concurrentes. En tanto que la garantía de audiencia se forma con la conjunción indispensable de las cuatro, se entiende vulnerada aquélla con la sola violación de una de ellas.

El concepto de juicio previo a que se refiere esta garantía individual abarca todo procedimiento, es decir, toda secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Por tanto, el respeto de esta garantía de audiencia incluye a las autoridades distintas de los tribunales que si bien tienen funciones formalmente administrativas gozan de facultades materialmente jurisdiccionales. Así lo ha resuelto nuestro más alto Tribunal, en la siguiente forma:

"No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos en que la ley aplicable así lo prevenga. Si bien, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello "juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos", es tradicional la interpretación relativa a que los tribunales previamente establecidos no son exclusivamente los judiciales, sino también las **autoridades administrativas**, a quienes la ley ordinaria confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la **previa audiencia**, la irretroactividad de la ley, las **formalidades esenciales del procedimiento** y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en las leyes."⁹⁸

⁹⁸ Informe de 1969. Tribunal Pleno, Primera Parte, p. 216.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por la misma razón, la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional no sólo es operante frente a los tribunales propiamente dichos, es decir, frente a los órganos del Estado que están legalmente adscritos al poder judicial, sino que su cumplimiento también es obligatorio para las autoridades administrativas de cualquier tipo ante las que deba seguirse un procedimiento.

Conviene precisar, además, que el concepto "mediante juicio" significa que debe seguirse un **procedimiento previo** al acto de autoridad. "En efecto, la palabra "mediante" utilizada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional es sinónimo de esta expresión: "por medio de". Ahora bien, el "medio" en su acepción lógica, debe necesariamente preceder al fin, pues de otro modo desvirtuaría su propia índole. Por tanto, si el "juicio" de que habla dicho precepto es un medio para privar a alguna persona de cualquier bien jurídico (la vida, la libertad, las propiedades, posesiones o derechos), es decir, si la "privación" es el fin, obviamente el procedimiento en que aquél se traduce debe **preceder** al acto privativo, lo cual no amerita mayores comentarios.¹⁹⁹

Así las cosas, el procedimiento nuevo y distinto, creado en el RLFCE, no cumple con la tercera garantía específica apuntada, pues no respeta las formalidades esenciales del procedimiento.

De la lectura de las disposiciones que contemplan tal procedimiento se desprende que si bien se prevé el emplazamiento del presunto responsable, ello se verifica con posterioridad a que concluye la etapa de investigación, en la que no es escuchado.

Nuestro régimen jurídico no prevé ni contempla que los particulares deban ser considerados como culpables hasta en tanto se demuestre lo contrario. La

¹⁹⁹ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 17ª edición, México, 1983, Editorial Porrúa, p. 545.

máxima jurídica vigente en nuestro estado de derecho es precisamente la contraria, la de presunción de inocencia: "toda persona debe considerarse inocente hasta en tanto se demuestre su culpabilidad".

Las formalidades esenciales del procedimiento se constituyen por la serie de actos concatenados entre sí que se deben llevar a cabo para dirimir una contienda, para declarar un derecho, imponer una condena o, en general, para fijar una situación jurídica respecto de un particular. Son esenciales todos los actos que necesariamente deben verificarse para que no quede duda de que el particular ha sido auténticamente oído en el procedimiento de que se trata.

Un juicio reunirá en su desarrollo las formalidades esenciales del procedimiento, si las leyes que lo regulan y las autoridades que lo tramitan, establecen y cumplen los siguientes requisitos fundamentales: 1) que el particular tenga conocimiento del inicio del procedimiento; 2) que además tenga conocimiento de la cuestión a debate y de las consecuencias que se producirán en caso de que prospere la acción; 3) que se le de oportunidad de presentar sus defensas; 4) que se organice un sistema de comprobación o confirmación para que quien afirme o sostenga una cosa lo demuestre y quien sostenga lo contrario pueda también comprobarlo; 5) que se de oportunidad a las partes de formular o presentar alegaciones; y, 6) que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre la cuestión debatida y, al mismo tiempo, fije la forma como ha de cumplirse.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en jurisprudencia definida, lo siguiente:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.- La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Estas son la que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) **La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;** 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.¹⁰⁰

AUDIENCIA. GARANTIA DE REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA. De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten las formalidades esenciales de todo procedimiento. Este debe contener "etapas procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar su defensa; una segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se de oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que decida sobre el asunto.¹⁰¹

En tal virtud, el particular no puede ser llamado a la mitad del procedimiento, sino que debe ser notificado de su existencia desde su inicio, para que de esa forma tenga en plenitud la oportunidad defensiva que le concede la Constitución en todas las etapas del procedimiento.

"Ahora bien, la decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer éste, y para que el órgano decisorio (tribunal previamente

¹⁰⁰ Gaceta al Semanario Judicial de la Federación. Tesis jurisprudencial número P.LV/92A, Pleno, Núm. 53, Mayo 1992, Octava Época, p. 54.

¹⁰¹ Semanario Judicial de la Federación. Tesis jurisprudencial, Pleno, Volumen 115-120, Séptima Época, p. 15

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecido) **tenga real y verdadero conocimiento del mismo**, se requiere que el sujeto respecto del que se suscita manifieste sus pretensiones. De esta manera, la autoridad que va a dirimir dicho conflicto, esto es, que va a decir el derecho en el mismo, **tiene como obligación ineludible**, inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la **oportunidad de defensa** para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación **exerne sus pretensiones opositoras al mismo**. Es por ello por lo que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o **administrativo**, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario y en aras de la índole misma de esta función, estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la **notificación** al presunto afectado de las exigencias del particular o de la **autoridad**, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación."¹⁰²

Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la propia LFCE, los particulares deben ser notificados del **inicio** del procedimiento para que, de esa forma y desde el principio, puedan participar de las actuaciones que se realicen y así se asegure su derecho de defensa desde la primera y hasta la última actuación.

En conclusión, opino que no debería ser procedente la emisión de resolución alguna sobre el fondo de un asunto materia de un procedimiento, sino hasta que el particular presunto afectado sea emplazado, oponiendo sus excepciones y defensas y que sean desahogadas las pruebas que ofrecidas.

3. EMPLAZAMIENTO

Como ya se mencionó, en el Reglamento se dispone, en contravención al mismo artículo 33 de la ley que reglamenta, que la Comisión puede substanciar

¹⁰² BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Op. cit., pp. 547-548.

una etapa previa de investigación, antes de que el particular sea notificado del inicio del procedimiento, lo que constituye una evidente violación a la garantía de audiencia, pues no se respeta la más importante y esencial de las formalidades procesales: el emplazamiento.

El emplazamiento supone un llamamiento a juicio obviamente anterior a cualquier pronunciamiento de la autoridad sobre el fondo del asunto. No es válido que el llamamiento al procedimiento se haga una vez que la autoridad ya se ha pronunciado sobre el fondo de la cuestión, ya que por más que se de oportunidad al particular de refutar el pronunciamiento ya hecho, la privación que se sufre de no poder participar desde el inicio del procedimiento, en la investigación y recopilación de información y en la conformación precisamente de las ideas y consideraciones que llevan a la autoridad a pronunciarse respecto del asunto, ya no se repara con el hecho de que, emitido el pronunciamiento, se de oportunidad al particular de rebatirlo.

"No debe confundirse la preexistencia de la oportunidad legal defensiva al acto de privación, con la impugnabilidad de éste mediante recursos que consignent las leyes normativas de dicho acto. En el primer caso, es evidente que se observa la garantía de audiencia; mientras que en el segundo, se deja de acatar, en virtud de la anterioridad del acto privativo a la oportunidad de defensa, la cual no se deduciría como previa, sino como posterior a dicho acto a través del medio de impugnación que legalmente se establezca. Cuando una ley administrativa faculte a la autoridad de que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto."¹⁰³

¹⁰³ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Op. cit., pp. 542-543.

De la misma forma, cuando la ley previene un procedimiento de defensa previo, pero en el Reglamento se autoriza la substanciación de una etapa previa de investigación, se está en presencia de una evidente violación a la garantía de audiencia, como sucede en el procedimiento seguido ante la Comisión, pues ella inicia la etapa de investigación sin emplazar al particular presunto responsable, sin correrle traslado con la denuncia y anexos presentados y sin hacer de su conocimiento los hechos o conductas concretas que se investigan.

Por otro lado, debe decirse que no cabe excepción alguna a la garantía de audiencia, ni por ley secundaria ni por acto de autoridad. Las únicas excepciones válidas a la garantía de audiencia, como a las demás garantías individuales, deben estar previstas en la Constitución General de la República.

En la ley suprema no se previene excepción alguna para el caso de los procedimientos que compete seguir a la Comisión.

"Ahora bien, las excepciones a la garantía de audiencia sólo deben consignarse en la Constitución, atendiendo a la circunstancia de que, por significar limitaciones a los derechos públicos individuales del gobernado, la fuente formal única de las mismas es la Ley Suprema. Así dentro de nuestro orden constitucional podemos apuntar las siguientes principales excepciones a dicha garantía: 1. La que se prevé en el artículo 33 de la Constitución, en el sentido de que los extranjeros que juzgue o estime indeseables el Presidente de la República, pueden ser expulsados del país, sin juicio previo;... 2. La que se desprende del artículo 27 constitucional en lo referente a las expropiaciones por causa de utilidad pública, conforme al cual el Presidente de la República o los gobernadores de los Estados, en sus respectivos casos, pueden, con apoyo en las leyes correspondientes, dictar el acto expropiatorio antes de que el particular afectado produzca su defensa, la que, sin embargo, puede ser previa, según lo consigne el ordenamiento que regule dicho acto de autoridad, puesto que el párrafo segundo de la fracción VI de dicho precepto remite a la legislación

secundaria federal o local "la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada" y de acuerdo con la que "la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente... 3. La Suprema Corte ha establecido otra excepción o salvedad a la garantía de audiencia en materia tributaria, en cuanto que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante... 4. Tampoco es observable la garantía de audiencia tratándose de órdenes judiciales de aprehensión, salvedad que se deriva del mismo artículo 16 constitucional, cuyo precepto, al establecer los requisitos que el libramiento de aquéllas debe satisfacer, no exige que previamente a él se oiga al presunto indiciado en defensa, pues únicamente determina que dichas órdenes estén precedidas por alguna denuncia, acusación o querrela respecto de un hecho que legalmente se castigue con pena corporal, apoyada en declaración bajo protesta "de persona digna de fe" o en otros datos "que hagan probable la responsabilidad del inculpado..."¹⁰⁴

En consecuencia, el RLFCE, al prever la substanciación de esa etapa previa de investigación, sin audiencia del particular sujeto del procedimiento, resulta violatorio del artículo 14 constitucional y por tanto de la garantía de audiencia que corresponde al particular investigado presunto responsable.

Además de lo anterior, en dicho reglamento no se incluyen una serie de reglas necesarias para asegurar el debido proceso legal que ordena la Constitución, ya que:

- i) Por la forma en que se regula el emplazamiento, la Comisión no tiene obligación de correr traslado con la solicitud de la autoridad o con la denuncia y anexos presentados por el agente económico interesado en que se haga la declaración respectiva.

