



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"A R A G O N"**

**"ANALISIS DEL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO  
19 DE LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL  
EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA  
ECONOMICA".**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MIGUEL SANCHEZ HERNANDEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



D E D I C A T O R I A S

Estas páginas las dedico con  
profundo cariño y respeto a-  
mis padres que supieron ---  
guiarme por el sendero de la  
vida.

En forma especial a todos los  
maestros universitarios que -  
hicieron posible mi formación  
profesional.

A mi esposa Rosa Ma., mis hijos --  
Miguel Ernesto y Victor Alejandro,  
que siempre han sido un apoyo mo--  
ral en mi superación.

Al Lic. Miguel Aguilar García,  
por su valiosa asesoría y ----  
orientación en este trabajo.

Al Lic. José Gómez Arteaga,  
por sus consejos y decidido  
apoyo que siempre me ha ---  
brindado en esta difícil pe  
ro noble profesión que es -  
la abogacía.

A mis hermanas y hermanos para  
hacer más fuertes los lazos de  
fraternidad.

## INTRODUCCION

Tomando en cuenta únicamente las excepciones a la garantía de audiencia previa que se contemplan en la Constitución Federal y en la Jurisprudencia, en los demás casos todo gobernado tiene el irrestricto derecho de ser oído y vencido en juicio o en el procedimiento administrativo respectivo antes de que la autoridad los afecte en sus derechos; en tal virtud, este sencillo trabajo está hecho con el propósito de que el particular que infrinja la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, cuente con el tiempo suficiente para hacer valer la garantía de audiencia previa a que tiene derecho de conformidad con el artículo 19 de dicha ley, pueda ofrecer pruebas con oportunidad y comprometerse a deponer su actitud, siendo esto último el objetivo que se persigue, toda vez que el plazo para hacer observaciones y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate es muy corto.

Por otra parte, es de vital importancia que la autoridad correspondiente observe con estricto apego a derecho el cumplimiento de la garantía de audiencia en comento, con el fin de que sea en esta primera fase del procedimiento administrativo, donde el particular pueda presentar un escrito bien elaborado, ofrecer pruebas y lograr su desahogo, teniendo la posibilidad con ello de que la autoridad le resuelva en forma favorable, es decir, obtenga la cancelación o disminución cuando proceda de la sanción que se le vaya aplicar, en virtud de que es muy común que en esta fase del procedimiento, debido al exceso de trabajo principalmente, la autoridad sancionadora

no toma en cuenta los argumentos vertidos por el interesado en su escrito de observaciones, no le desahoga las pruebas que ofrece y mucho menos entra al análisis de las mismas; por lo que éste se ve en la imperiosa necesidad de impugnar la sanción que se le impone como consecuencia de la infracción cometida, a través del recurso de inconformidad, iniciándose con esto la segunda fase del procedimiento administrativo; sin embargo, es pertinente señalar que cuando se trata de -- multas, el interesado debe de garantizar su monto ante la Tesorería - Municipal respectiva, mientras que la autoridad resuelve el recurso - citado, provocándose con esto mayores trámites y gastos para el particular.

# I N D I C E

|   | PAG. |
|---|------|
| CAPITULO I LA ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO.....   | 1    |
| 1.- La Centralización Administrativa Federal en México.....                                 | 2    |
| a) El Poder Ejecutivo Federal.....  | 5    |
| b) El Presidente de la República como Órgano político y Adminis-<br>trativo.....            | 9    |
| c) Antecedentes Legislativos de las Dependencias Administrati-<br>vas.....                  | 11   |
| ch) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....                               | 14   |
| 2.- Los Secretarios de Estado.....  | 18   |
| a) Facultades de los Secretarios de Estado.....   | 20   |
| b) Situación Jurídica de los Secretarios de Estado.....                                     | 24   |
| c) El Refrendo Ministerial.....   | 26   |
| ch) Los Servidores Públicos en General.....   | 29   |
| CAPITULO II LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.....                             | 32   |
| 1.- Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.                         | 33   |
| 2.- Organización Administrativa de la Secretaría de Comercio y Fo-<br>mento Industrial..... | 38   |

|   |    |
|---|----|
| 3.- La Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia - -<br>Económica.....  | 51 |
| 4.- El Procedimiento Administrativo para el Ejercicio de las Facul <u>tades</u><br>de Vigilancia.....   | 58 |
| CAPITULO III LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO AD--  |    |
| MINISTRATIVO.....   | 65 |
| 1.- El Principio de Legalidad y la Garantfa de Audiencia.....   | 66 |
| 2.- Bienes Jurídicos Tutelados por la Garantfa de Audiencia.....  | 78 |
| 3.- Algunas Excepciones a la Garantfa de Audiencia.....   | 83 |
| 4.- Criterio Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la<br>Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación.....  | 86 |
| CAPITULO IV DISPOSICIONES PARA ACTUALIZAR EL CUMPLIMIENTO DE -  |    |
| LA GARANTIA DE AUDIENCIA CONTEMPLADA EN LA LEY SOBRE ATRIBUCIO <u>NE</u>  |    |
| DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.....   |    |
| 1.- Definición e Interpretación de la Garantfa de Audiencia conten <u>plada</u><br>en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Ma <u>ter</u><br>ia Económica..... | 92 |

|   | PAG. |
|---|------|
| 2.- Pruebas que se pueden ofrecer en el Procedimiento Administrativo..... | 98   |
| 3.- Cumplimiento en la Garantía de Audiencia.....                         | 103  |
| V.- CONCLUSIONES.....   | 111  |
| VI.- BIBLIOGRAFIA.....  | 116  |

## CAPITULO I

## LA ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO

## 1.- La Centralización Administrativa Federal en México.

a) El Poder Ejecutivo Federal.

b) El Presidente de la República como Órgano político y administrativo.

c) Antecedentes Legislativos de las Dependencias Administrativas.

ch) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## 2.- Los Secretarios de Estado.

a) Facultades de los Secretarios de Estado.

b) Situación Jurídica de los Secretarios de Estado.

c) El refrendo ministerial.

ch) Los servidores públicos en general.

## CAPITULO I

## LA ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO

## 1.- La Centralización Administrativa Federal en México.

De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se encuentra dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que a su vez se divide en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores. El Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos," y el Poder Judicial de la Federación se encuentra integrado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, así como en Juzgados de Distrito.

En relación a la definición y fines de la Centralización Administrativa Federal en México, diremos que es la organización política y administrativa creada por el propio Estado y contemplada en nuestra Constitución, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuya finalidad es cumplir con los objetivos y metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo y demás Programas de Acción elaborados por el Gobierno Federal.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna, establece: "La Administración Pública Federal será Centralizada y Parastatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que dis-

tribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..."

Con relación a lo anterior, en el segundo párrafo del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala que la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada, asimismo, en el tercer párrafo de dicho artículo se establece que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas, así como los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Por lo que respecta a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y el Departamento del Distrito Federal, dependen del Presidente de la República, en virtud que los titulares de dichas instituciones, ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del propio Presidente. Sin embargo, se hace notar que las citadas funciones, así como las atribuciones que tienen encomendadas cada una de las instituciones, se encuentran previstas en la mencionada Ley Orgánica, en sus Reglamentos Interiores y en los Acuerdos delega

torios de facultades.

Los organismos descentralizados, son las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, cuyas características principales son la personalidad jurídica y el patrimonio propio con que cuentan.

Las empresas de participación estatal, - son las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las sociedades de cualquier naturaleza en que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- Que en la constitución de su capital - se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o bien, designar al presidente o director general.

Es pertinente señalar que las empresas citadas, son de participación estatal mayoritaria y se encuentran -- previstas en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo, la doctrina también hace referencia a las empresas de participación estatal minoritaria, donde evidentemente el Gobierno Federal aportará o será propietario de menos del 50% del capital social y los particulares podrán designar a la mayoría - de los miembros del Órgano administrativo, o bien, designar al presidente o director de la empresa de que se trate.

En relación a los fideicomisos, son -- aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

En conclusión, la Centralización Administrativa Federal en México, es la organización por excelencia en - el sistema político mexicano, que auxiliada por la Organización Administrativa Paraestatal, da cumplimiento con los planes nacionales de desarrollo y programas de acción elaborados por el Gobierno Federal.

a) El Poder Ejecutivo Federal.

Como antecedente histórico, diremos -- que a través del tiempo el Poder Ejecutivo ha asumido diversas formas; el de ejecutivo monocrático (de un sólo hombre), ejecutivo colegiado (de dos hombres), ejecutivo dictatorial (formado de un pequeño

grupo de hombres unidos en comité). Nuestro país conoció el ejecutivo colegiado en la Constitución de Apatzingán del 22 de Octubre de 1814, aunque no tuvo vigencia, pero para efectos históricos señalaremos que en su artículo 132, el supremo gobierno se encontraba en manos de --- tres individuos iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la Presidencia de la República.

En México, el antecedente más inmediato que se conoce respecto del actual Poder Ejecutivo, se encuentra en la Constitución del 4 de Octubre de 1824, al establecer que se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; sin embargo, cabe señalar que los legisladores de 1917, retomaron el anterior precepto, adicionando únicamente en la Constitución actual la palabra "ejercicio" inmediatamente después del término "se deposita".

Por lo que respecta al cumplimiento de las facultades que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, es pertinente señalar que éste cuenta con diversas Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y un Departamento Administrativo; - asimismo, es auxiliado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Las facultades con que cuenta dicho Poder Ejecutivo, se encuentran previstas en la Constitución General y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada esta última en el Diario Oficial de la Federación del 24 de Diciembre de 1976, reformada el 14 de Mayo de 1986; así vemos que en el artículo 89 en relación con el 80 de la citada Constitución, el Po

der Ejecutivo tiene a su cargo entre otras facultades, la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; convocar al -- Congreso a sesiones, cuando lo acuerde la Comisión Permanente y facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, y en el artículo 26 de la mencionada Ley Orgánica, reformada mediante Diario Oficial de la Federación del 21 de Enero de 1985, se establece que "para el estudio, planeación y despacho de -- los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión-- contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos Hi  
dráulicos

Secretaría de Comunicaciones y Transpor  
tes

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecolo  
gía

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión So-  
cial

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Secretaría de Pesca

Departamento del Distrito Federal."

Para tal efecto, es pertinente hacer notar que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de mando y de decisión en la Administración Pública Federal, en virtud de que ejerce dicha facultad a través de la fuerza pública que tienen los órganos superiores, - quienes mandan en una estricta dependencia, y de órganos inferiores -- que obedecen las órdenes superiores. La existencia de esta dependencia entre los órganos, se debe fundamentalmente a las funciones tan am--- plias que tiene la Administración Pública, y que por razones naturales,

el mando y la decisión siempre se dan de lo superior a lo inferior, -  
manteniéndose de esta forma su unidad.

En relación a las facultades del Poder Ejecutivo, el Dr. Andrés Serra Rojas dice: "Nuestro sistema presidencial unipersonal, ha realizado la unidad de acción del Poder Ejecutivo, que además ha extendido su influencia a los demás poderes de la Unión, que han perdido aspectos importantes de su autonomía, y hasta cierto punto, limitado el principio de la división de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución." ( 1 )

En conclusión, se puede decir que el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, se encuentra representado por el Presidente de la República, cuyas funciones las realiza a través - de la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República y el Departamento del Distrito Federal, - auxiliándose para tal efecto por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Sus facultades se encuentran previstas en nuestra Carta Magna y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) El Presidente de la República como -  
órgano político y administrativo.

El Presidente de la República tiene dos funciones eminentemente importantes, en virtud de que actúa como órgano político y como órgano administrativo. Su función como órgano polif

---

( 1 ) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, novena edición,

tico, deriva de la relación directa que guarda con el Estado y con los demás órganos que representan al propio Estado. En cambio, cuando actúa como órgano administrativo, este se configura al realizar la función administrativa, bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo.

De acuerdo con lo anterior, cuando el Presidente obra como órgano político, realiza la voluntad del Estado Mexicano, siendo esta la voluntad del pueblo. En cambio, cuando actúa como autoridad administrativa, se constituye en el jefe máximo de la Administración Pública Federal, ocupando el lugar más alto en la jerarquía administrativa, toda vez que concentra en sus manos los poderes de decisión y de mando, manteniéndose de esta forma la unidad de la Administración.

Con relación a este punto, el Dr. Andrés Serra Rojas señala: " El Presidente de la República de acuerdo con nuestro orden Constitucional, es la más alta jerarquía política y administrativa, al cual se le encomiendan dos tareas fundamentales: La actividad como órgano político unipersonal y la actividad como órgano administrativo." ( 2 )

Por otra parte, es la propia Constitución General la que le otorga dichas tareas al Presidente de la República, al establecer en su artículo 41: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia

de éstos y por los de los Estados en los que toca a sus regímenes interiores...", por lo que se deduce que la Constitución considera a la soberanía como un poder que no tiene encima de él a ningún otro y que constituye un derecho en donde el pueblo es el titular. En este orden de ideas, es pertinente señalar que al estar el pueblo organizado en una República representativa y ejercer sus derechos a través de los poderes de la Unión, es evidente que el titular del Poder Ejecutivo, o sea el Presidente, al actuar de conformidad con la competencia que la propia Constitución le señala, representa al pueblo en el ejercicio de su soberanía, por lo tanto, se constituye en representante del Estado Mexicano.

De lo que se concluye que el Presidente de la República, es la figura más representativa, en virtud de que actúa como órgano político y como órgano administrativo. Cuando actúa como órgano político, realiza la voluntad del pueblo mexicano, en cambio cuando actúa como órgano administrativo, lleva a cabo la función administrativa, de acuerdo al orden jurídico establecido por el legislador.

c) Antecedentes legislativos de las Dependencias Administrativas.

Dentro de la organización del Poder Ejecutivo, la institución de las Secretarías de Estado es la que tiene mayor antigüedad en la vida independiente de México, en virtud de que inmediatamente después de iniciado el movimiento de independencia en Dolores Guanajuato, Don Miguel Hidalgo y Costilla intentó en Guadala-

ajara, Jalisco, en el mes de Diciembre de 1810, la organización de un gobierno formado con dos Secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y otro el de Gracia y Justicia. Posteriormente, en la Constitución de Apatzingan de Octubre de 1814, se dieron las bases completas para la organización del Poder Público, constituyéndose el Supremo Gobierno en tres Secretarios: uno de Guerra, otro de Hacienda y un tercero de Gobierno.