¹⁰⁴ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Op. cit., pp. 549-554.

ii) No se establece la forma y términos en que habrán de tramitarse las excepciones y defensas opuestas por el particular afectado.

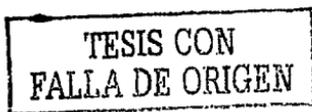
iii) No se establecen todos los requisitos y reglas necesarios para el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, además de que no se señalan los lineamientos a los que debe ceñirse la autoridad tanto para valorarlas, como para investigar, verificar, cerciorarse o allegarse de elementos para resolver.

La Suprema Corte de Justicia ha resuelto que la garantía de audiencia debe ser respetada por el poder legislativo al momento de crear las leyes en las que se establezca algún procedimiento. La jurisprudencia es la siguiente:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE.- Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es de llegar a la conclusión que si ha de llegar a tener eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga, a efecto de hacer la defensa de sus derechos, **conceder la oportunidad** para hacer esa defensa, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandamiento constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse en todos aquellos en que puedan resultar afectados sus derechos; de otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede, en sus leyes, omitirla, se sancionaría la omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional y sería contrario a la intención del constituyente que expresamente limitó, por medio de esa garantía la actividad del estado, en cualquiera de sus formas."

Precedentes:

Z. Manterola María Teresa y Coags. Pág. 1198, tomo CX, 12 de noviembre de 1951. 5 votos.



Sostiene la misma tesis:

Noviembre 12. Ríos Centeno Elena, contra actos de la legislatura de Durango y otras autoridades. 5 votos. Ver jurisprudencia 661, pág. 112, Octava Parte, Tomo Común.

Tomo CI, pág. 2357.
 Tomo CII, pág. 493.
 Tomo LXXX, pág. 3819.
 Tomo LXXXIX, pág. 2146.
 Tomo LXXIX, pág. 5919.¹⁰⁵

En conclusión, el problema es que el procedimiento establecido en el RLFCE no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 14 constitucional y por tanto, en mi opinión, son inconstitucionales las disposiciones del Reglamento que prevén el procedimiento.

4. DILIGENCIAS PROBATORIAS ADICIONALES

De acuerdo a lo establecido por el artículo 39 del RLFCE, la Comisión puede decretar la práctica de diligencias probatorias adicionales en el procedimiento:

"Artículo 39.- Desahogadas las pruebas, la Comisión, en un término que no excederá de quince días podrá acordar, para mejor proveer, la práctica de alguna diligencia probatoria adicional que estime pertinente para el esclarecimiento de los hechos objeto del procedimiento, la que desahogará dentro de los veinte días siguientes, debiendo previamente dar vista a los agentes económicos para que manifiesten lo que a su derecho convenga."

Como señala el artículo, debe darse vista a los agentes económicos del procedimiento, para que en el término señalado por la Comisión, manifiesten lo que a su derecho convenga respecto a las prácticas. Dicho término se contará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de dicha resolución.

¹⁰⁵ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Tomo CX, Segunda Sala, p. 1198.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez desahogada la vista y expresadas las razones con base en las cuales resulte o no procedente que se decrete la práctica de diligencias probatorias adicionales, la Comisión deberá desahogarlas dentro de los veinte días siguientes al desahogo de la vista.

La resolución donde se determina llevar a cabo la práctica de diligencias probatorias adicionales, deberá ser emitida en un término que no excederá de 15 días, una vez que han sido desahogadas las pruebas.

Iniciada la práctica de tales diligencias, la Comisión girará oficios de requerimiento de información a los agentes económicos, informándoles cuales son los elementos de pruebas necesarios para poder resolver el conflicto.

La realización de la práctica de las diligencias, puede resultar violatorio del artículo 39 del RLFCE, de los principios de legalidad, de certeza y seguridad jurídica, así como de las normas de debido proceso legal, en razón de lo siguiente:

De la simple lectura del artículo 39 se desprende que para el ejercicio de la facultad mencionada (ordenar la práctica de diligencias probatorias adicionales), deben actualizarse los siguientes supuestos y cumplirse los requisitos que a continuación se enumeran:

- 1) Que se hubiesen desahogado todas las pruebas ofrecidas y admitidas a las partes.
- 2) Que la facultad se ejerza dentro de los quince días siguientes a que hubiese culminado el desahogo de las pruebas antes mencionadas.
- 3) Que la práctica de alguna diligencia probatoria adicional sirva para conocer la verdad de algún hecho objeto del procedimiento.
- 4) Que previo al ejercicio de la facultad indicada, se de vista a los agentes económicos para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

5) Que se funde y motive la decisión de la Comisión para ordenar la práctica de alguna diligencia probatoria adicional, con vista en las constancias del expediente, según el resultado de las pruebas desahogadas y ofrecidas por las partes, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos que demuestren la necesidad de dicha diligencia probatoria adicional para conocer la verdad sobre los hechos objeto del procedimiento; razonamientos con los cuales debe darse vista a los agentes económicos involucrados, previo a tomar la decisión definitiva respectiva.

De esta manera se desprende, entre otras cosas, que **previamente** a que la Comisión decreta la práctica de diligencias probatorias adicionales, es necesario que dé vista a los agentes económicos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Sólo después de desahogada la vista o de fenecer el plazo otorgado para tal efecto, es que la Comisión está en posibilidad de emitir la resolución en la que decreta la práctica de tales diligencias.

Asimismo se desprende que la resolución en la cual se decreta la práctica de las diligencias probatorias adicionales debe emitirse dentro de los quince días siguientes a que se hubiesen desahogado las pruebas en el procedimiento, pues transcurrido ese plazo la Comisión deberá citar para alegatos.

La Comisión debe prever la vista ordenada por el artículo 39, de tal suerte que transcurridos los plazos otorgados para el desahogo de esa vista, esté todavía dentro de los quince días siguientes a la culminación del desahogo de las pruebas para decretar la práctica de las diligencias probatorias adicionales.

El agente económico debe manifestar lo que su derecho convenga respecto a la práctica de pruebas para mejor proveer y los oficios de requerimiento de información necesarios para el perfeccionamiento de tales probanzas, serán emitidos una vez que todos los agentes económicos desahoguen la vista a que se

refiere el artículo 39 del RLFCE o una vez que venza el plazo legalmente otorgado para ello.

La Comisión debe respetar los plazos y términos establecidos en el artículo aludido, de lo contrario decretará la práctica de tales diligencias con extemporaneidad y violando la garantía de seguridad jurídica de los agentes económicos. Si la Comisión no respeta las reglas del artículo 39 del RLFCE, en mi opinión, serán ilegales tanto los actos que decrete extemporáneamente para la práctica de diligencias probatorias adicionales, cuanto aquéllos a través de los cuales se hayan llevado a cabo el desahogo de dichas diligencias, estos últimos por ser consecuencia directa de los primeros.

De acuerdo al artículo 39, las diligencias probatorias adicionales deben desahogarse en un plazo de veinte días hábiles posterior a la fecha en que se hubiese decretado por la Comisión la práctica de tales diligencias. De lo contrario, como ya dije, esos actos serán ilegales, porque a través de ellos se habrán llevado a cabo la práctica de las diligencias fuera del plazo de 20 días que prevé el artículo indicado.

La determinación de ordenar la práctica de diligencias probatorias adicionales debe estar debidamente fundada y motivada, esto es, debe expresarse el precepto legal que le sirva de fundamento y exponer los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se demuestre que dicha práctica es necesaria en el caso concreto.

Del texto del artículo 39 del RLFCE se desprende que debe fundarse y motivarse la decisión de la Comisión para ordenar la práctica de alguna diligencia probatoria adicional, con vista en las constancias del expediente, según el resultado de las pruebas desahogadas y ofrecidas por las partes, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos que demuestren la necesidad de dicha diligencia

probatoria adicional para conocer la verdad sobre los hechos objeto del procedimiento.

En esas resoluciones y actos se deben exponer los razonamientos lógico-jurídicos para demostrar que, en el caso, es necesaria la práctica de las diligencias probatorias adicionales que se han pretendido llevar a cabo. Debe explicarse o demostrarse cómo es que de las constancias de autos no se pueden conocer los hechos materia de la *litis*, o bien, por qué es que así lo estima la Comisión.

La motivación de la Comisión debe partir de un análisis de las constancias del expediente y del resultado del desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, frente a los hechos objeto del procedimiento. Sólo así se puede determinar si persiste el desconocimiento total o parcial de algún hecho, por no poderse desprender de las pruebas desahogadas o constancias que obren en el expediente, de tal forma que se haga necesario allegarse de algún medio probatorio adicional para conocer la verdad sobre ese hecho.

En mi opinión, para motivar la orden de practicar alguna diligencia probatoria adicional, se debe precisar el hecho o hechos que se requieren conocer y, además, demostrar que ese hecho no es cognoscible a través de las pruebas ya desahogadas en el procedimiento. A su vez, es necesario explicar por qué sólo con la práctica de las diligencias probatorias adicionales, podrán esclarecerse hechos específicos, previamente señalados. De esta manera, no debería considerarse, una motivación suficiente, cuando la Comisión decreta genéricamente la práctica de las diligencias para **el esclarecimiento de los hechos objeto del procedimiento**, como generalmente sucede en la práctica.

Para formular el requerimiento de información la Comisión debe razonar y demostrar cómo es que, en concepto de ella, los hechos objeto del procedimiento no resultan claros o cognoscibles, después de determinar cuáles son los hechos que no pueden ser conocidos a través de las pruebas desahogadas y demás

constancias del expediente, y cómo es que se estima que éstos serán conocidos con la práctica de diligencias probatorias adicionales.

Puede ponerse en duda la existencia de ésta figura, pues ¿cómo puede decirse, en la mitad de un procedimiento, que se necesita el esclarecimiento de los hechos objeto del mismo, si, con base en información preliminar, se emite un oficio de presunta responsabilidad en el que se imputan determinadas conductas a un agente económico determinado?

Si en la práctica, los hechos denunciados no son claros, ¿con base en qué información fehaciente la Comisión emite el oficio de presunta responsabilidad en el cual predetermina la existencia de alguna práctica monopólica o concentración?

Si la información contenida en el expediente, referida a los hechos denunciados, resulta clara y suficiente para emitir el oficio de presunta responsabilidad, no se justifica la necesidad de practicar las diligencias probatorias adicionales, a menos que los hechos denunciados no sean claros, y carezcan de sustento fáctico para ratificar la resolución que ponga fin al procedimiento. En mi opinión, con la práctica de las diligencias, la Comisión pretende corregir lo actuado en el procedimiento, demostrando que el oficio de presunta responsabilidad constituye un prejuzgamiento carente de todo sustento fáctico y jurídico, en tanto que se dictó con base en un expediente relativo a una investigación incompleta e insuficiente.

Es absurdo, incongruente y contradictorio pretender que, finalizada la etapa de *investigación* y dictada la *resolución* que determina la presunta responsabilidad, sea necesaria la obtención de información adicional para esclarecer los hechos objeto del procedimiento.

Reconocer que después de haber determinado la presunta responsabilidad, no obran las constancias suficientes para conocer con claridad los hechos que se

han denunciado, demuestra la ilegalidad de la presunta responsabilidad emitida en el oficio de presunta responsabilidad.