Asimismo, en la Constitución de 1824 se dispuso que para el despacho de los asuntos del orden administrativo de la Federación, habría el número de Secretarios que estableciera el Congreso de la Unión, mediante una ley, agregando la constitución de 1857 que esa ley haría la distribución de los negocios que estarían a cargo de cada Secretaría, siendo así como a través de la ley del 23 de Febrero de 1861, se establecieron cinco Secretarías; la de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público, además mediante ley del 13 de Mayo de 1891, se creó una nueva Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas, y por Reforma del 16 de Mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción y Bellas Artes. Después, la Constitución de 1917 suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública; sin embargo, la ley del 25 de Diciembre de 1917 conservó las Secretarías tradicionales; de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, y Comunicaciones y Obras Públicas, y creó la de Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo, agregando posteriormente por reforma del artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 la de Educación Pública. -

Las leyes del 22 de Marzo y 30 de Diciembre de 1935, conservaron las mismas Secretarías, habiendo aumentado el 31 de Diciembre de 1940 y - 15 de Octubre de 1943 las de Marina y de Trabajo y Previsión Social, - y el 7 de Diciembre de 1946 las de Recursos Hidráulicos y Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Con la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de Diciembre de 1958, se crearon otras Secretarías como la de la Presidencia de la República, la de Patrimonio Nacional que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Obras Públicas; creó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, después por ley del 31 de Diciembre de 1974, el Departamento citado se convirtió en Secretaría de la Reforma Agraria; posteriormente, se crearon otros Departamentos Administrativos, tal es el caso del Departamento de Turismo y el Departamento de Pesca, que se convirtieron en Secretarías de Estado, quedando de esta forma establecidas 17 Secretarías y 1 Departamento Administrativo. Sin embargo, mediante la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de Diciembre de 1976, reformada el 21 de Enero de 1985, quedaron integradas 18 Secretarías y el Departamento del Distrito Federal.

En síntesis, los antecedentes de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, son muy singulares si tomamos en cuenta que a través del tiempo, dichas Secretarías-

han ido variando en el nombre, en sus funciones, así como en la cantidad, teniendo como propósito ajustar sus atribuciones a las cada vez más apremiantes necesidades sociales.

ch) La Ley Orgánica de la Administra---  
ción Pública Federal.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 90 Constitucional citado anteriormente, y debido a la cada vez más amplia actividad de la Administración Pública Federal, es necesario una organización administrativa que cumpla con los objetivos para los que fué creada, para ese efecto se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante Diario Oficial de la Federa---ción del 24 de Diciembre de 1976, por lo que se abrogó la ley de Se---cretarías y Departamentos de Estado del 23 de Diciembre de 1958. Con dicha ley Orgánica, llegó a su culminación la evolución legislativa en relación con las estructuras del Poder Ejecutivo, en virtud de que se consignó en un sólo cuerpo legal toda la estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo; además, se persigue que a través de esta ley, las Dependencias Federales se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos sectoriales.

En la citada ley Orgánica, se establece por primera vez la base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente de la República, incluyéndose también la existencia de Reglamentos Interiores, Acuerdos delegato

rios de facultades, así como la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público de cada una de las Dependencias Federales y del Departamento del Distrito Federal; por lo que se considera que dos son los objetivos primordiales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: el primero, consiste en subordinar a los funcionarios a un régimen estricto de legalidad, es decir, que todos los actos de las autoridades se apeguen a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y a la ley que los rige. En relación al segundo objetivo, consiste en proporcionar a los particulares una garantía de legalidad para evitar que las autoridades sean arbitrarias en su actuación. A este respecto, el Doctor Andrés Serra Rojas, dice: "Es una tendencia general en todos los países organizar cuidadosamente los aspectos diversos de la acción administrativa, porque con ellos se realizan dos finalidades importantes: a) la primera, subordinar a los funcionarios a un régimen estricto de legalidad; y b) proporcionar a los particulares una garantía de legalidad, con sus correspondientes medios jurídicos para desterrar la arbitrariedad". ( 3 )

Por otra parte, se hace notar que en el artículo 26 de la citada ley Orgánica, se establecieron 16 Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos; sin embargo, debido al crecimiento de la población, teniendo como consecuencia un mayor requerimiento en los servicios, se hizo necesaria una modificación a dicho artículo, y el 29 de Diciembre de 1982, quedaron inte-

---

( 3 ) Ob. Cit. Pág. 513.

gradas 18 Secretarías de Estado y 1 Departamento Administrativo, a través de esta modificación, se crearon algunas Dependencias nuevas, entre ellas la de la Contraloría General de la Federación con funciones específicas. A la Secretaría de Comercio se le asignaron algunas funciones que venía desarrollando la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, en especial el rubro industrial, llamándose así Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. También se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con algunas funciones que tenía la desaparecida Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, además; el Departamento de Pesca se convirtió en Secretaría de Pesca.

Asumo, mediante reformas a dicha Ley Orgánica del 30 de Diciembre de 1983, se le otorgaron facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de representar el interés de la Federación en controversias fiscales; por lo que respecta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se le dieron atribuciones de fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña, mediana y rural; además a través de las reformas del 21 de Enero de 1985, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cambió su denominación por la de Secretaría de Salud, teniendo entre otras facultades: aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcione la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública, administrar el Patrimonio de la Beneficiencia Pública en el Distrito Federal, coordinar la participación de los sectores social y privado en el Sistema Nacional de Salud, dictar las normas técnicas a que quedará suje

ta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, así como actuar en la vigilancia para el debido cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables. En las reformas de esta misma fecha, se le otorgaron facultades a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el -- trabajo; realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e - impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el trabajo, así como promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias.

En relación a la Administración Pública Paraestatal, también se le hicieron algunas reformas el 14 de Mayo de 1986, señalándose en el artículo 47 de la citada Ley Orgánica, que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal; además, en dichas reformas, se le otorgan amplias facultades al Presidente de la República de -- agrupar por sectores definidos a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En conclusión, con la creación de la - Ley Orgánica de la Administración Pública, se establecen las bases - de Organización de la Administración Pública, Centralizada y Paraestatal, estableciéndose la Sectorización entre cada una de las Dependencias del Poder Ejecutivo y las entidades paraestatales, en fun---

ción a las competencias que se les fijan a dichas Dependencias; asimismo, se crea la facultad del Presidente de la República de celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, así como con los municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

## 2.- Los Secretarios de Estado.

En la Constitución Española de 1812, -- ya se hacía mención de los Secretarios de Estado; sin embargo, no -- fue sino hasta el Congreso del Constituyente de 1917, cuando se dijo que para el desempeño de las labores del Poder Ejecutivo, se necesitan órganos que se entiendan cada uno con las diversas funciones de la Administración Pública, siendo de esta manera como en nuestra Carta Magna se estableció que para el despacho de los negocios administrativos, habrá el número de secretarios que decida el Congreso de la Unión por una Ley, además, dichos secretarios tendrán la obligación de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, cuando sean citados por cualquiera de las Cámaras que in-

tegran el Congreso General.

Por lo que respecta a las funciones de los Secretarios de Estado, éstos al igual que el Presidente de la República, tienen funciones administrativas y funciones políticas. Las funciones administrativas se deducen al ser los encargados del despacho de los negocios que las leyes les fijan de acuerdo a la competencia, siendo esta determinada en base al ramo que manejan; asimismo, constituyen dentro de su Secretaría los jefes del servicio y todos los demás funcionarios y empleados que la integran le están subordinados, además, en su carácter de órganos administrativos, los Secretarios de Estado no tienen una competencia distinta de la del Presidente, dentro de la esfera que la ley les señala, sino que ejercen sus funciones por acuerdo del propio Presidente, por lo que los actos llevados a cabo por los Secretarios de Estado dentro de sus funciones, son actos del propio Presidente. En relación a las funciones políticas que realizan dichos Secretarios, se desprenden al compartir con el Presidente la dirección política fundamental de la nación, actuando subordinados a los lineamientos financieros y económicos del Estado e intervienen en las políticas contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación.

Asimismo, al ser los titulares de alguna Secretaría de Estado, acuerdan con el Presidente respecto de los asuntos que se ventilan en la Dependencia a su cargo, convirtiéndose así en los funcionarios auxiliares más inmediatos del Presidente, de ahí que se diga que son los colaboradores más cercanos al propio Pre-

sidente. Cabe hacer notar que las funciones políticas y administrativas que desarrollan los Secretarios de Estado, se circunscriben únicamente a la competencia que tienen según el ramo que manejan, en cambio las funciones que realiza el Presidente de la República, son genéricas, en virtud de que abarcan todos los órganos de la Administra---ción Pública Federal.

Con relación a lo anterior, el Lic. Gabino Fraga, nos dice: "el Presidente de la República no realiza ni -- puede realizar por si sólo, todo el complejo de actividades que exige el desarrollo de la función administrativa. Asociado con el o siendo sus auxiliares se encuentra una multitud de órganos cuya coordinación a aquel funcionario hacen posible la unidad del Poder Ejecutivo." ( 4 )

En síntesis, las funciones que realizan los Secretarios de Estado, son muy amplias si tomamos en cuenta que -- no solo son titulares de la Dependencia respectiva, sino que además, -- tienen a su cargo la vigilancia y coordinación de todas las actividades que desarrolla el sector correspondiente, es decir, las entidades Paraestatales que dependen de la Secretaría que manejan.

a) Facultades de los Secretarios de Estado.

Para tener una idea más general respecto de las facultades de los Secretarios de Estado, diremos que según

---

( 4 ) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Octava Edición, Edit. --

la doctrina existen dos teorías para explicar el origen de la competencia de los órganos de la Administración Pública; una que estima como origen de la competencia la delegación, y otra que considera que el origen está en la facultad que de ella hace la ley. La primera teoría citada, o sea la que explica la competencia del funcionario por una delegación de facultades, parte de la base de que en la Administración Pública, el Presidente de la República, constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, pero como él solo no puede realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de sus facultades a otros órganos que obran en representación del propio Presidente.

En relación a la teoría del origen legal de la competencia, sostiene que sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de facultades entre los órganos de la Administración, esta teoría se fundamenta en los elementos que fundan el principio de la legalidad dentro de los Estados modernos de derecho; esto quiere decir que si el Estado solo puede tomar determinaciones respecto de casos concretos cuando los autorice la ley, evidentemente que va a ser la ley quien determine el órgano competente para realizar los actos que autoriza. Dentro de esta teoría, se afirma que es la ley la que establece los órganos de la administración, determinando cual es la competencia de cada uno de ellos.

El sistema adoptado por la legislación mexicana, es la teoría sobre el origen legal de la competencia, fijándose dicha competencia a los órganos de la administración, no sólo a través de leyes formales emanadas del Poder Legislativo, sino también

por la legislación proveniente del Poder Ejecutivo, como es el caso de los reglamentos, decretos, acuerdos, etc.

También existe la división de competencia entre los órganos de la Administración, lo que da lugar a clasificarlos en dos categorías: unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares. El carácter de autoridades cuando se trata de un órgano investido de facultades de decisión y de ejecución, como es el caso de los órganos de la Administración Pública. En cambio los órganos auxiliares serán aquellos que únicamente se concretan a preparar los elementos necesarios para que la autoridad pueda tomar sus resoluciones, como en el régimen municipal en donde el ayuntamiento tiene las facultades de decisión y el Presidente Municipal tiene las atribuciones de ejecución.

Asimismo, la competencia también se divide tomando en cuenta el territorio, la materia y el grado. Por lo que respecta a la competencia territorial, esta se refiere a las facultades conferidas a los órganos en razón al espacio dentro del cual pueden ejercitarla, así por ejemplo, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado tienen competencia en todo el Territorio Nacional, en cambio los gobernadores, los diputados y los senadores tienen competencia local, porque sus funciones se circunscriben al Estado o Distrito que gobiernan.

En relación a la competencia por materia, esta deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial de funciones administrativas que se refieren a los

diferentes asuntos que son objeto de la administración, en este caso, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal juega un papel importante al distribuir los asuntos administrativos encomendados al Poder Ejecutivo, entre las diversas Secretarías de Estado, teniendo éstas el mismo alcance territorial en el uso de sus facultades.

La competencia en función del grado, tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto se puede realizar por los órganos administrativos, colocados en diversos planos, a guisa de ejemplo, diremos que en el Poder Judicial del Distrito Federal, los Jueces Civiles, de Arrendamiento o Familiares y los Magistrados de las Salas, dentro de una demarcación territorial determinada, pueden conocer de los mismos asuntos, pero el Magistrado interviene cuando deja de conocer el juez respectivo, o bien, en la Administración Pública Federal, los recursos administrativos serán firmados por el superior jerárquico a aquel que emitió la resolución original.

En síntesis, se puede decir que si bien es cierto que las facultades de los Secretarios de Estado las establece la legislación vigente, concretamente el Reglamento Interior de la Secretaría correspondiente, también lo es que cuando existe duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento Administrativo, para conocer de un asunto determinado, al Presidente de la República le corresponde resolver a través de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del caso extraordinario, según lo manifiesta el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administra-

ción Pública Federal.

b) Situación Jurídica de los Secretarios de Estado.

La Administración Pública Federal, requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado, en tal virtud, es necesario distinguir entre el órgano y su titular, toda vez que el primero representa una unidad abstracta, --- mientras que el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano.

Asimismo, las personas físicas que integran los órganos administrativos, se pueden clasificar para nuestro estudio en funcionarios y empleados, haciéndose notar que las principales diferencias que existen entre funcionarios y empleados son las siguientes:

- La duración en el empleo, es decir, --- mientras los funcionarios son designados por un tiempo determinado, --- los empleados tienen un carácter permanente, generalmente.

- Los funcionarios tiene el poder de de cisión y de mando, en cambio los empleados son únicamente ejecutores.

- El funcionario tiene un encargo trans mitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado tiene vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la forma-

ción de la función pública.

Por otra parte, la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los funcionarios y empleados -- por un lado y el Estado por el otro, existen fundamentalmente dos teorías que explican dicha naturaleza jurídica; la teoría de derecho privado y la teoría del derecho público.

La teoría de derecho privado, parte de la base que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento, y -- que además, existen prestaciones recíprocas al proporcionar al empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe -- del Estado.

La teoría del derecho público, dice que se trata de un acto unilateral del Estado, o bien de un acto contractual sosteniéndose por lo que se refiere a la unilateralidad del Estado, que en la relación del servicio ni siquiera se requiere del consentimiento del particular, porque éste se encuentra obligado en forma imperativa para con el poder público; en cuanto al carácter contractual, se considera que este nace de un contrato administrativo desde el momento en que existe un concurso de la voluntad que nombra y la del nombrado que acepta.

A este respecto, el Lic. Gabino Fraga - señala: "...el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público, no es un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas -

indivisibles. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia - de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta - el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso- de voluntades..." ( 5 )

Sin embargo, es pertinente hacer notar- que el párrafo tercero del artículo 5<sup>a</sup> de nuestra Constitución, esta- blece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin- la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo- impuesto como pena por la autoridad judicial, y el párrafo cuarto de- dicho artículo dice que los servicios públicos solo podrán ser obliga- torios en los términos que establezcan las leyes respectivas, señalan- do además que las funciones electorales y censales tendrán el carác- ter obligatorio y gratuito.

De lo que se colige que es la propia -- Constitución y leyes secundarias, las que establecen en que casos se- puede imponer la obligación a una persona a realizar determinados tra- bajos en forma unilateral e imperativa, y cuando se le debe de retri- buir sus servicios en forma justa y con su consentimiento.

c) El refrendo ministerial.

El refrendo ministerial es la autoriza- ción que hace un Secretario de Estado respecto de los actos del Presi- dente de la República para que estos sean obedecidos. Uno de los ante

cedentes más inmediatos que se conocen del refrendo ministerial, se encuentra en la Constitución de 1812, al indicar que todas las órdenes del rey debían ser firmadas por el Secretario del Ramo que correspondía el asunto, además, agregaba dicha Constitución: ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la Orden que carezca de este requisito".

Posteriormente, el artículo 92 de la Constitución de 1917, hizo una interpretación de dicha disposición al señalar: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas". Y aún más, el refrendo ministerial quedó reafirmado a través del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer: "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del Titular de la Secretaría de Gobernación".

En relación a lo anterior, se ha establecido la siguiente tesis: "El refrendo del decreto promulgatorio de

una ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de ---- acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal, pero esta tés-- sis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un Secretario, cuando en el mismo se toque de ma-- nera incidental o accesorio alguna materia." (Sem. Jud. Fed. Vol. IX, pág. 34. sexta época).

Asimismo, con respecto a lo antes ex--- puesto, el Lic. Gabino Fraga dice "...dada la adopción de un régimen-- presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus minis-- tros no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para -- dar autenticidad a los actos que de él emanan, sin que substancialmen-- te se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aún en la vida civil en que la interven-- ción notarial viene a tener esos efectos." ( 6 )

De lo que se concluye que dada la impor-- tancia que tiene para la Administración Pública Federal el refrendo - ministerial, de acuerdo con la tesis que acabamos de citar, no será - necesario dicho refrendo si se toca de manera incidental o accesorio-- otras materias. A este respecto, se hace notar que la tesis menciona-- da es aplicable únicamente cuando se trata de decretos expedidos por-- el Congreso de la Unión, en donde sólo se requiere el refrendo del Se-- cretario de Gobernación, según vimos en el segundo párrafo del artícu--

---

( 6 ) Ob. Cit. Sexta Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1955, pág. --

lo 13 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, porque tratándose de decretos que expida el Presidente de la República, invariablemente deberán ser refrendados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, a que el asunto corresponda, según se desprende de los preceptos legales mencionados con anticipación. Por otra parte, existen funciones del refrendo ministerial, como la Idoneidad, la cual autentifica el acto Presidencial, la Seguridad, que asegura el cumplimiento de dicho acto y la Responsabilidad, la cual es compartida con el Presidente por el Secretario de Estado respecto de una determinada resolución presidencial.

ch) Los servidores públicos en general.

Los programas, las acciones y los objetivos del Estado se desarrollan a través de las personas que ocupan los diversos cargos dentro de la Administración Pública Federal, por lo que para cubrir las necesidades que surgen como consecuencia del desarrollo integral de toda sociedad, se requiere de personal cada vez más capacitado para sacar adelante las funciones que se le encomiendan. A esta clase de personas se les llama servidores públicos, se denominan así porque su actividad principal es servir al público en todo lo necesario, en virtud de que si bien es cierto que el Estado es un administrador de los intereses de la comunidad, también lo es que otra de sus atribuciones es servirla en todo aquello que éste requiera dentro de un marco legal.

En el artículo 108 de nuestra Constitución, se hace referencia a los servidores públicos al señalar en su -

primer párrafo: " Para los efectos de las responsabilidades a que alude de este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial -- Federal y Judicial del D.F., a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de --- cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el D.- F...", asimismo, en el último párrafo de dicho artículo se establece que "las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de éste artículo y para los -- efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos- de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión, en los Estados y en - los Municipios."

Como se puede observar, todas las personas que desempeñen algún cargo o comisión en la Administración Pública Federal, en los Estados o Municipios, se considerarán servidores - públicos, independientemente de la clase de empleo que realicen.

Por otra parte, en el artículo 113 de - nuestra Carta Magna, se determina que la Ley sobre responsabilidades- administrativas de los servidores públicos, establecerá sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honrradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos- y comisiones. además, las sanciones que se apliquen a los infractores de dicha ley, consistirán en suspensión, destitución, asi como en sanciones económicas, que serán de acuerdo con los beneficios económicos que obtenga el responsable.

Por último, señalaremos que por medio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, se contienen los derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos que se regulan en dicha ley; también se establecen los requisitos de admisión para ingresar a la Administración Federal; la regualación de los nombramientos ; las causas de suspensión temporal de la relación laboral; las características de los estímulos y recompensas, así como lo relativo a las sanciones, consistiendo estas en amonestaciones, suspensión de labores y salarios, reubicación y cese.

En síntesis, se puede decir que de acuerdo con los preceptos legales invocados, se consideran servidores públicos al Presidente de la República, Secretarios de Estado, Gobernadores, Senadores, Diputados, Presidentes Municipales y en general, a todas -- aquellas personas físicas que de algún modo formen parte de la Administración Pública Federal, ya sea centralizada o paraestatal, o bien, -- presten sus servicios en uno de los Estados de la República Mexicana, -- que se encuentren previstos en la Constitución local respectiva.

## CAPITULO II

## LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

- 1.- Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 2.- Organización Administrativa de la Secretaría de Comercio y ---  
Fomento Industrial.
- 3.- La Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia ---  
Económica.
- 4.- El Procedimiento Administrativo para el ejercicio de las facultades de vigilancia.

## CAPITULO II

## LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

## 1.- Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Desde el punto de vista histórico, diremos que cuando Don Venustiano Carranza fué nombrado Jefe del Ejército Constitucionalista, y una vez que se aprobó la Constitución de 1917, empezó a emitir una serie de Decretos, dentro de los cuales se encuentra el publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de Marzo de 1917, a través del cual se extinguió la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, dando nacimiento a dos Secretarías, cuyas denominaciones fueron: una, Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, y la otra, Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio e Industria, asignándole a ésta última Dependencia, el despacho de los siguientes asuntos: a).- Todo lo relacionado con las Industrias en general ( con excepción de las de carácter agrícola que corresponderían a la Secretaría de Fomento); b).- Estudios y exploraciones geológicas c).- Minería; ch).- Petróleo y Combustibles Minerales; d).- Cámaras y Asociaciones Industriales; e).- Comercio; f).- Sociedades Anónimas; - g).- Sociedades de Seguros; h).- Cámaras y Asociaciones Comerciales; - i).- Lonjas y Corredores; j).- Pesas y Medidas; k).- Propaganda y Enseñanza Industrial y Comercial; l).- Exposiciones Nacionales e Internacionales; m).- Escuela Nacional de Comercio; n).- Propiedad Indus--

trial y Mercantil; ñ).- Privilegios exclusivos de carácter industrial  
o).- La Estadística Industrial y Comercial.

Como es natural, debido a que continuamente surgen nuevas necesidades sociales que se deben de satisfacer, - ésta Secretaría ha tenido desde su nacimiento varios cambios, tanto - en su nombre como en sus atribuciones, así vemos que por medio de la - ley de Secretarías de Estado del 25 de Diciembre de 1917, se llamó Se - cretaría de Industria, Comercio y Trabajo, con las mismas facultades - anteriores, sólo que ésta vez su ámbito era más amplio, en virtud de - que también tenía a su cargo derimir controversias obrero-patronales.

Posteriormente, el día 25 de Diciembre - de 1932, fecha en que cambió de nombre la Ley de Secretarías de Esta - do, al llamarse Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, también - la Secretaría citada cambió de nombre al denominarse Secretaría de la - Economía Nacional, además se le suprimieron las funciones que tenía - en materia laboral, por lo que siguió desempeñando lo que se le había - asignado anteriormente.

No fué sino hasta el 24 de Diciembre de - 1958 cuando volvió a su primitivo nombre, al llamarse Secretaría de - Industria y Comercio, teniendo entre otras atribuciones, la de fomen - tar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comer - cio exterior del país; estudiar, proyectar y determinar en consulta - con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los aranceles y estu - diar y determinar las restricciones para los artículos de importación

y exportación, así como fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular.

Un cambio de gran trascendencia que tuvo la Secretaría que nos ocupa, fué cuando mediante Diario Oficial de la Federación del 8 de Diciembre de 1978, cambió de nombre al llamarse únicamente Secretaría de Comercio, y tener como principales funciones las siguientes: a).- Formular y conducir las políticas generales de comercio del país; b).- Establecer la política de la distribución y el consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales escuchando la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de los productos pesqueros, escuchando la opinión del Departamento de Pesca; c).- Fomentar el comercio exterior del país; ch).- Establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento, - d).- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; e).- Fomentar el pequeño comercio rural y urbano; f).- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y -- congresos de carácter comercial; g).- Intervenir en las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

Como acabamos de ver, la Secretaría en estudio tuvo en éste último periodo que se acaba de señalar, como --- atribuciones el de fijar las políticas únicamente en lo que respecta al área comercial, pasando la rama industrial a la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, que se creó mediante reforma de la Ley

Orgánica de la Administración Pública del 8 de Diciembre de 1978.

Por último, mencionaremos el nombre y principales atribuciones que tiene en la actualidad la Dependencia Federal que nos ocupa, fué a través de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de Diciembre de 1982, como se llamó Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con las funciones de : Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios, establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias competentes; fomentar el comercio exterior del país; establecer la política de precios y con el auxilio y participación de las autoridades locales vigilar su estricto cumplimiento; coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto; fomentar la organización de toda clase de sociedades cooperativas; establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas para la actividad comercial, así como las normas y especificaciones industriales.

Dichas atribuciones, también se encuentran contempladas en el Reglamento Interior de la citada Secretaría y en su acuerdo que delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros subalternos, publicados mediante Diario Oficial de la Federación del 20 de Agosto de 1985 y 12 de Septiembre de dicho año, respectivamente.

En términos generales, se puede decir - que desde su nacimiento, ésta Secretaría ha tenido a su cargo establecer y conducir las políticas generales del país en dos grandes rubros: la industria y el comercio, con la excepción de que en el periodo que comprende de 1978 a 1982, tuvo a su cargo únicamente las políticas en materia comercial.

En relación al renglón industrial, es - importante señalar que es a través de la Ley Sobre Pesas y Medidas, - publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de Junio de -- 1928, y por su Reglamento, publicado en la misma fuente informativa - del 14 de Diciembre de dicho año, como se fijan las bases a efecto de que la Secretaría en estudio pueda regular las Normas de Pesas y Medidas, siendo éstas "las que regulan el sistema general de pesas y medidas adoptado por los Estados Unidos Mexicanos", así como la Norma - Industrial, que es "el conjunto de especificaciones en que se define, clasifica y califica un material, producto o procedimiento para que - satisfaga las necesidades y usos a que está destinado."

Por lo que se refiere al aspecto comercial, es a través de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal - en Materia Económica, publicada mediante Diario Oficial de la Federación del 30 de Diciembre de 1950, así como en el Reglamento de los artículos 2, 3, 4, 8, 11, 13, 14 y 16 a 20 de dicha ley, publicado en - la misma fecha citada, como se regula la producción, distribución y - comercialización de diversas mercancías que integran la economía na--cional.

2.- Organización Administrativa de la -  
Secretaría de Comercio y Fomento -  
Industrial.

Para que dicha Secretaría pueda llevar a cabo las atribuciones que se le fijan a través de las diversas disposiciones legales, diremos que desde el punto de vista administrativo, se encuentra organizada de acuerdo con el sistema político im--plantado por el legislador de 1917; sin embargo, para tener una idea más amplia respecto de lo que se entiende por Organización Adminis--trativa, señalaremos que ésta se presenta en diversas formas, siendo dos las más comunes: la Organización Administrativa Centralizada y - la Organización Administrativa Descentralizada.

Con respecto a la Organización Adminis--trativa Centralizada, el Lic. Gabino Fraga nos dice: "Existe el fegimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan - colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia - tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órga--no situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría..." ( 1 )

De la anterior cita se deduce que en - éste tipo de Organización, existe una relación de jerarquía entre -- los diversos órganos que la forman, tiene además las siguientes ca--

---

( 1 ) Ob. Cit. Sexta Edición, Edit. Porrúa, México 1955, pág. 295.

racterísticas: a).- Mediante dicha relación de jerarquía, se explica como se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman, b).- La conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y de mando, a eso se debe que no todos los empleados que forman parte de la Organización Administrativa, tengan facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, por lo que en la Administración Centralizada, existe un número reducido de órganos con competencia para dictar sus resoluciones y para imponer sus determinaciones, los demás órganos únicamente realizan los actos materiales para auxiliar a las autoridades superiores, siendo éstas las que tienen los poderes de nombramiento, de mando, de vigilancia, de disciplina y de revisión.

Por medio del poder de nombramiento, - las autoridades superiores designan a los titulares de los órganos - que le están subordinados, correspondiendo ésta facultad únicamente al Presidente de la República, sólo de modo excepcional y a través - de una ley, esa atribución puede estar encomendada a autoridades inferiores.

El Poder de mando, consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, dichas órdenes se dan por medio de circulares, las cuales por lo general contienen interpretaciones que las autoridades superiores comunican a los inferiores a fin de - que éstas puedan cumplir debidamente con la ley, o bien, lineamien--

tos para guiar el criterio de los empleados inferiores, así como indicaciones para mejorar el servicio administrativo, siendo de carácter-obligatorio para los funcionarios y empleados a los que están dirigidos.