Por todo ello, en mi opinión, resulta ilegal la existencia de la figura de la práctica de diligencias probatorias adicionales en el procedimiento establecido en la LFCE, o en todo caso, debería circunscribirse a aquellas probanzas que la Comisión considere necesarias desahogar y cuya práctica se justifique, como se ha dicho con antelación, en función de hechos específicos que no son cognoscibles o que no están suficientemente esclarecidos con las pruebas ya desahogadas en el procedimiento. Pero de ninguna manera debería ser procedente que en la etapa de la práctica de diligencias probatorias adicionales, una de las partes pueda tener el derecho de indicar o pedir a la Comisión qué diligencias probatorias pueden o deben desahogarse, ya que permitirle ello equivaldría a darle la facultad y posibilidad de ofrecer pruebas en forma extemporánea.

La etapa del procedimiento en que las partes tuvieron el derecho y la oportunidad de ofrecer pruebas ya concluyó y, en esa virtud, no es procedente que con el pretexto de que la Comisión esté llevando a cabo la práctica de diligencias probatorias adicionales, alguna de las partes tenga una nueva oportunidad de ofrecer las pruebas que olvidó presentar oportunamente.

En todo caso, la Comisión deberá exponer los preceptos legales y los razonamientos lógico-jurídicos que funden y demuestren la procedencia de lo solicitado por aquella parte para requerir información adicional al agente económico denunciado.

Una vez decretadas las diligencias probatorias adicionales, la Comisión emite los oficios de requerimiento de información, los cuales deben estar debidamente fundados y motivados, explicando la razón de cómo es que dicha información es

necesaria para conocer o esclarecer uno o varios hechos específicos materia de la *litis* del procedimiento administrativo.

En el requerimiento de información se deben expresar los motivos y razones por las que se estimó que la información y documentación requerida es la necesaria e idónea para conocer la verdad sobre determinado hecho y que no ha quedado suficientemente conocido o esclarecido con las pruebas que ya obran en el expediente. De lo contrario se estaría haciendo una pesquisa o cateo prohibidos por la ley.

En el supuesto de proceder a la práctica de alguna diligencia probatoria adicional y tomando en consideración que puede convertirse en una pesquisa, pues a través de ella se pretende averiguar la existencia o inexistencia de supuestos desconocidos, tomando en cuenta que las pruebas sólo son medios de comprobación o demostración de hechos que las partes han afirmado en sus escritos de denuncia y contestación. Solamente atendiendo a esto último, se logra entender la relación que tiene con el procedimiento la práctica de alguna diligencia probatoria adicional, y que la Comisión o las partes que tendrán acceso al desahogo de dicha diligencia, no conozcan información y documentación confidencial innecesariamente.

Por ello, no debe ser válido pretender el desahogo de una diligencia probatoria adicional, consistente en el requerimiento de información y documentación genérica, para ver qué resulta de ella, pues a esto se le conoce como pesquisa y está prohibida por la ley.

Así las cosas, al requerir información y documentación de una de las partes, no sólo es necesario exponer el objeto del requerimiento, es decir, la supuesta conducta que se pretende averiguar. Se debe, además, exponer con toda precisión y justificación, por qué se estima que toda la información y documentación específica que se pide, es necesaria e imprescindible para

averiguar dicha conducta, de lo contrario se decretará la práctica de tales diligencias sin justificación alguna, alargando de manera innecesaria el procedimiento.

Por tanto, es indispensable como lo es en cualquier procedimiento, que la autoridad justifique sus propias determinaciones, es decir, que funde y motive, razonando y adecuando al caso en específico, el porqué de sus decisiones, para permitirle al particular afectado la defensa de sus derechos, en caso de que le sean violados.

5. MEDIDAS DE APREMIO

Para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, la Comisión puede emplear determinadas medidas de apremio: el apercibimiento y la multa.

Los apercibimientos de multa pueden llegar a ser de suyo ilegales y violatorios de los principios de congruencia, certeza y seguridad jurídicas y de debido proceso legal, según se demuestra a continuación:

La multa con la que se apercibe imponer a un agente económico, puede ser de suyo ilegal, cuando constituye un acto indeterminado y no puede ser determinable por sí mismo. La Comisión, lo mismo que cualquiera otra autoridad facultada para imponer multas, además de fundar y motivar su resolución, estableciendo claramente la relación existente entre el precepto que previene la imposición de la multa y la conducta que coincide con tal presupuesto, estableciendo el nexo causal entre ambos, debe determinar claramente el importe de la sanción pecuniaria que establezca o cuando menos debe establecer las bases conforme a las cuales ésta debe determinarse.

Existen diversos sistemas para el establecimiento y fijación de las multas que el Estado, a través de sus distintos órganos puede imponer a los gobernados. En

todos ellos debe atenderse a la proporcionalidad tanto de la conducta sancionable como de la capacidad económica de quien incurra en ella, toda vez que debe ser eficaz y al mismo tiempo recuperable.

En otras palabras, un sistema de multas que no atienda a la capacidad económica del sujeto puede pecar tanto por exceso como por defecto. Si la multa no es significativa debido a la relación que ésta guarde con el patrimonio del sancionado, de nada servirá imponérsela y no se cubrirá el aspecto preventivo o sancionador. De la misma forma, si la multa es excesiva por rebasar la capacidad económica del sujeto, éste no podrá cubrirla y el Estado carecerá de elementos para ejecutarla sin lograr el fin perseguido. En ambos supuestos la sanción sería letra muerta.

Por las razones apuntadas, las multas deben atender siempre al fin que se persigue y a la trascendencia del acto o conducta que las generan. Debe existir una razón de proporcionalidad entre el importe de la multa y la gravedad de la conducta.

En resumen, si el sistema de imposición de multas no parte de considerar tanto las condiciones económicas del responsable, como la gravedad de la conducta, para determinar su monto, además de que no servirían como elemento coercitivo para lograr el fin perseguido, se caería en un incumplimiento generalizado.

Para evitar incurrir en los supuestos señalados el legislador ha buscado distintos sistemas que permitan evitar el exceso o el defecto en las multas. Entre ellos encontramos el conocido como *dies multae*, que han adoptado diversas legislaciones y conforme al cual se precisa el establecimiento de una cantidad determinada o determinable de dinero que se aplica con base a un período de determinado número de días. Este sistema pretende cubrir los dos aspectos

mencionados con anterioridad, es decir, tanto atender a las circunstancias económicas de quien deba pagar la multa como el de la gravedad de la conducta.

Los elementos esenciales de este sistema son el establecimiento de una serie de supuestos progresivos y de un índice económico actualizable, o de acuerdo a las posibilidades patrimoniales del sancionado.

En este sistema, como puede verse, tanto el importe de la multa como el factor de actualización deben estar plenamente determinados o ser determinables por sí mismos. Es decir, tanto el precepto que prevenga la sanción pecuniaria como la resolución que la aplique a un caso determinado deben establecer una mecánica que permita al responsable conocer el importe específico de la multa. De otra manera, éste queda en estado de indefensión al no conocer el monto de la sanción que se le aplica.

Si la Comisión al momento de decretar el apercibimiento se remite a la fijación de una multa en la que no establece el número de días que utilizará como base de cuantificación, constituirá una violación a la ley y al principio de seguridad jurídica.

El artículo 34 de la Ley de Competencia establece:

"Art. 34. Para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la Comisión podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- I. Apercibimiento, o
- II. Multa hasta por el importe del equivalente a 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión".

Con independencia de que en mi opinión el artículo 34 es de suyo inconstitucional, por cuanto que no señala los parámetros sobre los cuales pueda

fijarse la sanción pecuniaria que establece, ni limita el número de días respecto de los cuales puede imponerse la sanción, aún suponiendo aplicable dicho precepto, al apercibimiento le faltaría un elemento específico sin el cual no puede determinarse la multa, pues si bien contiene el monto que se aplicará por cada día de incumplimiento, la Comisión en la práctica no establece el número de días que servirá de factor en la multiplicación que haga posible la determinación específica del importe de la multa.

La determinación del número de días queda al total arbitrio de la Comisión, de manera que si ésta decide hacer efectiva la multa de inmediato, el importe será uno, y si por el contrario decide dilatar su resolución el importe será uno distinto y superior.

Debe recordarse que el fin o motivo que persigue el apercibimiento es el de darse cumplimiento a la petición o solicitud de la Comisión, para que el agente económico cumpla con una obligación, por ejemplo: dar información o documentación.

La Comisión persigue un fin y, en ese sentido, si no la obtiene dentro del plazo perentorio que ella misma fija, genera el acto que detona la imposición de la sanción, por lo que no resulta lógico ni posible que la multa se incremente por el transcurso del tiempo, habida cuenta que el incumplimiento se da una sola vez.

Al respecto, es importante analizar que la propia Comisión siempre señala un plazo perentorio, es decir, un período de tiempo determinado durante el cual se puede dar cumplimiento al requerimiento formulado. Vencido dicho plazo el derecho de satisfacer el requerimiento se agota y, en consecuencia, en ese momento surge la conducta sancionable y que deriva de una conducta omisiva. En ese momento se actualiza el supuesto y debe fijarse la multa que no puede aumentarse, pues no existe ningún elemento para ello, ni se agrava la conducta, ni

cambia la situación, simplemente se actualizó el hecho sancionable por una vez y en un sólo momento.

También es importante distinguir entre las conductas *omisivas* y las conductas *activas* y, de entre ambas, aquéllas que son *contumaces* de las que se realizan por primera vez. Una conducta *omisiva* es por naturaleza una acción pasiva o de no hacer. Dentro de éstas deben distinguirse aquéllas que implican consecuencias de tracto sucesivo de aquéllas que se agotan sin efecto alguno. Un ejemplo de las primeras es la negativa a realizar un acto impositivo, que genera consecuencias de tracto sucesivo, por ejemplo, el no pago de impuestos que es una conducta *omisiva* que genera consecuencias de tracto sucesivo, porque tarde o temprano debe cumplirse y no existe un plazo perentorio que lo limite, a no ser el de la prescripción. Por el contrario, la incomparecencia a una audiencia es también un acto *omisivo* pero que no tiene consecuencias de tracto sucesivo, habida cuenta que el plazo para su cumplimiento es perentorio, es decir, se agota con el tiempo y no puede cumplirse después sin que exista un acto posterior que así lo determine. Por ejemplo, la fijación de una nueva fecha para audiencia.

En las aludidas condiciones, si el agente económico no cumple dentro del *plazo perentorio* que se le otorgó para satisfacer el requerimiento, la Comisión sólo podría imponerle una sanción, una sola vez, por el incumplimiento al acto no cumplido, aunque en la práctica nunca suceda, pues la Comisión impone varias multas derivadas de un mismo apercibimiento, es decir, aún cuando el agente económico no haya dado cumplimiento con el primer requerimiento de información, la Comisión repite el requerimiento acompañado de un apercibimiento, una, dos o tres veces más, hasta que arbitrariamente decida ya no hacerlo.

En mi opinión, la sola redacción del artículo 34 de la LFCE, resulta contradictoria. Si se concede un plazo perentorio, entonces cómo puede hablarse

de días que transcurran fuera de dicho plazo y sobre los cuales se acumula la sanción.