En relación al poder de vigilancia, éste se realiza por medio de actos materiales que consisten en exigir -rendición de cuentas, en practicar investigaciones e informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, en todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a las autoridades superiores de -la regularidad con que están desempeñando sus funciones los inferio--res.

El poder disciplinario, se traduce en -la facultad que tienen las autoridades superiores de corregir las faltas que cometen los empleados inferiores en el ejercicio de sus fun-ciones que realizan con motivo del cargo que desempeñan.

Con respecto al poder de revisión, se -puede decir que es la facultad que tienen las autoridades superiores-de revisar los actos que realizan los inferiores, pudiendo suspender, anular o modificar dichos actos.

Por lo que se refiere a la Organización Administrativa Descentralizada, señala el Lic. Gabino Fraga: "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no

es de jerarquía". ( 2 )

Esta clase de Organización se presenta en tres diferentes modalidades, siendo las siguientes:

La descentralización por Región, que -- consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada zona. Este tipo de descentralización se caracteriza porque los servicios públicos son más rápidos y eficientes; sin embargo, se dice que el régimen descentralizado es inconveniente porque debilita al poder central, disminuye su fuerza, y le impide en un momento dado ejercer su hegemonía en una región determinada. Un ejemplo de ésta forma de organización, lo es el Municipio libre, el cual se encuentra regulado en el artículo 115 Constitucional, que en su primera parte señala: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre,..."

La Descentralización por Servicio, es - aquella que se pone en manos de individuos cuya preparación técnica - garantiza su eficaz funcionamiento en el lugar donde desarrollan determinada actividad. Este tipo de descentralización se caracteriza -- porque al intervenir personas que tienen la preparación técnica nece-

---

( 2 ) Ob. Cit. Sexta Edición. Edit. Porrúa, México 1955, pag. 334.

saria, se procura la satisfacción de las necesidades colectivas. Además, al crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, se motiva y estimula la voluntad de los particulares que prestan sus servicios en dicho órgano descentralizado. Por otra parte, esta clase de órganos descentralizados pueden sostenerse con sus propios recursos, en virtud de que tienen la posibilidad de industrializarse. Sin embargo, la doctrina señala algunos inconvenientes que pueden generar éstos órganos, así se dice que debido a la autonomía que tienen, pueden presentar serias resistencias a las reformas que se hagan para adaptarlas a las necesidades que debe satisfacer. Asimismo, la proliferación de éstos organismos, puede originar entre ellos rivalidades. El Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleros Mexicanos, La Comisión Federal de Electricidad, son algunos de los ejemplos que hay de ésta clase de organismos.

La Descentralización por Colaboración, es aquella que se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada, utilizando para ello a profesionales altamente capacitados en las diversas áreas técnicas. Dos son los elementos que caracterizan ésta clase de organismos; en primer lugar, diremos que ejercen una función pública, es decir, desarrollan una actividad de interés del Estado; en segundo lugar, realizan dicha actividad en nombre propio de la organización privada. Un ejemplo de las empresas particulares que colaboran por descentralización en el ejercicio de la función administrativa, son los establecimientos particulares de ense

ñanza primaria, secundaria y normal que obtienen una autorización -- del poder público sometiendo a las disposiciones del artículo 3º - Constitucional y a los métodos de enseñanza que aprueba el Estado.

Ahora veremos otro tipo de Organiza--- ción que por ser una transición para llegar a la Descentralización, - únicamente nos referimos a ella en forma somera, se trata de la Orga nización Administrativa Desconcentrada, que consiste en atribuir fa- cultades de decisión a algunos órganos de la Administración, que a - pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes je rárquicos de los superiores, como ejemplo de éste tipo de Organiza-- ción, podemos mencionar a las Delegaciones Federales de la Secreta-- ría de Comercio y Fomento Industrial que se encuentra funcionando en diferentes puntos del país, las cuales cuentan con diversas atribu-- ciones que pueden llevar a cabo en el ámbito de su competencia terri torial, pero que sin embargo continúan subordinadas jerárquicamente a las decisiones del Poder Central, es decir, a la citada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Es conveniente señalar que las principa les diferencias que existen entre Centralización, Desconcentración y Descentralización Administrativa, son las siguientes:

En la Organización Centralizada, todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que hay entre ellos.

En la Desconcentración Administrativa,

únicamente se atribuyen ciertas facultades de decisión a algunos órganos de la Administración que muy a pesar de eso, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

En la Descentralización Administrativa, se crean personas morales a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, además únicamente tienen con el poder central una relación de control y de vigilancia, más no de jerarquía, por lo que cuentan con su Patrimonio propio y personalidad jurídica.

Volviendo a la Centralización, diremos que la Organización Administrativa de cada Secretaría de Estado, se compone de diversos elementos que colaboran con el Secretario en la resolución de los asuntos que le están encomendados. A éste respecto, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, se establece que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, el número de Subsecretarios que determine el presupuesto de egresos y un Oficial Mayor, además que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá originalmente al titular de la Secretaría de que se trate, y que para la mejor organización y adecuada división del trabajo, en los respectivos reglamentos interiores se podrá delegar esa función en los subalternos.

En relación a la organización administrativa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es pertinente señalar que se trata de una Organización Centralizada porque existe --

una relación de jerarquía entre los diversos órganos que la componen, a partir del Secretario, siendo éste la autoridad máxima dentro de dicha dependencia. En éste orden de ideas, se hace notar que dicha organización se encuentra prevista tanto en el Reglamento Interior como en el acuerdo delegatorio de facultades del Secretario citados en párrafos anteriores de éste capítulo. Así por ejemplo, en el artículo 2º del mencionado Reglamento, se establece: "Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con los siguientes servidores públicos, áreas y unidades administrativas." Enseguida, en éste artículo se listan un Secretario, cuatro Subsecretarías, una Oficialía Mayor, una Contraloría Interna y veintisiete Direcciones Generales; así mismo se señala en éste artículo que se crearán las Delegaciones Federales que autorice el Secretario.

Dentro de las Subsecretarías citadas, se encuentra la de Comercio Interior, la cual tiene a su cargo las Direcciones Generales de: Desarrollo del Comercio Interior, Fomento a Productos Básicos; Fomento y Modernización del Abasto, Inspección y Vigilancia, así como la de Precios, las cuales tienen las siguientes atribuciones:

Dirección General de Desarrollo del Comercio Interior.- Le corresponde diseñar y aplicar políticas generales de comercio interior; promover e implantar programas para fomentar la capacitación y organización de las cooperativas de consumo, distribución y consumo; promover y participar en ferias, exposiciones

y congresos que contribuyan al desarrollo del comercio interior del país; así como promover, controlar y vigilar el funcionamiento del Sistema Nacional de mercados sobre Ruedas.

Dirección General de Fomento a Productos Básicos.- Le compete procurar y promover el abasto suficiente y oportuno de los productos básicos; promover y participar en la celebración de convenios o contratos entre los sectores público, social y privado, para fomentar la producción, distribución y consumo de los artículos básicos; participar en coordinación con la Dirección General de Delegaciones Federales, en las funciones de la Secretaría y su sector para la operación de los Comités Locales de Abasto, promoviendo la participación de las autoridades federales, estatales y municipales, en las decisiones relativas al abasto de productos básicos.

Dirección General de Fomento y Modernización del Abasto.- Le corresponde promover y vigilar el cumplimiento de las normas y programas relativos a la integración y desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto; promover, concretar y coordinar la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como la de los sectores social y privado, en el desarrollo y operación del Sistema Nacional para el Abasto; coadyuvar, en la esfera de su competencia, para la operación y coordinación de los Comités Locales de Abasto.

Dirección General de Precios.- Le compete proponer las políticas en materia de precios y tarifas de la competencia de la Secretaría, así como su operación y cumplimiento; propo-

ner los precios y tarifas de aquellos productos y servicios sujetos a control oficial; proponer los precios y márgenes de comercialización para productos de importación sujetos al régimen de control de precios; tramitar y dictaminar las solicitudes comprendidas dentro de su competencia, para fijar o modificar precios y tarifas de los productos y servicios sujetos a control oficial.

Dirección General de Inspección y Vigilancia.- Le corresponde según el artículo 26 del Reglamento Interior multicitado:

"I.- Practicar visitas, inspecciones y requerir datos e informes para comprobar y vigilar el cumplimiento de las diversas disposiciones que aplica la Subsecretaría de Comercio Interior, particularmente de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, del Reglamento de la Distribución de Gas, de los reglamentos de las leyes antes citadas y demás disposiciones aplicables;

II.- Sancionar las actas y demás constancias que se levanten con motivo de lo dispuesto en la fracción precedente, cuando se trate de infracciones a los ordenamientos legales que apliquen las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Comercio Interior. En los demás casos, dichas actas deberán --

ser turnadas a la unidad administrativa a quien corresponda la aplicacion sustantiva del precepto que haya violado para que imponga la -- sanción que proceda.

VI.- Verificar, al practicar la inspeccion, los instrumentos de medir que no lo hayan sido a los que se le atribuyen específicamente.

X.- Vigilar que la publicidad e informacion comercial que se difunda a través de medios distintos de las etiquetas, envolturas, empaques y envases de los productos, cumpla con -- las disposiciones legales en materia de proteccion al consumidor y -- opinar o dictaminar, según sea el caso, respecto de las solicitudes -- correspondientes, así como imponer sanciones por infraccion a las disposiciones aplicables en ésta materia."

En virtud de que el presente trabajo se encuentra relacionado con las funciones que realiza ésta última Direccion General, diremos que su estructura se compone de tres Direcciones de Area: la de Inspeccion y Vigilancia, la de Proteccion al consumidor y la Técnica.

A su vez, la Direccion de Inspeccion y Vigilancia se integra de dos Subdirecciones de Inspeccion, sólo que -- una es de Inspeccion a Industrias y Comercios y la otra de Inspeccion a Servicios Públicos y Especiales. La primera de las Subdirecciones -- citadas cuenta con tres Departamentos, cuyas atribuciones son llevar -- a cabo programas de inspeccion en forma permanente, tendientes a -- visitar los diferentes giros comerciales e industriales que se --

encuentran en el Distrito Federal y Area Metropolitana, para vigilar el cumplimiento y observancia de la Ley Orgánica del Artículo 28 --- Constitucional en Materia de Monopolios y Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, así como los reglamentos de dichas leyes.

La segunda Subdirección, o sea la de - Inspección a Servicios Públicos y Especiales, también realiza con -- sus tres Departamentos programas de inspección en los diferentes giros industriales y comerciales, y prestadores de servicios que se encuentran en el Distrito Federal y Area Metropolitana, sólo que vigila el cumplimiento y observancia de la Ley del Servicio Público de - Energía Eléctrica, Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, así - como el Reglamento de la Distribución de Gas.

La Dirección de Protección al Consumidor, se forma de dos Subdirecciones: la Subdirección de Calificación y Análisis y la Subdirección de Protección al Consumidor. La primera de las Subdirecciones señaladas, se compone de tres Departamentos: - el Departamento de Sanciones a Industrias y Comercios, Departamento de Sanciones a Servicios Públicos y Especiales, y el Departamento de Inconformidades.

El Departamento de Sanciones a Indus-- trias y Comercios, es el encargado de calificar las actas de inspección que se levantan en los establecimientos industriales o comercia-- les con motivo de las violaciones que se cometen a la Ley Orgánica -

del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, o a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, especialmente por infringir los precios oficiales autorizados por la propia Secretaría. Esta calificación puede consistir en apercibimiento, multa pecuniaria, clausura temporal, en algunos casos definitiva, y arresto hasta por 36 horas.

El Departamento de Sanciones a Servicios Públicos y Especiales, es el encargado de imponer sanciones a los establecimientos que prestan servicios al público, por inobservancia a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Ley General de Normas y de Pesas y Medidas, así como en el Reglamento de la Distribución de Gas, siendo las mismas sanciones citadas en el párrafo precedente, con excepción del arresto administrativo, por no estar previsto en éstas disposiciones legales.

El Departamento de Inconformidades, es el encargado de dar respuesta a los escritos de observaciones que presentan los particulares con motivo de las actas de inspección que se les levanta por las causas antes señaladas, también resuelve recursos de inconformidad que presentan los afectados por las sanciones que aplican las diversas áreas que integran la Dirección General de Inspección y Vigilancia.

La segunda Subdirección, o sea, la de Protección al Consumidor, como su nombre lo indica, tiene a su cargo imponer sanciones por incumplimiento a la Ley Federal de Protec-

ción al Consumidor, principalmente en lo que se refiere a la publicidad e información comercial que se difunde a través de medios distintos a las etiquetas, envolturas, empaques y envases de los productos.

La Dirección Técnica, tiene como función principal la de elaborar los planes con sus programas inmediatos de acción, describiendo en una forma metodológica tanto los programas genéricos como los específicos que deberá llevar a cabo la Dirección General de Inspección y Vigilancia, a través de sus diferentes áreas de trabajo, calendarizando en una forma prioritaria todas las actividades que se deberán desarrollar en un periodo determinado, cuyos objetivos primordiales son prevenir alzas inmoderadas en los precios de artículos de consumo popular.

En conclusión, se puede decir que la Organización Administrativa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, pertenece al sistema Centralizado, en virtud de que se encuentra ordenada en una forma jerárquica, partiendo del Secretario que es el funcionario que ocupa el cargo más alto en dicha Dependencia; por otra parte, ésta organización no sólo se encuentra contemplada en nuestra Carta Magna, sino que también se regula en otras disposiciones legales, como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de dicha Secretaría, así como en su Acuerdo delegatorio de facultades del Secretario del Ramo.

3.- La Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Algunas de las atribuciones que tiene encomendadas la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en especial la Dirección General de Inspección y Vigilancia, las realiza en base a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, cuyo origen de dicha ley, se encuentra en el artículo 28- Constitucional que señala: "La ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y tengan por objeto obtener el alza de los precios, todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicio al público, todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transporte, o de algún otro servicio para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y - con perjuicio del público en general o de alguna clase social..."

Por otra parte, con motivo de los efectos de la Segunda Guerra Mundial, la expropiación petrolera, así como del cambio tan significativo que hubo de la paridad monetaria de \$ 3.60 pesos mexicanos por dólar a \$ 9.85 por dólar, se creó el Comité Regulador de las Subsistencias y se fijaron precios máximos por primera vez en el Distrito Federal a productos de primera necesidad, iniciándose en 1942 el control de precios en todo el país por parte de la Secretaría de Economía, siendo así como con el propósito de --

prevenir diversas irregularidades que se estaban presentando en el comercio nacional, como resultado de las presiones inflacionarias internacionales, el día 30 de Diciembre de 1950, se promulgó la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, instrumento legal base del actual control de precios.

En su artículo 1º de dicha Ley (reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Marzo de 1959), se establece: "Las disposiciones de la presente ley serán aplicable a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresan:

I.- Artículos Alimenticios de Consumo Generalizado;

II.- Efectos de uso general para el vestido de la población del país;

III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;

IV.- Productos de las industrias fundamentales;

V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;

VI.- En general, los productos que re-

presenten renglones considerables de la actividad económica mexicana..."

Asimismo, se hace notar que según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de Febrero de 1982, los artículos a que se refieren las fracciones anteriores son en su orden: Fracción I.- aceites y grasas de origen vegetal, alimentos preparados para niños, arroz, azúcar, carne de ganado vacuno, frijol, harinas, huevo, leche, pan y tortillas de maíz principalmente; Fracción II.- blusas, calcetines y tobilleras, calzado, camisas, chamarras, faldas, pantalones y playeras de algodón; Fracción III.- Productos petroquímicos primarios como son: polietileno, amoníaco, anhídrido Carbónico, así como de los productos químicos primarios como son: ácido clorhídrico, ácido fluorhídrico, — fósforo y sosa cáustica; Fracción IV.- alimentos balanceados, harina de pescado y fertilizantes; Fracción V.- automóviles, bicicletas, motocicletas y televisores, por último la Fracción VI.- se refiere a la maquinaria agrícola y sus accesorios, máquinas tortilladoras y sus refacciones, molinos para nixtamal y sus refacciones.

En el artículo 2º de la citada ley, — se le otorgan facultades al Poder Ejecutivo Federal para imponer — precios máximos al mayoreo y menudeo, siempre sobre la base de una utilidad razonable para el productor, distribuidor y comerciante.— A éste respecto, el Reglamento de los artículos 2º., 3º., 4º., 8º., 11, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, establece las bases para el sistema de—

fijación de precios, el cual consiste en que los interesados en obtener autorización de modificación de precios máximos, deben presentar solicitud ante la Dirección General de Precios que depende de la Secretaría que nos ocupa, con copia para la Comisión Nacional de Precios, siendo ésta Comisión la que realiza los estudios necesarios de los productos de que se trate, como son: Costos de producción, de comercialización, de distribución, así como la inversión del capital; hecho lo anterior, propone o sugiere cuales son los incrementos en el precio que deben tener los productos en estudio, en caso de que sea aprobada dicha sugerencia, se publican en el Diario Oficial de la Federación los precios aprobados; sin embargo, es pertinente señalar que esto último se lleva a cabo cuando hay fijación de precios máximos en toda la República, en varias zonas o en una localidad determinada, porque cuando se trata de modificar precios a los artículos de una empresa en especial, basta con que la autoridad le notifique personalmente la resolución que autorice la modificación de sus artículos para que surta sus efectos legales, según se desprende de lo señalado en el artículo 7º del Reglamento de los artículos 2º., 3º., 4º., 8º., 11, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades de disponer tratándose de las mercancías mencionadas en el artículo 1º de la citada ley, que no se eleven los precios del mercado, en fecha determinada, sin la previa autorización oficial, además puede obligar a las personas que tengan existen

cia de las mercancías a que se refiere dicho artículo, de ponerlas a la venta a los precios que no excedan de los máximos autorizados.

En este orden de ideas, diremos que ésta ley tiene funciones coercitivas, en virtud de que su artículo 13 - establece: "El Ejecutivo Federal, para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomienda ésta ley, queda facultado para imponer -- las siguientes sanciones administrativas:

I.- Multas de \$ 100.00 hasta \$ 500,000.

00.- En el caso de que persista la infracción podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

Tratándose de reincidencia, impondrá -- otra multa mayor dentro de los límites señalados o duplicar la multa-inmediata anterior correspondiente. Se entiende por reincidencia cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se - hizo constar la infracción precedente, salvo que ésta hubiese sido -- desvirtuada:

II.- Clausura por 90 días o clausura de definitiva, de establecimientos, pero exclusivamente tratándose de nego-  
ciaciones comerciales.

III.- Arresto hasta por 36 horas; pero-  
si el infractor no pagare la multa con oportunidad requerida, se per-  
mutará ésta por arresto correspondiente que no excederá, en ningún ca

so, de 15 días".

Como se puede observar, los montos de las multas que se prevén en éste artículo, aún se establecen en cantidades determinadas, por lo que dada la movilidad de nuestra moneda así como la necesidad de aplicar multas que estén acordes con la realidad social, se considera pertinente que éstas se impongan tomando como base el salario mínimo general vigente en la zona de que se trate; además, se estima conveniente que se fije un mínimo y un máximo en las clausuras temporales. En tal virtud, en la primera parte de la fracción I del artículo 13 citado anteriormente, se podrá establecer multas de 12 hasta 500 veces el salario mínimo general vigente y en la fracción II, se podrá señalar clausura temporal de 4 hasta 90 días.

Asimismo, mencionaremos que en dicha ley, se establece en su artículo 16 el recurso de reconsideración -- que pueden hacer valer los afectados por las resoluciones que la Secretaría dicte con fundamento en la multicitada ley, contando para tal efecto con un plazo de 15 días hábiles siguientes a su notificación para presentar el referido recurso.

También, en su artículo 19 párrafo último se establece la garantía de audiencia a que tiene derecho de hacer valer la persona que se siente afectada con el levantamiento de un acta por parte del personal de la Dirección General de Inspección y Vigilancia.

En Síntesis, se puede decir que ésta - ley es el instrumento legal con que cuenta el Poder Ejecutivo para - regular la producción, distribución y comercialización de las mercanías que en la misma se señala, cuenta además dicho Poder Ejecutivo- con el Reglamento de los artículos 2<sup>a.</sup>, 3<sup>a.</sup>, 4<sup>a.</sup>, 8<sup>a.</sup>, 11, 13, 14 y- 16 a 20 de la citada ley, el cual indica la forma y los elementos -- que se deben de tomar en cuenta para aplicar la ley comentada, así - por ejemplo, vemos que en el artículo 33 del mencionado Reglamento,- se establecen los factores que se deben de tomar en cuenta para aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 13 de la referida ley, éstos factores son: a) la fijación del monto de la multa se hará te- niendo siempre en cuenta el valor que represente en el negocio la in- versión propia de la empresa infractora, b) la gravedad de la falta- cometida, c) los perjuicios que dicha falta hubiere ocasionado o fuere susceptible de ocasionar, así como el hecho de tratarse de reinci- dencia.

#### 4.- El Procedimiento Administrativo pa- ra el ejercicio de las facultades- de vigilancia.

De acuerdo con la doctrina, el Procedimiento Administrativo es un conjunto de formalidades y actos que pre- cedan y preparan el acto administrativo, adquiriendo una gran impor- tancia dicho procedimiento cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares; por tal razón, se han adoptado dos criterios fundamentalmente:

para unos, sus bases se encuentran establecidas en los principios del procedimiento judicial, y para otros se trata de un procedimiento típicamente diferente del procedimiento judicial.

El primer criterio, constituye en nuestra legislación el inicio del desarrollo del Derecho procesal administrativo, estableciendo además, una tendencia de los particulares, --- quienes desean que la autoridad observe fielmente las formalidades -- del procedimiento judicial, sólo que existe una razón que se opone a la equiparación del procedimiento administrativo al judicial, y es la que deriva de la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que ésta última supone la existencia -- previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que resuelve la sentencia y que son las partes quienes excitan el procedimiento judicial; en la actuación administrativa, el conflicto de derechos -- surge cuando se dicta la resolución, precisamente después de que se -- ha seguido todo el procedimiento administrativo.

El segundo criterio consiste en organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario, creándose con ello la necesidad de acomodar la manera de actuar de la Administración a las necesidades que ella tiene que satisfacer, reconociendo así que el procedimiento para ser útil y eficaz debe ser im--- puesto con los objetivos especiales de la actividad administrativa. -- A éste respecto, el Lic. Gabino Fraga nos dice: ..." el legislador -- puede organizar el procedimiento administrativo separándose de los --

moldes que existen en materia judicial y adoptar dicho procedimiento a los diversos actos que sean su culminación, de tal manera que en vez de un solo tipo de procedimiento administrativo, existan todos los que la necesidad aconseje, tal como ocurre en el mismo procedimiento judicial, pero teniendo todos un límite único, el de que se cumplan las formalidades esenciales de que habla el artículo 14 constitucional." ( 2 )

Así vemos que en el sistema legal mexicano, el procedimiento administrativo en los casos de privación de derechos, es no sólo una protección de orden administrativo para los particulares, sino que es, además una garantía de carácter constitucional, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acen-  
tó mediante sentencia del 19 de Junio de 1937, que "la garantía que otorga el artículo 14 de la Constitución sobre la necesidad de un juicio previo... se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado por la Ley".

En relación a lo que se acaba de mencionar, en 1936 hubo un congreso en el Instituto Internacional de Varsovia, en donde se acordó que todo procedimiento debe contener las siguientes características:

- El principio de la audiencia de las partes.

---

( 2 ) Ob. Cit. 6a. Edit. Porrúa, México 1955, pág. 171.

- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.

- Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.

- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.

- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.

- La declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimientos para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quién las infrinja.

Con respecto a las características que se acaban de citar, mencionaremos que el Procedimiento Administrativo que aplica la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de precios, se encuentra contemplada en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, toda vez que en su artículo - 19 párrafo último, se señala el principio de la audiencia de las par-

tes al establecer: "Las partes que tuviesen interés jurídico, podrán formular observaciones durante la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate o por escrito hacer uso de tal derecho dentro del término de tres días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta." Lo que quiere decir que cuando a una persona ya sea física o moral se le levante un acta de inspección por alguna violación a la ley citada, tiene la oportunidad de acuerdo con el precepto señalado de formular observaciones durante la diligencia y ofrecer pruebas, o bien, hacer uso de ese derecho dentro del término de tres días hábiles.

Por otra parte, en el artículo 16 párrafo primero de la multicitada ley, se establece un plazo de 15 días hábiles para que los afectados por las resoluciones que la Secretaría mencionada dicte con fundamento en dicha ley, puedan solicitar la reconsideración de tales resoluciones, y en el segundo párrafo del mismo artículo se señala que en el recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional. Asimismo, en el artículo 28 párrafo segundo del Reglamento de los artículos 2<sup>a.</sup>, 3<sup>a.</sup>, 4<sup>a.</sup>, 8<sup>a.</sup>, 11, -- 13, 14 y 16 a 20 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal -- en Materia Económica, se dispone que ésta Secretaría tiene la facultad de requerir dentro del plazo de diez días posteriores a la recepción del recurso, pruebas y documentos adicionales a las exhibidas -- por el recurrente, agregando dicho precepto que la resolución correspondiente se discutirá en un término de diez días.

De lo anterior se desprende que el par-

particular cuenta con dos momentos procesales mediante los cuales puede hacer valer sus derechos respecto de la resolución que emita la autoridad como consecuencia de una infracción que se cometa a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; el primer momento es cuando la persona a quién se levanta el acta de inspección, tiene el derecho de presentar observaciones y ofrecer pruebas con relación a los hechos de que se trate en el término de tres días, pudiendo en éste acto modificar o inclusive revocar la futura sanción, si es que con las observaciones y pruebas ofrecidas así lo ameritan. El segundo momento es cuando una vez que la autoridad analiza el acta y resuelve el escrito de observaciones ya sea desechándolo por extemporáneo o comunicando al particular que los argumentos hechos valer en el mismo, carecen de valor probatorio, ésta emita la resolución correspondiente a la infracción cometida, es entonces --- cuando después de haber sido notificado el afectado por dicha resolución, éste cuenta con 15 días hábiles para presentar su recurso de inconformidad, pudiendo la autoridad modificar, revocar o confirmar la resolución impugnada, dependiendo desde luego de los argumentos y elementos probatorios que se hayan aportado.

En conclusión, se puede decir que la idea plasmada en la Constitución es que en todo procedimiento que si gan las autoridades y que llegue a privar de sus derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de presentar las defensas adecuadas, es decir, la connotación de ser oído y vencido se refiere ineludiblemente a la existencia en la ley de un procedimiento administrativo en el que se dé audiencia al interesado y --

oportunidad de rendir sus pruebas. Además, el procedimiento administrativo que concluye con la privación de un derecho, no requiere estar construido con las mismas formas del procedimiento judicial, sino que puede usar todos los medios que sean suficientes para dar oportunidad de audiencia y defensa al afectado por una resolución administrativa.

### CAPITULO III

#### LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 1.- El principio de legalidad y la garantía de audiencia.
- 2.- Bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia.
- 3.- Algunas excepciones a la garantía de audiencia.
- 4.- Criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación.

## CAPITULO III

## LA GARANTIA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

- 1.- El principio de legalidad y la garantía de audiencia.

La garantía de legalidad es la mayor protección con que cuenta el gobernado en nuestra legislación, en virtud de que a través de ella se protege desde la propia Constitución General hasta los reglamentos administrativos.

Dicha garantía de legalidad se encuentra consagrada en la primera parte del artículo 16 constitucional al señalar: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Como se puede observar, es a través de los términos fundamentación y motivación como se condiciona todo acto de molestia que se realice al gobernado, toda vez que la expresión fundar significa que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 de nuestra Constitución Federal, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que dicha disposición contemple la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad. Asimismo, la fundamentación legal es

una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que "las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite", - principio que ha sido tomado en cuenta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer: "para que la autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirve de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca." Jurisprudencia 402 (séptima -- época), pág. 666 volumen 2a. Sala, Tercera Parte, Apéndice 1917-1975.

Por otra parte, cuando la autoridad -- funde un acto de molestia, debe tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Que el órgano estatal al emitir el -- acto, esté investido de facultades expresamente consignados en la -- norma jurídica.

- Que el acto esté previsto en dicha -- norma jurídica.

- Que su sentido y alcance se ajusten -- a las disposiciones normativas que lo rigen.

- Que dicho acto derive de un manda--- miento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos -- que lo apoyen.

En relación al término motivación, significa que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente, establecido por la ley, en otras palabras; la motivación implica 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. Además, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe mencionar los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que este se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos en la norma.