Si el agente económico no entrega la documentación y la Comisión utiliza tres días para dictar un nuevo acto en el que haga efectivo el apercibimiento e imponga la multa, ésta sólo podrá ser de tres días, mientras que si la Comisión utiliza 30 días para el mismo supuesto, la multa será de 30, y si por alguna razón omite dictar resolución alguna al respecto y, en consecuencia, transcurren 100 días hasta que se detecta que no se ha dictado, la multa podría ser de 100 días, lo que no tiene sentido, ni lógica, ni puede ser permitido por la ley.

Sobre el particular, conviene citar la siguiente tesis de jurisprudencia, en la que se define con claridad que el criterio actual e imperante, es que los medios de apremio, como las multas, únicamente pueden aplicarse una sola vez respecto del incumplimiento de determinada obligación en el procedimiento correspondiente:

"MEDIOS DE APREMIO. COMO REGLA GENERAL NO DEBEN REITERARSE POR EL MISMO INCUMPLIMIENTO.

Del contenido del artículo 73 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en relación con la única finalidad perseguida con dicha norma, se advierte que la atribución conferida a los jueces, para emplear los medios de apremio, con el objeto de procurar el cumplimiento de sus determinaciones, encuentra entre otras varias limitaciones, la consistente en que, cada medio de apremio puede utilizarse sólo una vez, respecto al incumplimiento de determinada obligación en el procedimiento correspondiente, con excepción de la multa, que puede duplicarse, en caso de reincidencia, por mandamiento específico. La sustentación de esta tesis radica en que: el propósito perseguido con esta institución es el de dotar al juzgador de un instrumento sencillo, ágil, inmediato y directo, para que pueda emprender una actuación encaminada al vencimiento de la resistencia al cumplimiento de las obligaciones que resulten a los sujetos vinculados a un procedimiento judicial, antes de ocurrir ante diferentes autoridades en otras instancias o procesos. Esto se evidencia en el precepto en comento, porque en el primer párrafo autoriza el empleo de cualquiera de las medidas que enumera enseguida, sin expresar que si no se consigue el acatamiento se puede imponer nuevamente el medio de apremio, ya que para tal supuesto da otra solución, consistente en que "si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad competente", y este canon está

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en armonía con el artículo 183 del Código Penal Federal, que al referirse a los delitos cometidos por desobediencia y resistencia de particulares, establece que "cuando la ley autorice el empleo del apremio para hacer efectivas las determinaciones de la autoridad, sólo se consumará el delito de desobediencia cuando se hubieren agotado los medios de apremio." Esto es, el juez queda facultado para buscar el cumplimiento mediante el apercibimiento y empleo, en su caso, del medio de apremio que considere eficaz para ese fin, en cada situación, pero si no lo consigue, se agota su actividad en este punto, y queda demostrada la ineficacia de la medida adoptada, por lo cual deberá denunciar los hechos ante el Ministerio Público, para que se practique la averiguación correspondiente y se ejercite la acción penal, si así se considera procedente.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 174/95. Marcos Ortiz Casellas. 23 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: José Juan Bracamontes Cuevas.¹⁰⁶

En todo caso, cuando en el apercibimiento de multa no se fija el monto dentro del rango señalado en la ley, sino que dice que podrá ser hasta por la cantidad equivalente a mil quinientas veces el salario mínimo, es contrario a derecho, dejando en estado de indefensión al agente económico, ya que no conoce el monto de multa exacto que se le impondrá si no cumple lo ordenado por la Comisión.

Esto es, aún suponiendo sin reconocer que fuera válido y apegado a derecho que la ley permitiese un rango para el monto de la multa, como lo hace el artículo 34 de la LFCE, el caso es que la Comisión debe determinar cuál es el monto exacto, dentro de ese rango previsto en la ley, que en el caso concreto considera que debe aplicarse, debiéndolo hacer desde el mismo apercibimiento, pues de otra forma el particular no se encuentra en posibilidad alguna de saber cuál es el monto exacto de multa que se le podría aplicar y, menos aún, los razonamientos lógico-jurídicos que en el caso específico se tomaron en cuenta para considerar que tal o cual es el monto de multa que corresponde aplicar.

¹⁰⁶ Novena Epoca, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: I, Mayo de 1995, Tesis: 1.4°.C.1 C, página 381.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si se trata de apercibir con una multa por el sólo hecho de que no se cumpla con una "orden" de la Comisión, entonces tendrá que señalar no sólo el fundamento, artículo 34, sino también la motivación pertinente que justifique el monto por el que se apercibe.

Sobre el particular, nuestro más alto tribunal ha sustentado las siguientes tesis de jurisprudencia:

**"276
MULTAS**

Si las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo.

Quinta Epoca:

Tomo XII, Pág.214. Agente del Ministerio Público del Sexto Circuito.

Tomo XII, Pág.440. Durán Carlos M.

Tomo XIII, Pág.750. Agente del Ministerio Público del Sexto Circuito.

Tomo XIV, Pág. 1187. Téllez Corona Francisco.

Tomo XVIII, Pág.69. González Eusebio.

TESIS RELACIONADAS

MULTAS.

El artículo 21 constitucional no fija límite alguno a las multas que puedan imponer las autoridades administrativas; pero dichas multas deben fundarse en las disposiciones aplicables de la ley o reglamento respectivo.

Quinta Epoca: Tomo XIX, Pág.723. Nicandro Ortiz y Cía.

MULTAS. PARA IMPONER EL MAXIMO DE LA SANCION, DEBE DEMOSTRARSE QUE SE ESTA EN EL CASO DE EXTREMA GRAVEDAD. No basta el hecho de que una falta sea grave, para castigarla con la sanción máxima; y no basta la mera gravedad, porque la gravedad reviste grados cuando lo reconoce el legislador al establecer un extremo máximo y un extremo mínimo de multas y, en esas circunstancias, la sanción más enérgica sólo puede corresponder a los casos de extrema gravedad. Por tanto, no demostrándose que se esté en un caso en el supuesto de la gravedad suma y que se haya graduado correctamente para la situación concreta la sanción impuesta

**TESIS CON
FALLA DE OPORTUNIDAD**

al demandante, individualizándola, lo jurídico es anular la resolución que impone, con estas deficiencias legales, el máximo de la sanción.

Sexta Epoca, Tercera Parte, Vol. CXXXIII, Pág.24. R.F. 548/63. Gustavo Fuentes Martínez. 5 votos.¹⁰⁷

"377

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

A las autoridades administrativas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Quinta Epoca:

Tomo II, Pág. 287. Estavillo Antonia.

Tomo II, Pág. 757. Menéndez y Téllez Luis.

Tomo II, Pág. 1650. Norwald Otto.

Tomo III, Pág. 544. Spitalier Anselmo.

Tomo IV, Pág. 882. Caravantes Feliciano C.

TESIS RELACIONADAS

MULTAS.

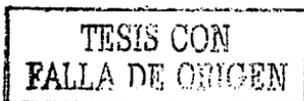
El artículo 21 constitucional no fija límite alguno a las multas que pueden imponer las autoridades administrativas; pero si dichas multas se fundan, no en lo preceptuado por dicho artículo, sino en alguna ley especial, a lo mandado en ésta habrá que atenerse para fijar la legalidad de la multa; pues los actos reclamados deben examinarse de acuerdo con las leyes en que de hecho se apoyan, y no de acuerdo con las que podrían servirles de fundamento, pero que no fueron invocadas como tal, por las autoridades responsables.

Quinta Epoca: Tomo XIX, Pág. 723. Nicandro Ortiz y Cía., S. en C.

MULTAS.

Si las que impongan las autoridades administrativas, no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo, sin que tal cosa importe el desconocimiento de las facultades de esas autoridades para reducir o condonar las multas, cuando lo estimen en justicia.

¹⁰⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, Mayo Ediciones, pp. 460-462.



Quinta Epoca: Tomo XVIII, Pág. 69. González Eusebio.

MULTAS, FIJACION DE SU MONTO.

Cuando para la imposición de una multa se establece un máximo y un mínimo, ello presupone que deben existir bases para determinar concretamente el monto de la sanción impuesta, de lo que se infiere, que la persona a la que se impone la multa estará en posibilidad de atacarla en su cuantía si se le dan a conocer las bases que llevaron a determinarla, quedando por el contrario en situación de no poderse defender si no se le proporcionan dichos datos.

Sexta Epoca, Tercera Parte: Vol. LXXIX, Pág. 26. R. F. 112-61. Magdalena Rangel Islas. Unanimidad de 4 votos."

"378

INFRACCIONES. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.

Quinta Epoca:

Tomo XV, Pág. 16. Garza Gutiérrez José.

Tomo XV, Pág. 621. Clark Antonio Salvador.

Tomo XVI, Pág. 364. González Jesús.

Tomo XXI, Pág. 186. Rogelio Gómez y Hnos.

Tomo XXI, Pág. 367. Vázquez Adolfo.¹⁰⁸

El apercibimiento de multa por cualquier monto que prevenga la ley, sin fundamento ni motivación y sin apoyo en prueba alguna, resulta en mi opinión un acto arbitrario, ilegal e injusto.

Si un agente económico es requerido por la Comisión para proporcionar información y documentos dentro de un plazo perentorio de 5 días hábiles. Al

¹⁰⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia a 1990, Libro Segundo, Primera y Segunda Salas, Mayo Ediciones, pp. 646 y 647.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

haber concedido un plazo, sólo es posible dar cumplimiento al requerimiento dentro de los días a que dicho plazo se refiere, lo que significa que llegado el término, ya no se puede, aunque se quiera, dar cumplimiento por estar fuera del plazo señalado y cualquier acto que se realice constituirá incumplimiento de lo ordenado. En materia procesal, la figura de la preclusión es uno de los pilares de la seguridad jurídica, pues en ella descansa la prerrogativa del particular para cumplir sus obligaciones procesales dentro del plazo señalado por la ley, transcurrido el cual el derecho se pierde *ipso facto e ipso iure*.

Así las cosas, debe distinguirse entre una determinación en la que se concede un plazo, de aquéllos en que no existe un plazo y que, en consecuencia, pueden o deben ser cumplidos en cualquier tiempo, después de que se ha dictado la orden o requerimiento en que se contenga el acto que debe cumplirse.

Por ejemplo, si la Comisión considera que existe una práctica contraria a la ley que ha sido debidamente probada y que causa un agravio constante a la sociedad, puede señalar a quien la cometa, un plazo no perentorio, para que suspenda la realización de la práctica y señalarle, en tal caso, una multa por cada día de retraso, habida cuenta que este concepto de retraso solo puede concurrir en los plazos que no son perentorios. Por ejemplo, si se apercibe a la empresa "A", para que en el plazo de 10 días suspenda la realización de la práctica "B", apercibida que de no hacerlo se le impondrá una multa de "x" por cada día de incumplimiento.

En el supuesto señalado en el párrafo anterior, el plazo que se concede es un plazo no perentorio o plazo de gracia, que persigue brindar la oportunidad de corregir una determinada situación, por lo que se estima que cuando éste se agota, se realiza un cambio de situación jurídica, en virtud del cual puede o no nacer el incumplimiento dependiendo de si se corrigió o no la conducta sancionable. Así las cosas, la multa diaria se dirige a sancionar una conducta activa y contumaz. Sin embargo, el plazo que concede la Comisión, no es un plazo

de gracia, sino un plazo perentorio, dentro del cual debe realizarse la conducta activa solicitada, razón por la cual, llegado el término por expiración del plazo, no es que el agente económico continúe en un incumplimiento por el acto omisivo de no hacer, sino que, por el contrario, su derecho ya precluyó y carece por tanto de la facultad de acatar la orden de la Comisión.