A éste respecto, la Suprema Corte ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial: "El artículo 16 de la Carta Magna es terminante al exigir, para la validéz de todo acto autoritario de molestia, que el mismo esté fundado o motivado, debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto..." No obstante, por consiguiente, con que exista en el Derecho Positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que -

se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. Por otra parte, la circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías de mandamiento escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconstitucionalidad consistente en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas éstas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto que ella emane." "El artículo 16 de la Constitución Federal, exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con éste mandamiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que precedieron su emisión. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados sean bastantes para provocar el acto de autoridad." Amparo en revisión 8,872/61 José Horario Septién. 21 de Julio de 1961 5 votos. Ponente. Felipe Tena Ramírez. Tomo XLVIII, Segunda Sala, pág. 36. Sexta Epoca. Además, Informe de 1968. Segunda Sala, - pág. 126 (dos ejecutorias). Idem. Informe de 1975, pág. 87, Segunda Sala.

Por lo que respecta a la garantía de audiencia, diremos que es la principal defensa de que dispone todo -

gobernado, frente a actos del poder público que tiendan privarlo de sus intereses, se encuentra prevista en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna, al establecer: "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."

Dicha garantía se encuentra integrada a su vez de cuatro garantías específicas de seguridad jurídica que son:

- Que se siga un juicio previo en contra de la persona a quién se le pretenda privar de alguno de sus derechos tutelados por la mencionada garantía.

El concepto juicio previo, se manifiesta en un procedimiento en el que se debe de realizar una función jurisdiccional tendiente a decir el Derecho a través de un fallo o sentencia. Este procedimiento se puede substanciar ante autoridades materialmente jurisdiccionales, materialmente administrativas o formal y materialmente judiciales.

Por lo que respecta a las autoridades materialmente jurisdiccionales, mencionaremos a las Juntas de Conci

liación y Arbitraje, cuyas funciones principales consisten en decir el Derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia que les fija la legislación vigente.

En relación a las autoridades materialmente administrativas, citaremos a las autoridades fiscales, cuya primordial función consiste en desempeñar actos materialmente administrativos, como son la fijación, calificación y cobro de los tributos legalmente decretados, pero que sin embargo, tiene atribuciones para resolver las controversias o conflictos que se susciten con el causante, al deducir éste su oposición antes de promover el juicio respectivo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las autoridades formal y materialmente jurisdiccionales, son aquellas que pertenecen al Poder Judicial local o federal, cuya principal función consiste en decir el Derecho de acuerdo con los términos expuestos con antelación.

No obstante lo anterior, existen marcadas diferencias entre los Tribunales Administrativos y los Judiciales; en relación a los Administrativos, se hace notar que su fundamento se encuentra en el segundo párrafo, fracción primera del artículo 104 Constitucional, al señalar: "Las leyes Federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo diri-

mir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y — los recursos contra sus resoluciones."

A éste respecto, es pertinente señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación, es uno de los Tribunales Administrativos que se encuentran anclados en el Poder Ejecutivo, por lo que actúa por Delegación de éste; sin embargo, es un tribunal administrativo de plena autonomía con la organización y atribuciones que establece su ley orgánica; asimismo, sus sentencias en los juicios de nulidad tienen el carácter de declarativas, de tal manera, que se limitan a reconocer sobre la validéz de la resolución administrativa, o bien, a declarar su nulidad, Por otra parte, éste tribunal no es considerado como un órgano de plena jurisdicción, pues carece de imperio para ejecutar sus decisiones, según lo ha manifestado la jurisprudencia de la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Otra distinción que existe, es la que se refiere a que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes, siendo éste un atributo exclusivo del Poder Judicial, a través de los juicios de amparo; por último, se hace notar que el Tribunal Fiscal de la Federación, es de justicia delegada y no retenida, en virtud de — que ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad admi--

nistrativa, tendrá intervención alguna en las resoluciones o procedimientos del Tribunal.

En relación a los Tribunales Judiciales, éstos tienen su fundamento en el artículo 104 constitucional -- que señala: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;" asimismo, en la primera parte -- del artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles, se establece que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas-- tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera.

Del análisis de la fracción I del artículo 104 constitucional, se desprende que los tribunales federales tienen atribuciones de conocer todas aquellas controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y apli

cación de leyes federales, considerándose ésta una diferencia con relación a los Tribunales Administrativos. Por último, se hace notar - que mientras los tribunales administrativos dependen del Poder Ejecutivo, los Judiciales pertenecen al Poder Judicial de la Federación.

- Que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos.

Esta disposición corrobora la garantía que contiene el artículo 13 constitucional, al señalar que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, entendiéndose como tales - aquellos que no tienen una competencia genérica, sino casuística, es decir, que su actuación se limite a conocer de un determinado negocio para el que se hubiere creado especialmente, en consecuencia, el término "previamente", significa la preexistencia de tribunales al caso que pudiese provocar la privación de alguno de los derechos establecidos en el artículo 14 de la Constitución General; además, deberán estar dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número indeterminado.

Por otra parte, la idea de tribunales no debe considerarse únicamente a los órganos del Estado que están - adscritos al Poder Judicial local o federal, sino que comprende a - cualquiera de las autoridades administrativas según lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis: - "Las garantías individuales del artículo 14 constitucional se otor-

gan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último". Semanario Judicial de la Federación, - Tomo L. pág. 1552. La misma idea se contiene en la ejecutoria dictada en el amparo de revisión 7554/6, Delfino Islas, Tomo LXVII, pág. 18, Segunda Sala, Sexta Época.

- Que en dicho juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento.

En todo conflicto jurídico, la autoridad debe tener un verdadero conocimiento del mismo, por lo que el particular deberá manifestar sus pretensiones apegándose siempre a la buena fé y verdad sabida. De ésta manera la autoridad que va a derimir dicho conflicto, es decir, que va a decir el Derecho en el mismo, tiene la obligación ineludible de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación extorne sus pretensiones opositoras al mismo. Es por ello, - que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, debe establecer la autoridad de defensa y oposición, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias que prevengan - ya sea de un particular o de una autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la privación de algún derecho.

Asimismo, como ya se dijo anteriormente, toda resolución jurisdiccional debe decir el Derecho en un conflicto jurídico apegándose a la verdad o realidad, y no bastando para ellos la sola formación de la controversia mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, es menester que a éste se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelve, esto es, la oportunidad de probar los hechos en los que finque sus pretensiones opositoras (oportunidad probatoria). Por lo que, toda ley procesal debe contener dicha oportunidad en beneficio de las partes del conflicto jurídico.

Con relación a lo acentado en el párrafo anterior, el Lic. Ignacio Burgoa nos dice: "En las diferentes leyes adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formas procesales, tales como las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar o para oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto privativo, etc. y, consiguientemente, la contravención o cualquiera de ellas, significa simultáneamente la violación a la formalidad procesal respectiva, esto es, a la garantía de audiencia a través de dicha garantía de seguridad jurídica. ( 1 )

- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

---

( 1 ) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Décimotercera Edición. Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1980. pág. 571.

Esta garantía corrobora la contemplada en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, que se refiere a la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, por lo tanto, opera respecto de las normas substantivas que deben aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico de que se trate, siempre y cuando la controversia haya surgido con fecha posterior a la creación de dichas normas substantivas.

Quando se trate de un acto administrativo de autoridad que importe la privación en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 - constitucional, el procedimiento se debe ventilar ante la autoridad superior a aquella que emitió el acto, debiendo ser observado dicho procedimiento con estricto apego a derecho.

Con respecto a este último párrafo, es pertinente señalar que no se debe de confundir la preexistencia de la oportunidad legal para defenderse del acto de privación, con la impugnabilidad de éste mediante recursos que consignan las leyes que norman dicho acto. En el primer caso, se observa la garantía de audiencia, mientras que en el segundo, se deja de acatar; de tal suerte que cuando una ley administrativa faculta a la autoridad 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 establezca recursos para impugnar dichos actos.

De lo anterior se concluye que el principio de legalidad se encuentra consagrado en la primera parte del artículo 16 constitucional, el cual consiste en la suficiente fundamentación y motivación que debe tener todo mandamiento emitido por .... la autoridad en el ejercicio de sus funciones, y por lo que se refiere a la garantía de audiencia, esta se encuentra contemplada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, consistiendo fundamentalmente en que nadie puede ser privado de sus más elementales derechos como son la vida, la libertad, la propiedad y la posesión, 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.

2.- Bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia.

Conforme al segundo párrafo del artículo 14 constitucional, los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia son los siguientes:

- La vida.- De acuerdo con el pensamiento aristotélico, la vida es el estado existencial del sujeto, entendiéndose por existencia la realización de la esencia misma de la materia orgánica animada y racional, por lo que, es a través del concepto vida como la garantía de audiencia tutela la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pretendan hacer de ---

ella objeto de privación, es decir, mediante esta garantía se protege al ser humano en su aspecto psico-físico y moral como persona individual.

- La libertad.- Esta consiste en la forjación y realización de fines vitales y en la selección de medios tendientes a conseguirlos; en este orden de ideas, podemos decir que todas las libertades públicas individuales, están protegidas a través de la garantía de audiencia, frente y contra cualquier acto de autoridad que importe su privación y concretamente la libertad personal, física o ambulatoria.

- La propiedad.- Es el derecho real por excelencia, ésta se encuentra protegida por la citada garantía de audiencia, en cuanto a los tres derechos subjetivos que de ella se derivan, y que son el uso, el disfrute y la disposición de la cosa. El uso se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para satisfacer sus propias necesidades. Por medio del disfrute, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos, ya sean civiles o naturales que dicha cosa produzca. La disposición de la cosa consiste en celebrar actos de dominio de diversa índole, como por ejemplo, una venta, una donación, constituir gravámenes, etc.

Por otra parte, la propiedad es una relación jurídica que existe entre una persona a quien se imputan derechos específicos, y un sujeto pasivo universal que tiene la obligación negativa de no vulnerar, afectar o entorpecer su ejercicio, dis-

tinguiéndose frente a terceros por la posesión originaria, sobre todo cuando se trata de bienes inmuebles que se encuentran inscritos - en el Registro Público de la Propiedad.

Asimismo, existen propiedades verdaderas y aparentes, por lo que cabe el cuestionamiento de que si la garantía de audiencia sólo protege a la verdadera propiedad, o si también tutela la aparente propiedad. A este respecto, las autoridades del Estado tienen prohibido por el artículo 14 constitucional privar a una persona de los bienes materia de su propiedad, cuando el acto de privación no reúne los requisitos elementales de la garantía citada, lo que quiere decir que es cualquier tipo de propiedad la que se encuentra protegida por la referida garantía.

- La posesión.- Desde el punto de - vista doctrinario, para el jurista Savigni, los elementos integrantes de la posesión eran el Corpus (tenencia material o poder fáctico de disposición de una cosa) y el animus (intención de conducirse como dueño de la misma), llamándose a esta doctrina subjetiva de la posesión, la cual señalaba además, que si faltaba alguno de dichos elementos, era inexistente la posesión.

Para el jurista Ihering, quien propugnaba la teoría objetiva, decía que la posesión se traduce en un poder de hecho ejercido sobre una cosa por una persona, y para que ese poder pueda considerarse como posesión, se requiere que quien la de-

sempaña pueda ejercer todos, alguno o algunos de los derechos atribuidos a la propiedad. De esta manera, la posesión se revela como un *speculum proprietatis*, puesto que no es sino un poder fáctico que se despliega sobre una cosa, a través del cual quien la ejerce, puede desempeñar el *jus fruendi*, el *jus utendi* o el *jus abutendi*.

Ahora bien, por lo que respecta al poder de hecho que se ejerce sobre una cosa, necesariamente debe tener una causa generadora, es decir, reconocer un origen, así por ejemplo, cuando el arrendatario, el comodatario o el acreedor prendario ejerce el poder de hecho sobre la cosa, o sea el derecho de uso y de disfrute, se estará en presencia de posesiones derivadas, en cambio, cuando se trate de un contrato de compraventa o de donación como causa generadora del poder de hecho, se estará en un caso de posesión originaria en virtud de que quien ejerce dichos actos jurídicos, no sólo tendrá el derecho de usar y disfrutar la cosa, sino también de disponer de ella.

En relación a la posesión, el Lic. --- Ignacio Burgoa señala: "Tratándose de conflictos posesorios, es decir, de cuestiones en que exista disputa de dos o más personas por la posesión de un bien, la garantía de audiencia es eficaz para preservar cualquier posesión independientemente del título o la causa conforme a la cual se haya constituido, siempre que no se trate de actos notoriamente ilegítimos o delictivos que por su propia natura-

leza jurídica son ineptos para originar en favor del que ejerce el poder de hecho, ningún derecho normalmente atribuible a la propiedad".-

( 2 )

- Por lo que se refiere a los derechos del gobernado, se comprende cualquier derecho subjetivo, ya sea real o personal.

Los derechos subjetivos se consideran como aquellas facultades concedidas a la persona por el orden jurídico existente, de tal manera que según Bonnacase, estos se definen como un cúmulo de facultades o pretensiones que adquiere una persona dentro de la situación jurídica en que se encuentra; sin embargo, para Recaséns Siches, el derecho subjetivo stricto sensu, es aquella situación en que una persona se haya en una relación jurídica, a virtud de la cual se le atribuye por la norma la facultad de exigir de otra persona el cumplimiento de cierto deber jurídico. En este sentido, se dice que una persona tiene el derecho subjetivo stricto sensu o una pretensión cuando el último grado de actualización de un deber jurídico de otra persona está a disposición de la persona titular o activa. Es decir, existe un derecho subjetivo a favor de una persona cuando ésta tiene la facultad de exigir de otra el cumplimiento de un deber correlativo, o sea, cuando llegado el momento tiene la facultad de pedir el auxilio del aparato coercitivo.

( 2 ) Burgoa Ignacio, Ob. Cit. págs. 558-559.

Por otra parte, los derechos reales se constituyen sobre los bienes muebles o inmuebles, siendo inherentes a dichos bienes, en virtud de que forman parte de ellos al nacer a la vida jurídica. En cambio, los derechos personales son aquellos que facultan a una persona a exigir a otra un acto de dar, hacer o no hacer determinada conducta.

En síntesis, se puede decir que los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, son la vida la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado, estando contemplados en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que se trata de los atributos más preciados que tiene el ser humano a través de su existencia, agregando además, que en torno a dichos bienes jurídicos gira nuestro orden constitucional.