Si se estimara que se puede aplicar una multa por cada día posterior al de la expiración del plazo, se tendría que concluir que no existe plazo alguno para el cumplimiento de un requerimiento solicitado y que el agente económico podría proporcionar la información y documentos que le fueron solicitados durante un periodo de tiempo largo o corto, aún pagando una multa por cada día que mediase entre el de la expiración del plazo y el de la satisfacción del requerimiento, máxime que, si en el apercibimiento no se le llegase a señalar el número de días que se le impondrían como multa, sino que se le diga que podría ser de uno a mil quinientos días de salario, el agente económico podría elegir entre pagar la multa o cumplir el requerimiento.

El artículo 34 de la LFCE establece la facultad de la Comisión para emplear medidas de apremio, y en el caso de multas, establece el concepto de máximos y mínimos, razón por la cual, para determinar su importe deben señalarse las consideraciones específicas que se hubiesen tomado en cuenta para determinar el importe de la sanción.

Señala el artículo referido, que para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la Comisión podrá fijar multas "...hasta por el importe del equivalente a 1500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal...", lo que presupone que se puede fijar de una a mil quinientas veces el salario, cantidad que el legislador fijó al analizar los posibles incumplimientos a las órdenes dictadas por la Comisión, ya que no es lo mismo el desobedecer una orden para suspender una conducta de acaparamiento, que el incumplimiento a proporcionar información en un procedimiento de investigación.

Es claro que si el legislador previó como multa máxima la de mil quinientas veces el salario mínimo, la previó para las conductas más graves y no para las más insignificantes, pero, en cualquier supuesto, lo que obligadamente previó fue la necesidad de que se determinase, fundada y razonadamente, la gravedad de la conducta, por lo que la sola falta de tal determinación hace que una multa sea ilegal.

Con independencia de lo anterior, es preciso destacar que nuestros tribunales jurisdiccionales han resuelto reiteradamente que para la determinación, procedencia y monto de las multas, debe atenderse a las circunstancias del caso y que la sola omisión de esta situación constituye una violación a la ley del acto y por consiguiente a las garantías constitucionales.

La falta de motivación en una resolución, en la que simplemente se apercibe con una multa indeterminada e indeterminable, constituye una violación a la LFCE y deja en indefensión al agente económico, al impedirle atacar las consideraciones que se hubiesen tomado en cuenta para la fijación del monto de la sanción con que se le apercibe.

Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el siguiente criterio:

"Como se ha precisado, es fundado lo alegado por el quejoso respecto de que el numeral estimado como inconstitucional es violatorio del principio de seguridad jurídica al no prever los elementos que debe tomar en consideración la autoridad administrativa al aplicar la multa respectiva.

En relación con lo anterior, cabe señalar que, como lo ha resuelto esta Suprema Corte de Justicia en diversos precedentes, el principio de seguridad jurídica consignado en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respeta por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa.

En tal efecto, tratándose de normas que facultan a las autoridades administrativas para aplicar una determinada sanción, para verificar si la regulación específica respeta el principio de seguridad jurídica debe tomarse en cuenta si mediante ella el legislador encausó el ámbito de actuación de aquéllas, dando lugar a que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia de su conducta y, por otro, que la actuación de la respectiva autoridad se encuentre limitada en tal forma que la afectación a la esfera jurídica de los gobernados no derive de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad, que, en todo caso, deben expresarse por escrito como la motivación de la actuación de esta última.

Así, la norma que prevé una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, **no respeta el principio de seguridad jurídica, toda vez que el legislador debe acatar de tal manera la actuación de aquélla, que aun cuando le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, permita al gobernado conocer las consecuencias de su actuar, e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del margen legislativamente permitido, se encuentre debidamente motivado, de manera tal que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en que se suscitó el hecho, por tanto al no contenerse en el capítulo respectivo en el cual se ubica el artículo 34 tildado de inconstitucional las hipótesis descritas, es claro que resulta violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.**

(...) En ese contexto jurisprudencial y atendiendo a las consideraciones antes vertidas, resulta patente que el artículo 34, de la Ley Federal de Competencia Económica, al no prever los elementos que debe valorar la autoridad administrativa para imponer multas, se traduce en una violación al principio de seguridad jurídica garantizado en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que con tal disposición el gobernado queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pues tiene la inseguridad de que en caso de incurrir en el incumplimiento de alguna de las obligaciones que establece la citada Ley, le podrá ser impuesta una sanción pecuniaria que permite a la autoridad aplicar una sanción y, con ello, una actuación arbitraria de dicha autoridad.

(...) Así, tratándose de sanciones pecuniarias el referido derecho se acata cuando en la norma respectiva se establecen con precisión en el propio cuerpo jurídico los elementos que debe considerar la autoridad sancionadora para calcular el monto al que ascenderá su imposición, señalando que ello comprenderá todas las sanciones que regule o, en caso contrario, fijar que elementos deba atender la autoridad para la aplicación de determinadas sanciones según el procedimiento de que se trate, pues ante ese contexto normativo tal autoridad tendrá plenamente acotado su campo de acción ya que, por una parte, no podrá sobrepasar el máximo legal y, por la otra, la decisión que adopte para imponer la sanción, deberá plasmarse por escrito, expresando las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado, en términos de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o gravedad de aquélla.

Por tanto, la Ley Federal de Competencia Económica en el capítulo relativo al procedimiento, no contiene disposición alguna expresa que establezca con toda precisión los elementos que permitan a la autoridad fijar con claridad la multa a imponer por fallas procesales, razón por la cual el precepto tildado de inconstitucional infringe los artículos 14 y 16, de la Constitución Federal."

Por su parte la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló lo contrario:

"(...) de lo que se duele no es que se establezca en dicha norma un mínimo y un máximo de la sanción a aplicar, sino del hecho de que con ello se deje al arbitrio de la autoridad administrativa el quantum, sin que en la propia norma se establezcan las directrices y elementos que debe tomar en cuenta toda autoridad que imponga una sanción, siendo esta carencia la que constituye una violación a la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales (...) Como se ha precisado, el quejoso estima que la fracción II (...) es violatoria del principio de seguridad jurídica al no prever los parámetros o circunstancias que debe valorar la autoridad administrativa al aplicar la multa respectiva.

(...) debe tomarse en cuenta si mediante ella el legislador encauzó el ámbito de actuación de aquéllas dando lugar a que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia de su conducta y, por otro, la actuación de la respectiva autoridad se encuentre limitada en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tal forma que la afectación a la esfera jurídica de los gobernados no derive de una actuación caprichosa o arbitraria sino, justificada por las circunstancias que rodean la situación hecho advertida por la autoridad, que, en todo caso, debe expresarse por escrito como la motivación de la actuación de esta última.

Dicho en otras palabras, la norma (...) respeta el principio de seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquélla, que aún cuando le de un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, permite al gobernado conocer las consecuencias de su actuar, e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del margen legislativamente permitido se encuentre debidamente motivada de manera tal que la decisión se justifique por las circunstancias en que se suscitó el hecho.

En este contexto jurisprudencial y atendiendo a las consideraciones antes vertidas, resulta patente que el artículo 201, fracción II de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, **al no prever éste dispositivo, ni algún otro del propio ordenamiento, las circunstancias que debe valorar la autoridad administrativa para imponer multas entre un mínimo de 100 y un máximo de 20 mil días de salario mínimo, no se traduce en una violación al principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 16 constitucional ya que con tal disposición no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pues tiene la seguridad de que en caso de incurrir en el incumplimiento de alguna de las obligaciones que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, le podrá ser impuesta una sanción pecuniaria que oscilará entre un mínimo y un máximo, margen que además de permitir a la autoridad individualizar la sanción, exigencia de la diversa expresión de seguridad jurídica consagrada en el artículo 22 constitucional, impide la actuación arbitraria de la autoridad.**

En efecto, la ausencia legislativa de parámetros que sirvan de base a la autoridad administrativa para imponer una sanción pecuniaria cuando se incumpla con una obligación legal no permite la actuación arbitraria de ésta cuando el propio legislador ha establecido un tope o máximo cuantía monetaria a la cual puede ascender la multa, ya que en virtud de ello la autoridad sancionadora tendrá plenamente acotado su campo de acción, pues por una parte, no podrá sobrepasar el tope legal y, por otra, la decisión que adopte sobre el punto al que ascienda la sanción deberá estar motivada y hacerse del conocimiento del quejoso con la entrega del escrito respectivo,

en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 16 constitucional.

En ese orden de ideas, ninguna incertidumbre genera al gobernado la ausencia legal de las circunstancias que debe tomar la autoridad para cuantificar la sanción pecuniaria, pues además de la existencia de un límite máximo para aquélla, en la determinación del monto deberán expresarse las circunstancias de hecho que así lo justifiquen, las que corresponderá valorar a la autoridad atendiendo a la afectación que la conducta ilícita genera al bien jurídico tutelado por el respectivo ordenamiento."

6. RESOLUCIÓN

La fracción IV del artículo 33 de la LFCE establece que una vez integrado el expediente, la Comisión deberá dictar la resolución en un plazo que no excederá de 60 días naturales.

Las resoluciones que dicta la Comisión no deben violar el principio de congruencia según el cual las sentencias deben ser claras, precisas, referirse a todas las cuestiones sujetas a debate y al condenar o absolver deberán expresar las causas y fundamentos que se hubiesen utilizado para alcanzar tales conclusiones. La Comisión debe respetar tal principio, tomando en cuenta los argumentos esgrimidos por las partes en el procedimiento y haciendo un análisis de lo que se investigó.

La Comisión no debe partir del equivocado concepto de que como ya existe una resolución anterior de presunta responsabilidad, en la resolución definitiva no necesita realizar valoración alguna respecto del fondo del asunto, respecto de la determinación de los mercados relevantes, de la conducta del presunto infractor y de las demás cuestiones inherentes a la práctica que se investiga.

De la lectura de las disposiciones relacionadas al proceso previsto por la LFCE y su reglamento, no aportan ninguna garantía para el gobernado pues de nada sirve que se presente una contestación, que se hagan análisis y se ofrezcan

pruebas ante una autoridad que ya prejuzgó y que por ello ni siquiera se toma la molestia de revisar si lo que hizo era lo correcto o no.

Por ejemplo, del texto del artículo 10 de la LFCE no deja duda del carácter imperativo de la determinación previa del mercado relevante y del análisis de poder sustancial. Así, la expresión "Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta ley, se considerarán prácticas monopólicas relativas...". Es decir que se trata de un requisito *sine qua non*, de un presupuesto indispensable, de una cuestión de principio. Sin la determinación del mercado relevante no es posible establecer o determinar la existencia de una práctica monopólica.

No basta que en la resolución preliminar, es decir, en el oficio de presunta responsabilidad, la Comisión haga un análisis de los elementos a que se refieren los artículos en comento, pues se trata solo de un análisis previo, no firme ni definitivo que se supone puede variar o desvirtuarse y que por ello de estimarse que es el mismo, debe repetirse en la resolución definitiva que al efecto se dicte, en la que habrán de señalarse las causas de insistir en tal determinación y hacer una debida valoración y estudio contradictorio de las manifestaciones vertidas a lo largo del proceso, tanto en el escrito de contestación al oficio de presunta responsabilidad como en el de alegatos.