### 3.- Algunas excepciones a la garantía de audiencia.

La garantía de audiencia no opera de un modo absoluto, lo que quiere decir que por regla general todo gobernado frente a cualquier acto de autoridad que lo afecte de algún modo en su esfera jurídica o patrimonial, gozará de las oportunidades defensiva y probatoria antes de que se realice en su perjuicio el acto privativo; sin embargo, por diversas razones de interés general principalmente, la Constitución General establece algunas excepciones, como la que se encuentra contemplada en su artículo 33, en

el sentido de que los extranjeros que juzgue o considere indeseables el Presidente de la República, pueden ser expulsados del país sin -- juicio previo. También en materia tributaria existe otra excepción a la garantía de audiencia, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la autoridad fiscal no está --- obligada a escuchar al causante previamente al acto que fija un im -- puesto. A este respecto, la Corte señala: "...como el fisco se encar -- ga de cobrar los impuestos determinados por las leyes para el soste -- nimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es eviden -- te que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y uni -- laterales que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior -- a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el re -- quisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el -- momento en que las instituciones y el orden constitucional desapare -- cieran por falta de elementos económicos necesarios para su subsis -- tencia. Por tanto, en materia tributaria no rige la garantía de au -- diencia previa..." Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época, Vol. XCVII, julio de 1965, Ejecutorias del Pleno, págs. 28 a 44.

Desde el punto de vista doctrinario, -- el Lic. Ignacio L. Vallarta, considera que la facultad económico -- coactiva no es contraria al artículo 14 constitucional, atendiendo a la necesidad, urgencia y premura con que el Estado debe proceder pa -- ra fijar y recaudar los impuestos que entrañan obligaciones públicas individuales de carácter económico y cuyo cumplimiento está directa --

mente destinado a sufragar los gastos públicos de muy variada índole, objetivo este que no se lograría con la ductilidad y prontitud que su consecuencia requiere, si se observara previamente a tales actos la garantía de audiencia.

Sin embargo, se hace notar que la misma Corte, ha establecido que cuando se trata de contribuciones, la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, siendo hasta entonces cuando los interesados pueden impugnar ante las autoridades el monto y cobro correspondiente, y basta con que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del impuesto, una vez que ha sido fijado por las autoridades fiscales, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado por el artículo 14 constitucional.

De lo anterior se desprende que si bien es cierto que nuestra Carta Magna, estatuye algunas excepciones a la garantía de audiencia, también lo es que los afectados por las resoluciones que emita la autoridad sin respetar dicha garantía, pueden hacer valer sus defensas en fecha posterior al mandamiento de privación o afectación de derechos, argumentando no solo violaciones a la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, sino también a la falta de motivación y fundamentación de que habla el principio de legalidad consagrado en el numeral 16 de la Constitución General.

4.- Criterio Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que independientemente de que la ley secundaria observe o no la garantía de audiencia, toda autoridad del país, antes de privar a algún gobernado de los bienes jurídicos protegidos por la citada garantía, debe escuchársele en defensa y recibirle las pruebas que rinde para apoyarla.

La anterior consideración obedece a la supremacía que tiene el artículo 14 de nuestra constitución sobre la legislación ordinaria, por lo que, sin perjuicio de lo que pudieran disponer las leyes secundarias sobre algún procedimiento defensivo, es deber de todo órgano estatal acatar lo estatuido en el citado artículo 14.

A este respecto, se citan las siguientes tesis jurisprudenciales:

"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 tri-

bunales 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." Informe de 1969 Tribunal Pleno, pág. 216, primera parte.

A través de esta tesis, se faculta no solo a las autoridades judiciales para que puedan privar de sus propiedades y derechos a los particulares, sino que también le otorga esas facultades a las autoridades administrativas; sin embargo, es muy explícita dicha tesis al indicar los elementos que exige la segunda parte del artículo 14 constitucional, es decir, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley; lo que quiere decir que cualquier autoridad administrativa puede privar de sus derechos a los particulares, siempre que se cumpla con los supuestos citados.

Asimismo, existe otra jurisprudencia-

que dice: "las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable, y, además a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca en manera alguna requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que, para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental, cierto es que, con arreglo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, no tiene éste facultades para declarar la inconstitucionalidad de una ley, pero tal tesis no impide que el propio Tribunal sea competente para examinar y decidir si se ajusta o no la Carta Magna un acto administrativo que no tiene las características de una ley". Amparo en revisión 2125/59, Antonio García Michel. 23 de marzo de 1960. 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Sexta Época. Tomo XXXIII, Segunda Sala, pág. 37.

En esta tesis se obliga a las autoridades administrativas a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, independiente de que la ley que rige el acto contem-

ple o no medios de defensa previos a la emisión de dicho acto, quedando de esta manera supeditadas las funciones de las autoridades a lo que se exige en el artículo 14 constitucional.

Por último, se cita la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice: "No basta argumentar que la ley aplicable al caso concreto no contenga determinaciones para oír a los interesados cuando se trata de revocar o modificar la situación jurídica creada en favor de ellos, para que las autoridades administrativas no tengan que otorgar a los particulares la garantía de audiencia, porque sobre cualquier consideración o determinación de leyes secundarias, existe el mandato de imperiosa obligación contenido en el artículo 14 constitucional que obliga a cualquier autoridad a conceder dicha audiencia para afectar los derechos de los particulares.

A este respecto, se hace notar que a través de la tesis que se acaba de mencionar, se establece en forma de mandato de imperiosa obligación la observancia del artículo 14 de nuestra Carta Fundamental por parte de la autoridad que pretenda afectar los derechos de los particulares, principalmente cuando se trate de modificar la situación jurídica creada en su favor.

En síntesis, se puede decir que no sólo las autoridades judiciales tienen atribuciones de privar a los particulares de sus propiedades y derechos, sino que también es una

facultad encomendada a las autoridades administrativas, siempre y cuando respeten la garantía de audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley, en virtud de que existe la obligación irrestricta de que cualquier autoridad tiene el deber de conceder a todo particular la garantía de audiencia previa y de legalidad, antes de afectar lo en sus derechos, desde luego tomando en cuenta las excepciones que se contemplan en la propia constitución, como por ejemplo la que se encuentra prevista en su artículo 33, en el sentido de que los extranjeros que juzgue o considere indeseables el Presidente de la República, pueden ser expulsados del país sin juicio previo, esta disposición es muy saludable para el país si se toma en cuenta que en materia política solo los mexicanos pueden intervenir en asuntos políticos del país. En materia tributaria, también hay otra excepción a la garantía de audiencia previa, en virtud de que nuestro máximo tribunal de justicia, ha establecido que la autoridad fiscal no está obligada a escuchar al causante previamente al acto que fije un impuesto, pero si está obligada a escucharlo posteriormente a su fijación, siendo hasta entonces cuando los interesados pueden impugnar ante las autoridades el monto y cobro correspondiente, de conformidad con lo que dispone el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice: "El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación..."

#### CAPITULO IV

DISPOSICIONES PARA ACTUALIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA CONTEMPLADA EN LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

- 1.- Definición e interpretación de la Garantía de Audiencia contemplada en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- 2.- Pruebas que se pueden ofrecer en el Procedimiento Administrativo.
- 3.- Cumplimiento de la Garantía de Audiencia.

## CAPITULO IV

DISPOSICIONES PARA ACTUALIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA CONTEMPLADA EN LA LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.

- 1.- Definición e interpretación de la Garantía de Audiencia contemplada en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

A pesar de que la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica se promulgó el 30 de diciembre de 1950, no fué sino mediante reformas a su artículo 19 publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1980 como quedó establecida la garantía de audiencia al señalar en su parte conducente: "Las partes que tuviesen interés jurídico, podrán formular observaciones durante la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate o por escrito hacer uso de tal derecho dentro del término de tres días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta.", dando así cumplimiento al principio sustentado por la Suprema Corte en el sentido de que a contrario-sensu: "toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares debe declararse inconstitucional. Acla-

rándose que una ley es inconstitucional cuando pugna con el artículo 14 constitucional, y será anticonstitucional cuando contenga disposiciones expresas contrarias a las de la Carta Magna.

Es a través de esta garantía de audiencia previa como se les da la oportunidad a las personas físicas o morales de formular observaciones durante la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate, o bien, hacer valer ese derecho por escrito cuando se les levanta un acta de inspección por infracción a la ley citada con antelación.

En dicha garantía de audiencia previa se contemplan las dos formalidades procesales esenciales, es decir, la de defensa u oposición al futuro acto privativo y la probatoria; sin embargo, se hace notar que el término de tres días hábiles que se indica para hacer valer dicha garantía, es muy corto si se toma en cuenta que cuando se trata de personas morales, por ejemplo, el particular a quien se le levanta un acta de inspección no siempre cuenta con poder bastante para intervenir a nombre de su representada, o bien, las pruebas documentales que necesita para desvirtuar la infracción cometida no las tiene en su poder.

Asimismo, cuando se trata de personas físicas en especial de comerciantes en pequeño, en la mayoría de las veces presentan sus escritos de observaciones sin ofrecer pruebas que desvirtuen en forma total o parcial la infracción cometida,

principalmente cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial autoriza la modificación de los precios a los productos de una empresa determinada, y los productores y comerciantes al mayoreo omiten - comunicar a los comerciantes en pequeño, o sea, a su clientela habitual los nuevos precios de dichos productos, no obstante estar obligados a hacerlo dentro de los tres días siguiente a la fecha en que se notifique a aquellos la fijación o modificación de los mismos, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 7º del Reglamento de los artículos 2º., 3º., 4º., 8º., 11, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. Además, los inspectores que se encargan de vigilar que se respeten los precios oficiales, no siempre cuentan con la información veraz y oportuna respecto de los ajustes que se hacen a los precios oficiales, por lo que a veces se levantan actas en las que se reportan violaciones a los precios oficiales de artículos que tienen dos o tres días de haberse autorizado.

Por otra parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles que es la disposición legal que se aplica en forma supletoria en cualquier procedimiento administrativo, su artículo 297 establece: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:

- I.- Diez días para pruebas, y
- II.- Tres días para cualquier otro caso."

Como se puede observar en la fracción I, se habla de un término de diez días para pruebas y en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, se establece que las partes que tuviesen interés jurídico, podrán formular observaciones y ofrecer pruebas dentro de un plazo de tres días hábiles, existiendo una diferencia entre dichos plazos, en virtud de que para uno es de diez días y para otros de tres días; no se omite señalar que en la citada fracción I, se habla única y exclusivamente de un ofrecimiento de pruebas, y en el último párrafo del artículo 19 en comento se trata de una garantía de audiencia; sin embargo, en ambos se habla de ofrecer pruebas; asimismo, en la fracción II, se establece tres días para cualquier otro caso, siendo este término el que sirvió de base para que el legislador estableciera la garantía de audiencia previa en la mencionada Ley Sobre Atribuciones.

Aunado a lo anterior, el artículo 20 de la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, establece: "Cuando existan las presunciones de monopolio establecidas en el artículo 4<sup>o</sup> se concederá a los particulares un plazo de 30 días para exponer sus defensas. Si estas no se hicieren valer o no resultaren fundadas, se impondrán las sanciones aplicables en caso de monopolio"; desprendiéndose una gran diferencia entre el término que establece el último párrafo del artículo 19 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que es de tres -

días y el contemplado en el numeral 20 de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, que es de 30 días, a pesar de que ambas leyes protegen la economía del público consumidor, sin embargo, dicha diferencia es muy explicable si se toma en cuenta que no es lo mismo configurar la existencia de un monopolio, que integrar una violación a los precios oficiales; en el primer caso, la autoridad debe tener la certeza de que existen los siguientes supuestos:

- Una concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario.

- Un acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, realizado sin autorización y regulación del Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

- Una situación comercial, industrial de prestación de servicios creada deliberadamente que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios. Mientras que en el segundo caso, la autoridad únicamente debe integrar la existencia de una violación a los precios oficiales.

Por lo tanto, en materia de monopolio, al contar el afectado con un término de 30 días para exponer sus defensas, tendrá el tiempo suficiente para encontrar los medios de pruebas necesarios para que se cancele o disminuya la infracción co-

metida, o bien, de deponer su actitud asumida, siendo este último el objetivo principal que se persigue; haciéndose notar que si dichas defensas no se hacen valer o resultan infundadas, entonces se aplicarán las sanciones que correspondan.

En cambio, cuando se trata de violaciones a los precios oficiales, el particular cuenta con un término de tres días hábiles para impugnar el acta de inspección y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate, viéndose muy apresurado en dicho ofrecimiento de pruebas; por esta razón, en la mayoría de las veces no hace valer la garantía de previa audiencia a que tiene derecho, o bien, en caso de que lo haga, presenta su escrito después del término legal de los tres días, o cuando lo presenta a tiempo, no ofrece pruebas para desvirtuar los hechos consignados en el acta respectiva.

De lo que se concluye que mediante esta última garantía de previa audiencia, se cumple con lo establecido en el artículo 14 constitucional, siendo así como el particular se ve más protegido en su esfera jurídica y patrimonial, al tener la oportunidad de deducir sus derechos antes de que la autoridad emita un acto que tienda a privarlo de sus posesiones, propiedades o derechos, por infracción a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, al Reglamento de los Artículos 2º., 3º., 4º., 8º., 11, 13, 14 y 16 a 20 de la ley invocada, y demás disposiciones legales que se relacionen con dicha ley.

2.- Pruebas que se pueden ofrecer en el procedimiento administrativo.

En nuestro sistema legal, el procedimiento administrativo que concluye con la privación de un derecho, no requiere estar construido con las mismas formas del procedimiento judicial para satisfacer las exigencias constitucionales, sin que pueda usar todos los medios razonables que sean suficientes para dar oportunidad de audiencia y defensa al afectado por una resolución administrativa.

A este respecto, el procedimiento administrativo que se lleva a cabo en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de precios, se encuentra regulado por el artículo 16 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, que establece: "Las personas afectadas por las resoluciones que la Secretaría de Comercio dicte con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán solicitar ante la propia Secretaría, la reconsideración de dichas resoluciones.

En el recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, Al interponerse, deberán acompañarse los documentos en que señale la resolución recurrida y acreditada la personalidad de quien promueva.

Para el desahogo de las pruebas ofrecidas se concederá al recurrente un plazo no menor de 8 ni mayor de 30

días hábiles que la Secretaría de Comercio fijará según el grado de dificultad que el dicho desahogo implique. Quedará a cargo del recurrente la presentación de testigos, dictámenes y documentos. De no presentarlos dentro del término concedido, la prueba correspondiente no se tendrá en cuenta al emitir la resolución respectiva. En lo no previsto en este párrafo, será aplicable supletoriamente en relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de pruebas, el Código Federal de Procedimientos Civiles..."

De lo anterior se desprende que los afectados por las resoluciones que emita dicha Secretaría, cuentan con un plazo de 15 días hábiles para interponer el recurso de inconformidad, pudiéndose ofrecer toda clase de pruebas con excepción de la confesional, además de que deberán de acompañarse los documentos fundatorios de la resolución y acreditar la personalidad de quien promueva. Asimismo, el afectado cuenta con un plazo de 30 días para el desahogo de las pruebas ofrecidas según el grado de dificultad que dicho desahogo implique.

Por otra parte, continua señalando el citado artículo 16, las resoluciones no recurridas dentro del término de 15 días hábiles, las que se dicten al resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas. Además, que la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida por cuanto al pago de multas por un plazo de 5 días hábiles, siempre que —

dentro de este término se garantice su importe en los términos del -- Código Fiscal de la Federación, continuando dicha suspensión hasta que la Secretaría resuelva el recurso, de no constituirse la garantía, ce-- sará la suspensión y procederá la ejecución de la resolución.

Ahora bien, en relación con el ofreci-- miento de pruebas, el artículo 93 del Código Federal de Procedimien-- tos Civiles, establece: "La ley reconoce como medios de pruebas:

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección ju-- dicial;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos y notas-- taquígrafas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y
- VIII. Las presunciones."

Lo que significa que son las mismas -- pruebas que se pueden ofrecer en el procedimiento administrativo a -- que nos hemos venido refiriendo, con excepción de la confesional; sin embargo, es pertinente hacer notar que el Código Fiscal de la Federa-- ción, no sólo hace excepción a la prueba confesional, sino que tam-- bién exceptúa a la testimonial, al señalar en su artículo 130: "En -- los recursos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, ex--

cepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones".

Se considera que la excepción a la prueba confesional, obedece a que el contenido de los documentos públicos hacen prueba plena, según lo establece el primer párrafo del artículo 202 del citado Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece: "Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad..."; asimismo, la parte final de este artículo señala: "En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del Tribunal". Lo que quiere decir que en principio todo documento público hace prueba plena, pero en caso de ser objetado mediante pruebas, el tribunal tiene amplias facultades para darles a éstas su justo valor probatorio dentro del procedimiento. Además, hay autoridades que gozan de fé pública, por lo que no sería procedente que se les llamara a desahogar una prueba confesional sobre documentos que ellas mismas certificaron.

En relación a la prueba testimonial, también la exceptúa el Código Fiscal, en virtud de que se cree que por un lado se toma en cuenta la Simplificación Administrativa, y por otro lado se considera que cuando la autoridad valoriza el contenido y las pruebas ofrecidas en un escrito de inconformidad, llega al convencimiento de que el particular impugna un acto porque le asiste la

razón, o bien, únicamente lo hace para retardar el procedimiento administrativo; sin embargo, por regla general, la autoridad llega al convencimiento en base a las pruebas documentales que le presenta - el afectado a través de la secuela del procedimiento.

Por otra parte, en este procedimiento administrativo, el término probatorio es hasta de 30 días según lo dispone el numeral 16 de la citada Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, estando en concordancia con lo preceptuado en el artículo 337 del también mencionado Código Federal de Procedimientos Civiles, que a la letra dice: "Transcurrido el término para contestar la demanda o la reconvección en su caso, el tribunal abrirá el juicio a prueba, por un término de treinta días"

Es pertinente señalar que la valoración de las pruebas es un factor de vital importancia en el procedimiento administrativo, en virtud de que de una buena valoración depende prácticamente la modificación de la resolución recurrida en favor del afectado, tratándose de multas por ejemplo, de la estimación que se haga de las pruebas, es como se determina la revocación, disminución o confirmación de la sanción impuesta.

Con relación a la valoración de las pruebas, el Lic. Luis Martínez López, señala: "...pruebas en la fase oficiosa del procedimiento.- En esa etapa del procedimiento tributario no existe rigorismo para la estimación de las pruebas, idén

tico al de la fase jurisdiccional, esto es, la autoridad puede aplicar un criterio más bien de convencimiento. Sin embargo, cuando se reclama en el tribunal la indebida estimación que la autoridad haya hecho de las pruebas, que hubiere tenido o debido tener a la vista al dictar su resolución, la Sala debe aplicar su criterio legal porque el inciso VII del artículo 200 la obliga a apreciar la resolución como aparezca ante la autoridad fiscal y conforme al artículo 201, las salas deben valorizar las pruebas conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles." ( 1 )

En síntesis, se puede decir que en materia de precios, el procedimiento administrativo se encuentra contemplado en el artículo 16 de la multicitada Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, pudiéndose ofrecer toda clase de pruebas con excepción de la confesional; además, el recurrente tiene un plazo de 15 días para presentar su inconformidad a la resolución impugnada y un término de 8 a 30 días para el desahogo de dichas pruebas; sin embargo, se puede aplicar en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles en relación con el ofrecimiento, recepción y desahogo de dichas probanzas.

### 3.- Cumplimiento de la garantía de - audiencia.

El artículo 103 de nuestra Carta Mac-

( 1 ) Martínez López Luis, Derecho Fiscal Mexicano, Cuarta Edición, Edit. E. C. A. S. A. México 1982, pág. 232 .

na, estatuye: "Los tribunales de la Federación, resolverán toda controversia que se sucite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad - que viole las garantías individuales..."

Asimismo, el numeral 107 constitucional señala: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las siguientes bases:

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal..."

De lo señalado en estos preceptos se desprende a contrario sensu que las autoridades tienen la imperiosa obligación de observar con estricto apego a derecho las formalidades contempladas en la legislación mexicana, cumpliéndose de esta forma con el espíritu del legislador y los fines altruistas del derecho.

Con relación a lo que se acaba de señalar, nuestro máximo Tribunal de Justicia ha establecido: "2613 AJ---- DIENCIA GARANTIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- Cuando un precepto administrativo, para respetar la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, establece que se oirá al afectado en defensa, sin dar lineamientos precisos al respecto, de

be estimarse que las autoridades están obligadas a dar a conocer a - dicho afectado, en forma completa, todos los elementos de cargo que pueda haber en su contra; deben asimismo darle un término razonable para que aporte las probanzas que estime conveniente para probar sus defensas y desvirtuar las pruebas de cargo, y deben darle oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, después de haberle permitido tomar conocimiento cabal de las pruebas existentes en su contra. Por lo demás, en estos casos, es precisamente la autoridad la que, - ante la falta de precisión de la ley, tiene el cargo de probar que - ha satisfecho los requisitos anteriores demostrando que se ha emplazado al afectado, que se le han dado a conocer los elementos necesarios y que se le ha dado un término razonable para aportar pruebas y alegar. De lo contrario se pondría sobre el afectado una carga injusta y muy difícil de afrontar, si no imposible a veces, pues siendo - las autoridades quienes conducen el procedimiento en que ha de darse al afectado la garantía de audiencia, son ellas las que pueden tener en su mano los elementos de prueba respecto a los actos procesales - realizados, mientras que el afectado estará obligado a probar hechos negativos, o hechos positivos que aparecen precisamente en la investigación en que alega no haberse dado plena oportunidad de defensa." (Amparo en revisión 591/1973. José L. Colima García. Marzo 26 de --- 1974. Unanimidad de votos. Ponente Magistrado Guillermo Guzmán Orozco. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer - Circuito).

Como se puede observar, existe la impe

riosa obligación legal por parte de las autoridades de dar oportunidad al afectado para que exponga dentro de un término razonable todo lo que considere pertinente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que riga el acto no establezca la garantía de audiencia previa, corroborándose una vez más la supremacía que hay entre el mandato constitucional contemplado en su artículo 14 y la legislación común.

De lo que se concluye que cuando una ley no contemple la garantía de audiencia previa, pugna con el artículo 14 constitucional, en consecuencia, es inconstitucional, por la que será nulo todo procedimiento administrativo que no contemple la oportunidad de que el afectado deduzca sus derechos antes de que se emita un acto que lo afecte. En este orden de ideas, se considera -- pertinente señalar que si bien es cierto que la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica contempla la garantía de audiencia previa, también lo es que su plazo para hacerla valer -- es considerablemente corto, por lo que se propone una modificación -- al artículo 19 de la ley en cita; para tal efecto, se estima que en vez de que diga: "Las partes que tuviesen interés jurídico, podrán -- formular observaciones durante la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate o por escrito hacer uso de tal derecho dentro del término de tres días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta.", podría decir: Las partes -- que tuviesen interés jurídico, podrán formular observaciones duran-

te la diligencia y ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate o por escrito hacer uso de tal derecho dentro del término de diez días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado el acta.

Como se puede observar, únicamente se modificaría el plazo, es decir, en vez de que sea de tres días hábiles, podría ser de diez; esto obedece a que como ya quedó acentado anteriormente, el afectado no siempre cuenta oportunamente con los elementos probatorios para desvirtuar la infracción cometida; cuando se trata de personas morales, hay veces que el apoderado de la empresa respectiva no cuenta con poder bastante para intervenir a nombre de su representada; o bien, las pruebas documentales no las tiene en su poder en el momento que se levanta el acta respectiva.

Además, se considera pertinente que en Materia Administrativa, todas las garantías de audiencia previa, estén acordes con el plazo señalado en la fracción I del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece: ---  
" Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados lo siguientes:

- I.- Diez días para pruebas, y
- II.- Tres días para cualquier otro caso."

Como se puede apreciar, en la fracción

I se habla de un plazo de diez días para ofrecer pruebas, mientras - que en la garantía de audiencia previa contemplada en la Ley Sobre - Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, se establece un término de tres días hábiles para formular observaciones y --- ofrecer pruebas en relación con los hechos de que se trate, desprendiéndose una diferencia considerable entre dichos plazos. No se omite señalar que en la citada fracción I, se habla únicamente de un -- ofrecimiento de pruebas, y en el último párrafo del artículo 19 de - dicha Ley Sobre Atribuciones, se establece una garantía de audiencia; sin embargo, en ambos casos se habla de ofrecer pruebas.

Asimismo, en el artículo 20 de la Ley - Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, se señala un plazo de 30 días para que el particular exponga sus defensas cuando infringe esta ley, deduciéndose una gran diferencia entre los plazos establecidos en estas garantías de audiencia, en virtud - de que si sumamos dichos plazos para sacar la media aritmética, vemos que nos dá un resultado de dieciséis días y medio; sin embargo, - se considera que el plazo de diez días hábiles para las garantías de audiencia previa en Materia Administrativa, o por lo menos para la - Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, - es el necesario para que el afectado prepare debidamente su defensa, es decir, elabore un buen escrito y ofrezca las pruebas necesarias - para desvirtuar los hechos de que se trate, teniendo así la posibilidad de lograr que se deje sin efectos el acta de inspección respecti

va, reducir al mínimo la futura sanción y de deponer su actitud, siendo este último el fin que se persigue. De lo contrario, al contar el afectado con tres días hábiles para hacer valer su garantía de audiencia previa, presenta un escrito mal hecho, no ofrece ninguna prueba y por lo general la autoridad le contesta que su escrito es extemporáneo por encontrarse fuera del plazo a que se refiere el párrafo último del artículo 19 de la multicitada ley.

Por último, diremos que únicamente se hará excepción a las garantías de audiencia previa que contempla la propia Constitución, como la que se señala en su artículo 33, en el sentido de que los extranjeros que juzgue o considere indeseables el Presidente de la República, podrán ser expulsados del país sin juicio previo; esto es muy saludable si se considera que en materia política sólo los mexicanos tienen derecho de intervenir en asuntos políticos del país; asimismo, la que se señala en materia tributaria, en el sentido de que los contribuyentes no pueden hacer valer dicha garantía antes de que les establezcan el impuesto correspondiente, pudiéndola hacer valer en fecha posterior a su fijación; a este respecto, el numeral 121 del Código Fiscal de la Federación establece: "El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación...", de lo que se desprende que es hasta entonces cuando las personas que se sientan afectadas por los ajustes de los impuestos, pue

den hacer valer sus derechos. Esto es muy benéfico para el país si se toma en cuenta que el presupuesto que se fija para el gasto público, se hace en forma anticipada, tomando siempre en cuenta los programas y acciones que se deberán de desarrollar en un plazo determinado.

C O N C L U S I O N E S

## C O N C L U S I O N E S

P R I M E R A.- En relación a las sanciones que aplica la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con base en el artículo 13 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, por violaciones a diversas disposiciones contempladas en dicha ley, se considera necesaria una actualización en el monto de las multas que en la misma se establezcan, por lo que en dicho artículo 13 fracción primera, deberán señalarse multas de 12 hasta 500 veces el salario mínimo general vigente en la zona donde se cometa la infracción; asimismo, en la fracción segunda del citado artículo, se estima pertinente establecer un mínimo y un máximo en las clausuras, en tal virtud, esta fracción deberá indicar que se podrán aplicar clausuras temporales que pueden ser de 4 hasta 90 días.

S E G U N D A.- Por lo que respecta al Procedimiento Administrativo para el ejercicio de las facultades de vigilancia, se considera necesaria la implantación de un Código Federal de Procedimientos Administrativos que contemple en una forma integral la actuación de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, debiendo tener las siguientes características:

- a) Un plazo razonable para que los particulares hagan valer la garantía de audiencia previa.
- b) Mencionar cuales son los medios de prueba que pueden ser utilizados por las partes en el procedimiento, así como la forma de su desahogo.
- c) Determinar un plazo razonable en el cual debe de resolver la autoridad todo planteamiento que se le presente.
- d) Fijar los elementos que deben contener las notificaciones que se hagan a los particulares.
- e) Señalar un plazo razonable para que los particulares se opongan a las resoluciones que se emitan -- una vez que se agote la garantía de audiencia previa.
- f) Establecer que todo quebrantamiento a las normas -- que fijen garantías de procedimiento para los particulares, deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para -- quien las infrinja.

T E R C E R A.- Tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha establecido hasta la fecha un plazo uniforme para que en materia administrativa se haga -

valer la garantía de audiencia previa, se considera -- pertinente que ese plazo podría ser el señalado en la fracción primera del artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual es de 10 días.

C U A R T A.- El término para hacer valer la garantía de audiencia previa, establecida en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, el cual