Por ejemplo, la sola falta de determinación del mercado relevante en el texto de una resolución y del análisis de poder sustancial de un agente en la misma, debe producir en consecuencia su revocación, para el efecto de que se revalore la determinación del mercado relevante y con base a un mercado bien definido, se haga el análisis del poder sustancial imputado indebidamente al agente investigado.

Por tanto, es evidente la necesidad de análisis y estudio por parte de la Comisión sobre los documentos aportados por las partes, a pesar de tener un

prejuicio, pues solamente es una presunción y no se tiene la certeza definitiva de la responsabilidad del agente investigado. Así las cosas, puede darse el caso donde la Comisión absuelva al particular investigado y decrete el cierre del procedimiento, por no encontrar sustento a los hechos denunciados en su contra.

En conclusión, la resolución como en todos los procedimientos, debe ser un acto neutral, donde la autoridad determine lo que estima procedente y fundado, apoyado en los hechos y pruebas aportadas por las partes, regido siempre por la norma jurídica. Debe ser congruente con las cuestiones planteadas en la litis, no debe resolver sobre aquellas cuestiones que no le fueron expuestas en el proceso y, debe ser clara y precisa, es decir, hacer un pronunciamiento respecto a cada una de las cuestiones controvertidas, de manera ordenada, absolviendo o condenando al denunciado.

7. PLAZOS

Los plazos de duración de una investigación y el retraso en la tramitación del procedimiento le causa al particular investigado un agravio, no solo por la violación de las disposiciones imperativas que la ley determina y que la Comisión debiera estar obligada a respetar y cumplir rigurosamente. Cuando una autoridad no respeta los plazos y demás lineamientos que la ley le señala, se pone de manifiesto que tampoco respeta las demás disposiciones que le son imperativas y con la misma ligereza incumple su mandato aplicando la ley a su antojo.

No es caprichoso que la Ley establezca plazos para la tramitación del procedimiento, se busca con ello brindar certidumbre a los gobernados, limitar el tiempo durante el cual estarán sujetos a un proceso, y limitar con ello las molestias, gastos e inconvenientes de carácter económico y administrativo que ello conlleva. Los plazos de la ley en materia procesal se otorgan en beneficio de las personas que sufren el trámite y buscan hacer ágil el procedimiento y lograr que la justicia se otorgue en forma pronta y expedita. El solo retraso en la

impartición de justicia coloca al particular quien es presunto responsable en una situación injusta, indebida y que le causa molestias y daños en contra de sus intereses y en violación de sus garantías individuales.

Baste señalar que, en mi práctica laboral, participé en un procedimiento seguido ante la Comisión, iniciado en el año de 1995 y finalizado en el 2001, duró 6 años, a lo largo de los cuales no se respetaron en forma alguna los plazos señalados en la ley.

El RLFCE en su artículo 27 señala que la publicación del extracto del acuerdo de inicio de investigación debe hacerse dentro de los diez días siguientes al de su emisión, en la práctica es muy raro que eso suceda, por lo general la publicación se hace fuera de dicho plazo. El propio artículo en comento señala que el período de investigación no podrá exceder de noventa días y que sólo en casos excepcionales se podrá ampliar hasta noventa días más, es decir que en ningún supuesto el período de investigación debe exceder los 180 días. En la práctica dura mucho más. La tramitación, duración y seguimiento de los expedientes se hace fuera de todo contexto legal y sin fundamentación o motivación algunas.

La consecuencia de tales violaciones debería traer por resultado dejar sin efectos todo lo actuado fuera de los plazos previstos en la ley y la consecuente absolución del agente investigado, quien de lo contrario es víctima de una indebida actuación de la autoridad en violación directa de sus garantías individuales que además de dejarlo en estado de indefensión le causa diversos daños y perjuicios, tales como gastos indebidos, sumisión a trámites ilegales y sin fundamento, erogación de recursos humanos y materiales a la atención de un asunto por mayor tiempo del que la ley determina en beneficio de los justiciables, sumisión a un tribunal que no respeta las normas esenciales del procedimiento con la consecuente falta de certidumbre y seguridad jurídicas.

De acuerdo a lo que señala el artículo 34 del propio Reglamento, el período de desahogo de pruebas no debe rebasar los veinte días, en la práctica nunca sucede eso, incluso la Comisión procede a la práctica de diligencias probatorias adicionales que en muchos casos no solo no son necesarias sino que se utilizan para alargar indebida e injustificadamente el procedimiento.

En la práctica laboral tuve la experiencia en un procedimiento, donde la Comisión requirió la práctica de diligencias probatorias adicionales, con apercibimiento de multa en caso de incumplimiento, para que a final de cuentas aceptara en la resolución definitiva que no eran necesarias, debido a que se encontraban en internet.

Incluso la misma Comisión en ocasiones reconoce el exceso en el período de desahogo de pruebas, claro, atribuyendo el retraso al agente económico investigado, pretendiendo cubrir con esto su negligencia de haber dejado pasar más tiempo del necesario sin justificación de ninguna especie.

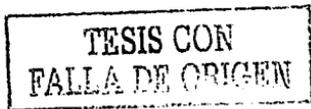
El texto del artículo 39 del Reglamento señala cual es el plazo para la práctica de las diligencias probatorias adicionales y dice que una vez desahogadas las pruebas la Comisión, en un término que no excederá de quince días, podrá acordar, para mejor proveer, la práctica de alguna diligencia probatoria adicional que deberá desahogarse dentro de los veinte días siguientes, plazos que por lo general no se respetan en forma alguna, violando los derechos de los particulares investigados, sin mencionar la incertidumbre y ausencia de respeto a las normas procesales, las molestias, gastos y deterioro de su imagen corporativa y la desconfianza de estar sujeta a un proceso en el que no se respeta la ley.

Como se ha podido ver el procedimiento de la LFCE seguido ante la Comisión tiene varias lagunas y carece de ciertos formalismos necesarios para garantizar los derechos de los particulares investigados, quienes están al arbitrio de una autoridad regida por una Ley y un Reglamento que dejan mucho que

desear, principalmente para aquellos particulares investigados, pues lejos de poderse defender y demostrar su inocencia, se encuentran destinados a ser declarados responsables de las prácticas monopólicas o de las concentraciones denunciadas.

CAPÍTULO V. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA

1. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN



El artículo 39 de la LFCE dispone que contra las **resoluciones** dictadas por la Comisión, se podrá interponer recurso de reconsideración ante la propia Comisión, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada.

Existen tres posturas respecto a la procedencia del recurso de reconsideración:

- 1.- Todas las resoluciones son recurribles.
- 2.- Solamente aquéllas que causan un perjuicio no reparable en la sentencia definitiva.
- 3.- Únicamente contra las resoluciones que pongan fin a un procedimiento.

Respecto a la primera postura podemos señalar, procesalmente el término resoluciones son el género de todos los tipos, como decreto, acuerdo, auto, proveído, sentencia interlocutoria, sentencia definitiva. De esta forma, si el artículo 39 no distingue contra qué tipo de resoluciones es procedente el recurso, entonces deberá entenderse que es procedente contra cualquiera.

La LFCE no señala que el recurso de reconsideración previsto en su artículo 39, sólo sea procedente contra la resolución definitiva, y -donde la ley no distingue no es dable distinguir-, por tanto éste debería ser el criterio utilizado por la Comisión.

Ahora bien, hablando de la segunda postura, en mi opinión, el recurso de reconsideración debería proceder contra las resoluciones que causen un agravio no reparable en la resolución definitiva.

Al respecto es importante señalar que el 4 de marzo de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica. En su artículo 52 establece, que el recurso de reconsideración

procederá contra las resoluciones que pongan fin a un procedimiento, o que tengan por no presentada una denuncia o por no notificada una concentración.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, un reglamento no puede prever ni regular supuestos normativos que vayan en contra o más allá de los regulados y previstos en la ley que se reglamenta. Bajo este criterio, en mi opinión, se parte del supuesto de que el RLFCE no puede ir en contra o más allá de lo establecido en la LFCE.

Ahora bien, si antes de la existencia del RLFCE y conforme al artículo 39 de la LFCE, se aceptaba la procedencia del recurso de reconsideración en contra de resoluciones definitivas y aquellas que, no siéndolo, puedan causar perjuicios de imposible reparación y, si se aceptara que dicho Reglamento no puede ir en contra o más allá de lo establecido en la ley indicada, no existiría razón alguna para que la Comisión cambiara el criterio de procedencia del recurso de reconsideración.

El problema de no poder recurrir resoluciones que causen un perjuicio al agente económico y que no serán reparables al resolverse el fondo del procedimiento del que derivan, por ejemplo: una multa impuesta y ejecutada, con independencia del resultado definitivo de dicho procedimiento, permite que tales resoluciones queden firmes, sin poder recurrirlas, ni impedir su ejecución. Por lo tanto, de acuerdo con el criterio que la propia Comisión aplicaba antes de la existencia del RLFCE, debería aceptar la procedencia del recurso de reconsideración contra aquellas resoluciones que causen un daño irreparable, que no pueda subsanarse al emitirse la resolución definitiva.

La tercera postura se encuentra apoyada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha sostenido en algunos precedentes aptos para integrar jurisprudencia lo siguiente:

**"COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 52 DEL
REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO**

ES CONTRARIA A LOS PRINCIPIOS DE RESERVA Y SUPREMACIA DE LA NORMA, AL NO REBASAR LO PREVISTO EN LA LEY QUE REGLAMENTA. La interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 33, 35, y 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, permite llegar a la convicción de que el recurso de reconsideración contra las "resoluciones" dictadas por la Comisión Federal de Competencia sólo procede contra la que culmina el procedimiento administrativo previsto en el citado artículo 33, que es la que define, cierra o da certeza a la situación jurídica constituida por la serie de actos desarrollados por la administración con intención indagatoria; por tanto, es inconcuso que el artículo 52 del citado reglamento, al disponer que el recurso en mención únicamente procede "contra las resoluciones que pongan fin a un procedimiento", no rebasa lo dispuesto en la ley que reglamenta.

Amparo en revisión 643/99.- Warner Bros (México), S.A. - 15 de mayo de 2000.- Unanimidad de diez votos.- Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXI/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, SÓLO PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES CULMINATORIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS O CONCENTRACIONES. Si bien el indicado precepto establece la procedencia del recurso de reconsideración contra las "resoluciones" dictadas por la Comisión Federal de Competencia, sin especificar expresamente a qué tipo de resoluciones se refiere, la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 33, 35 y 39 de dicha ley, permite llegar a la convicción de que el citado recurso procede únicamente contra la resolución con que culmina el procedimiento seguido por la referida comisión para realizar las investigaciones sobre prácticas monopólicas y concentraciones, establecido por el artículo 33, por ser aquélla la que define, cierra o da certeza a la situación jurídica constituida por la serie de actos desarrollados por la administración con intención indagatoria; por tanto, cuando el artículo 39 instituye que el recurso de reconsideración procede en contra de "las resoluciones dictadas por la Comisión", ha de entenderse que se está refiriendo a las resoluciones consistentes en los actos decisorios terminales dentro de la etapa generadora del acto administrativo, esto es, los que deciden si se verificó la existencia

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de prácticas monopólicas o concentraciones y, en su caso, que medidas o sanciones deben aplicarse, más no cualquiera de los actos, acuerdos o providencias intermedios del artículo 33 mencionado.

Amparo en revisión 643/99.- Wamer Bros (México), S.A. – 15 de mayo de 2000.- Unanimidad de diez votos.- Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil."

Hasta ahora este es el criterio imperante aplicado en la práctica, por tanto, es necesario que existan nuevos criterios aptos para integrar jurisprudencia y de esta manera lograr que la Comisión declare procedente la interposición del recurso de reconsideración contra aquellas resoluciones que causan agravios no reparables en la resolución definitiva.

2. JUICIO DE NULIDAD

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Tribunal), por las nuevas reformas publicadas el 31 de diciembre de 2000, en el Diario Oficial de la Federación, está dotado de plena jurisdicción, pudiendo, además de pronunciar la anulación del acto que es puesto a su consideración y dictar uno nuevo. Ahora, la autoridad administrativa ya no conserva todas sus facultades respecto al acto impugnado y la función del Tribunal será, además de convalidar o nulificar esos actos, asumir funciones propias de la autoridad administrativa.

De esta manera el Tribunal decidirá en la sentencia que dicte, si el acto es válido o nulo, y cuando así proceda, dictar una nueva resolución.

En las demandas de nulidad se impugnan los vicios propios de las resoluciones, en los conceptos de impugnación y se expresan los razonamientos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

propios y particulares que demuestran la ilegalidad de la resolución impugnada, todo esto, dentro de los 45 días a que se refiere el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Lo que se pide al Tribunal, es el estudio de la resolución impugnada, ya sea para el efecto de que se pronuncie sobre la ilegalidad de la resolución recurrida, o bien para que se declare la nulidad de la misma. El juicio de nulidad procederá únicamente contra las resoluciones emitidas por la Comisión, en aquellos procedimientos seguidos en forma de juicio, en las que imponga multas.

También procede el juicio de nulidad contra aquellos actos emitidos por la Comisión procedentes de la aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, que excluye de su aplicación a la materia de competencia económica, excepto lo referente al impacto regulatorio.

Para efectos de la procedencia del juicio de nulidad, se consideran definitivas aquellas resoluciones que no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo. De acuerdo con el último párrafo del artículo 197 y penúltimo del 237 del Código Fiscal de la Federación, se autoriza al demandante a impugnar tanto la resolución recaída a un recurso administrativo admitido, cuanto la resolución que fue materia de ese recurso.

De esta manera, se pretende en la demanda de nulidad, que el Tribunal se pronuncie sobre la legalidad de una resolución recurrida, o bien, para que declare la nulidad de la resolución impugnada y en su caso, ordene a la autoridad demandada dictar otra en congruencia, con la interpretación correcta y debida de la Ley de la materia —que en este caso es la LFCE— y de los criterios aplicables a los procedimientos seguidos en forma de juicio.

3. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

En contra de las resoluciones dictadas por la Comisión, en aquellos procedimientos seguidos en forma de juicio, por ser autoridad distinta de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, procede el juicio de amparo indirecto, ya que de lo contrario, serían actos que en términos de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, sólo serían impugnables mediante el juicio de amparo que se promoviera contra la resolución definitiva del procedimiento, pero, por ser resoluciones que causan al agente económico un agravio de imposible reparación, como por ejemplo, un requerimiento de información confidencial y secreta, en ningún acto procesal posterior se le podría reparar la revelación de la información, de tal manera que de acuerdo con la fracción IV del propio precepto, aplicada por analogía, es procedente el juicio de amparo.

Primero definiremos que se entiende por irreparabilidad poniendo un ejemplo, cuando el acto de autoridad consiste en requerir información y documentos confidenciales, los cuales, una vez dados, ya no se puede reparar la violación a la reserva y secreto a que el gobernado tiene derecho respecto de ellos. Cumplir un requerimiento hecho por la Comisión en la etapa de investigación del procedimiento implica, asimismo, el agravio irreparable de obligar al presunto responsable a formular manifestaciones, expresar consideraciones y, en general, proporcionar información que después puede ser utilizada en su contra, siendo que, como no ha sido emplazada, no conoce los motivos de la denuncia, los hechos en que se funda, las conductas concretas que se le atribuyen y que se estiman transgresoras de la ley, ni el objeto o motivo del procedimiento mismo.

La procedencia del juicio de amparo deriva, de la naturaleza de los actos, como puede ser el requerimiento de proporcionar información confidencial, la cual ya habría dejado de ser secreta, amén de que la autoincriminación en que pudiera caer ya no sería reparable.

Como ya hemos visto, de la simple lectura de los artículos 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 del RLFCE, se desprende que la etapa de investigación del procedimiento se inicia antes de que el presunto responsable sea emplazado.

Al respecto, es importante señalar que fueron materia de un debate en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las normas de competencia y, en él hubo una corriente mayoritaria, un voto de minoría y un voto particular. El proyecto de resolución asumió el carácter de ejecutoria al negar el amparo a la quejosa. El criterio de la mayoría tomó como base la ponencia del Ministro Juan Díaz Romero en el amparo en revisión 2617/96. Se debatieron tanto las definiciones como la seguridad jurídica de las normas de competencia y de lo que debe entenderse por mercado relevante, poder substancial, etc. A continuación señalaré los puntos importantes que tienen relación con el presente trabajo.

Para la posición minoritaria y el voto particular consideraron que las normas de competencia tienen cierta dosis de derecho penal por ejercer el Estado facultades correctivas o disuasivas mediante su poder sancionador. "El voto particular del ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia tiene una rectitud de intención evidente: en él hay preocupación por la seguridad jurídica y el posible estado de indefensión de los particulares, pero en el fondo de su inquietud existe una apreciación y percepción que no se ajusta a la *Constitución* porque, de acuerdo con la Ley Fundamental, las únicas disposiciones que se aplican a la letra de la ley son las concernientes a los "juicios del orden criminal"(art. 14, párrafo tercero), entendidas como las relativas al derecho penal; por tanto, al haber disposición expresa limitativa, ésta no puede extenderse a otras materias, aún cuando sean muy parecidas, por dos motivos: en primer lugar, en el diccionario jurídico en materia penal se dice: "Lo que incluye o impone pena, como ley penal, código penal." En segundo término, atendiendo la razón de ser de las normas del derecho, la restricción de la interpretación obedece a que está de por medio la privación de la libertad de tránsito y de domicilio de las personas..."¹⁰⁹

¹⁰⁹AGUILAR ALVAREZ, Javier. La Libre Competencia, 1ª edición, México, Editorial Oxford, p. 128.

"Según el voto particular: '...ni la *Ley Federal de Competencia Económica* ni la economía proveen de los elementos suficientes para determinar con claridad y de manera previa si determinada práctica constituye un acto contrario a la libre concurrencia económica o no, de lo que se deriva el consiguiente agravio para el particular'.¹¹⁰

"El voto particular señala 'que se sanciona a los particulares por conductas que ni siquiera dependen de ellos mismos... es decir, que quien incurra en esta sanción tiene que estar al pendiente no sólo de su propia conducta, sino respecto de la de sus competidores', a fin de saber si éstos pueden actual o potencialmente (nótese la vaguedad) contrarrestar el poder que él adquirirá en el mercado por virtud de la fusión o de la adquisición de la operación análoga'.¹¹¹

La quejosa en el asunto debatido en la Corte, pretendía que se respetara la garantía de audiencia para hacer una investigación. "Ello ocasionó que se discutiera si la Comisión podía realizar investigaciones oficiosas, pues para la posición mayoritaria las investigaciones preliminares consideradas en los arts. 30 y 31 de la *LFCE* no son inconstitucionales, mientras que para el voto minoritario sí lo son por violar el artículo 20 constitucional. La facultad de investigar por parte de la Comisión, está en el art. 24, fracc. I, de la *LFCE* y en el art. 31 del mismo ordenamiento se dispone cómo se han de hacer las investigaciones preliminares. De acuerdo con las consideraciones de la ejecutoria, es innegable que al ejercer la atribución de investigar se ocasionan molestias al particular, por lo que para hacerse correctamente se deben satisfacer las exigencias del art. 16 constitucional."¹¹²

"Aún cuando en el voto minoritario se sostiene que el art. 30 de la *LFCE* es inconstitucional, todos sus motivos se orientan a interpretar lo dispuesto en el

¹¹⁰ Idem, p. 129.

¹¹¹ Idem, p. 131.

¹¹² Ibidem, pp. 134-135.

artículo 31. Asimismo, se considera que la facultad de hacer investigaciones preliminares es inconstitucional por transgredir los arts. 16 y 20 de la Carta Magna; y se sostiene que se violenta el primero de ellos porque, 'al no encontrarse regulada la facultad, permite a la autoridad llevar a cabo de manera discrecional pesquisas, mismas que pueden traducirse en una actuación inquisitorial'. Dentro de la posición de la minoría se sostienen dos ideas torales: que la actuación de la Comisión pudiera ser inquisitorial y que no están previstos en la ley las reglas, plazos y formalidades que regulan su actuación, por lo que resulta absolutamente discrecional y puede propiciar la intimidación que después servirá de instrumento para su autoincriminación".¹¹³

Respecto a la procedencia del recurso de reconsideración la Suprema Corte de Justicia de la Nación a establecido el siguiente criterio: "La restricción a la procedencia del recurso impuesta por el art. 52 del *Reglamento* es constitucional porque diferenció los procedimientos de naturaleza civil de los administrativos, al señalar que en estos últimos se afecta en forma directa el interés general ante la exigencia de seguridad y de hacerlos expeditos. En cuanto al interés particular, se establece que 'debe cuidar de que no se lesionen, que se mantengan en lo posible, pero no contrariando las finalidades públicas', asegurar una debida privación de bienes y derechos, por medio de la garantía de audiencia, mediante la cual el 'particular tiene el derecho de ser oído, alegar, ofrecer y rendir pruebas en el procedimiento creador de la resolución'; en resumen, expresar y acreditar sus excepciones". "Conforme al contenido de lo que es la garantía de audiencia de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria se concluye que el procedimiento establecido en el art. 39 de la *LFCE* sí la respeta. También se señala que el art. 39 de ese ordenamiento no es inconstitucional por limitar la procedencia del recurso, aunque en realidad se refiere al art. 52 del *Reglamento*. Asimismo, se considera que la interposición impide ejecutar la resolución impugnada, respecto de lo cual se pueden hacer dos reflexiones: si procediera el recurso contra cualquier resolución, ésta se

¹¹³ *Ibidem*, pp. 135-136.

suspendería constantemente y, en el caso de la resolución impugnada, ésta se suspendería en términos generales, pues sólo son ejecutables las resoluciones de carácter definitivo".¹¹⁴

A pesar de lo establecido por la Corte, considero que cuando el agente económico tiene el carácter de denunciado por un lado y el de requerido por otro y, en la etapa previa de investigación se pretenden obtener declaraciones e informaciones de la parte denunciada, **implica reconocer a la autoridad facultades inquisitoriales para lograr el propósito perseguido en la fase posterior del procedimiento.**

En otras palabras, en mi opinión, la Comisión, con el carácter de investigadora, pretende allegarse, previo al emplazamiento, pero -mediante la utilización de facultades de imperio- de elementos suficientes para sustentar el fallo, que dictará, en una segunda fase del procedimiento, en la que actuará ya no como investigadora sino como resolutora.

En nuestro sistema jurídico, las facultades de la autoridad, incluso para investigar, se encuentran limitadas a la determinación de supuestos concretos y específicos, previamente conocidos por la autoridad y respecto de los cuales se puede solicitar información o documentación específica y pertinente, para determinar si ciertos supuestos o conductas son en efecto ciertos y, en su caso, declarar lo que conforme a derecho corresponda. Esto aplicado al procedimiento seguido ante la Comisión, solamente podría hacerse cuando se ha emitido el oficio de presunta responsabilidad a que se refiere el artículo 30 del RLFCE. **A la Comisión le debería estar vedada la facultad de realizar inquisiciones genéricas con el propósito de determinar la existencia de conductas irregulares.**

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 139.

De esta forma, tanto el RLFCE que lo permite, como los actos que se realizan con ese fin, en mi opinión, vulneran las garantías de audiencia y de legalidad que corresponden al agente económico, pues cuando se pretende obligar a manifestar en el procedimiento natural, información y documentos, sin conocer los hechos que se imputan, las conductas que se atribuyen como posibles violatorias de la ley, sin haber sido emplazado, sin habérsele corrido traslado con la denuncia de la tercero perjudicada, sin saber de qué y por qué se le acusa, siendo que es la denunciada en tal procedimiento y por ende la persona moral contra la que se sigue el procedimiento.

En consecuencia, debería ser procedente el juicio de garantías en contra de las resoluciones que emite la Comisión durante el procedimiento, con fundamento en lo dispuesto por la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo, porque aún no existe un criterio definido y hay contradicción de tesis.

Es importante señalar que, el sólo requerimiento de información al agente económico, le ocasiona un agravio personal, actual y directo, que lo legitima para acudir al amparo indirecto.

Se desprende del procedimiento seguido ante la Comisión que el agente económico, sólo a partir de que se emita el oficio de presunta responsabilidad a que se refiere el artículo 30 del RLFCE, recibe el carácter de "presunto responsable", es decir, desde que se inicia la denuncia hasta que se dicta el oficio de presunta responsabilidad, el denunciado no ha sido debidamente emplazado al procedimiento y tiene el carácter de "agente económico involucrado".

El agente económico sabe que la denuncia se presenta en su contra y que en esas condiciones es, desde el momento en que fue admitida, *presunto responsable* de la conducta que se le denuncia. Sin embargo, para la Comisión no tiene este carácter sino hasta que ella misma lo decide. Mientras tanto, le da un

carácter como el de cualquier tercero, incluso, como el de coadyuvante de la causa instaurada en su contra.

Debería ser jurídicamente inaceptable sostener, que se trata de un acto que no afecta la esfera jurídica del destinatario el que una autoridad como la Comisión, **sin previo y debido emplazamiento ni respeto a la garantía de audiencia**, requiera a un agente económico la proporción de información y documentos propios de dicho agente, para investigar su conducta **con vista en una denuncia planteada en su contra** y como si se tratase de una investigación en la que el denunciado fuese un simple "agente económico involucrado".

La violación a la garantía de legalidad consiste en la disminución, el menoscabo o supresión definitiva de un derecho del particular, que en el caso concreto se traduce en obligar al agente económico a proporcionar a una autoridad información y documentos para investigar su conducta con vista en una denuncia planteada en su contra, sin antes emplazarlo debidamente, es decir, sin darle a conocer en qué consiste la denuncia que motivó la investigación, la conducta o conductas que se le imputan y sin darle una oportunidad auténtica de defensa.

Debería aceptarse que es ilegal y privativo de los derechos adjetivos y sustantivos más fundamentales pertenecientes a la esfera jurídica de cualquier procesado, pretender que un agente económico, sin previo y debido emplazamiento, esté obligado a proporcionar información y documentos propios, para coadyuvar en una investigación que se motivó con una denuncia planteada en contra de dicho agente.

La privación que motiva respetar las garantías de audiencia y de legalidad, se aprecia si se considera que desde el momento en que se inicia un procedimiento ante una autoridad, sea de investigación, sea de decisión, con motivo de una denuncia presentada, el denunciado tiene el derecho procesal y la garantía

fundamental de posibilidad de defensa, antes de cualquier obligación cuyo cumplimiento pudiera afectar su esfera jurídica.

Proporcionar información y documentos en un procedimiento de investigación, en donde la información y documentos presentados pueden afectar a quien los proporciona, en tanto que se trata de una investigación iniciada con motivo de una denuncia presentada en su contra, desde luego, en mi opinión, representa una obligación cuyo cumplimiento puede afectar definitivamente la esfera jurídica del denunciado, por lo que su cumplimiento sólo se justifica jurídicamente si la autoridad quien emite el acto que impone dicha obligación, ha respetado las garantías de audiencia y de legalidad. Por tanto, para justificar el cumplimiento de una obligación de esa naturaleza, se debería permitir al gobernado conocer, conforme al debido proceso legal de que se trate, con base en qué razones, circunstancias o motivos debe cumplir tal obligación y concederle un plazo razonable para defenderse de las imputaciones que motivan el cumplimiento de la misma, pues, como se ha dicho, ese cumplimiento se traduce en una afectación material en su esfera jurídica.

Si el agente económico proporciona la información y documentos requeridos por la Comisión con fundamento en los artículos del RLFCE, es decir, sin haber sido debidamente emplazada y únicamente en términos de la información requerida, en mi opinión, estaría dando elementos de convicción a la autoridad para pronunciarse sobre el fondo de un asunto motivado por una denuncia presentada en su contra.

La privación al agente económico de los derechos procesales y sustantivos que la Comisión hace en el procedimiento, sólo pueden ser restituidos mediante el amparo.

El sólo hecho de que se aperciba al presunto responsable con la aplicación de una multa para el caso de que no cumpla con el requerimiento que se le

formula, hace nacer el interés jurídico suficiente para acudir en la vía de amparo, máxime que el agravio derivado de los actos que se reclaman tienen una ejecución de imposible reparación.

Existe la opinión de que deberían reformar la Ley de Amparo para el caso de que contra las resoluciones definitivas que pongan fin a aquellos procedimientos que tramita la Comisión en forma de juicio procediera el amparo directo, debido al tiempo que se pierde con el amparo indirecto, pues en él, se vuelven a analizarse todos los puntos ya estudiados por la Comisión, retrasando la impartición de justicia, pudiendo ser más directa y rápida la vía de impugnación con el amparo directo, donde únicamente se analizarían las violaciones procesales y la sentencia.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se analizaron los preceptos del RLFCE relacionados al procedimiento, en ellos no se respetan las reglas esenciales del procedimiento, ni el principio de sujeción a la Ley, por crear como necesaria una investigación preliminar forzosa antes del emplazamiento, a pesar del texto de la Ley donde se establece, que con la denuncia se emplazará.

Las normas reglamentarias al recibir la denuncia prevén diversos acuerdos, ninguno de ellos es el de admitir la denuncia y correr traslado al denunciado, en su lugar se establece el inicio de una investigación preliminar, que pudiera ser auto-incriminatoria, por no darle ninguna participación al denunciado y requerirle información y documentos relevantes.

El emplazamiento supone llamar a un procedimiento en forma de juicio, previo a cualquier pronunciamiento de autoridad. No es válido llamar a una persona a procedimiento, una vez que la autoridad hizo una apreciación preliminar donde no participó el agente económico, estableciendo en su contra una presunción *juris tantum*.

La multa de apremio prevista en el artículo 34 de la LFCE, es contradictoria, si concede un plazo perentorio, cómo puede hablarse de días que transcurran fuera de dicho plazo y sobre los cuales se acumula la sanción.

Las resoluciones emitidas por la Comisión donde hace un apercibimiento de multa con fundamento en el artículo señalado, debería de estar previsto en la Ley la obligación de fundarla y motivarla, más aún cuando la misma se individualiza por días de salario mínimo. De esta manera lo ha sostenido la SCJN.

Las violaciones cometidas por la Comisión a las garantías constitucionales del proceso, podrían traer por resultado dejar sin efectos todo lo actuado y la consecuente

imposibilidad de la Comisión para ejercer sus atribuciones, de lo contrario, el denunciado queda en estado de indefensión.

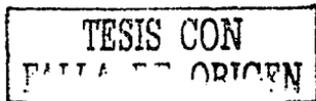
El recurso de reconsideración procede solo contra las resoluciones que ponen fin a un procedimiento, no pudiendo atacar todas las resoluciones intraprocesales, lo cual puede afectar a los gobernados por poder llegar a trascender al fallo del negocio.

La Corte ha sostenido que son constitucionales las normas reglamentarias de que solo procede el recurso contra las resoluciones que ponen fin al procedimiento, pero no necesariamente el acto de aplicación pueda no resultar inconstitucional, porque al trascender al fallo del negocio, pudiera provocar violación de garantías individuales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

1. CALAMANDREI, Piero. Derecho Procesal Civil, Volumen I, Ed. Harla.
2. CHIOVENDA, Giuseppe. Curso de Derecho Procesal Civil, Volumen 4, Ed. Oxford.
3. CARNELUTTI, Francesco. Instituciones de Derecho Procesal, Volumen 3, Ed. Harla.
4. PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1966.
5. BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, Décimo Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1996.
6. DE PINA, Rafael / CASTILLO LARRAÑA, José. Derecho Procesal Civil, Decimosexta edición, Ed. Porrúa, México, 1984.
7. COUTURE, Eduardo, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Décimo Segunda Edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1985.
8. PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil, Decimotercera edición, Ed. Porrúa, México, 1989.
9. GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, Quinta edición, Ed. Harla, México, 1991.
10. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Procesal Civil, Quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1998.
11. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1959.
12. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Novena Edición, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1979.
13. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso, Undécima Edición, Ed. Porrúa, México, 1993.
14. GONZÁLEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 1997.
15. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto / ESPINOSA, Manuel Lucero. Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1997.



16. AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, Javier. La Libre Competencia, Primera edición, Ed. Oxford, México, 2001.
17. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Novena edición, Segundo Tomo, Ed. Porrúa, México 1979.
18. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Trigésima Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2000.
19. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Procesal Civil, Quinta Edición, Ed. Porrúa, México, 1998.
20. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII, Ed. Driskill, Buenos Aires, 1976.
21. DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1973.
22. GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, Ed. Harla, México, 1991.
23. GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso, Octava edición, Ed. Harla, México, 1990.
24. OVALLE FAVELA, José. Teoría General del Proceso, Tercera edición. Ed. Harla, México, 1996.
25. CHIOVENDA, Giuseppe. Curso de Derecho Procesal Civil, Volumen 4, Ed. Harla, México, 1997.
26. ALCALA-ZAMORA y CASTILLO, Niceto. Derecho Procesal Mexicano, Segunda edición, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1985.
27. MARTINEZ VERA, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, Primera edición, Ed. Banca y Comercio, México, 1967.
28. DIEZ, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, Sexta edición, Tomo II, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1997.
29. PARADA, Ramón, Derecho Administrativo, Octava edición, Ed. Ediciones Jurídicas, Madrid, 1996.
30. MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Harla, México, 1991.
31. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima Tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN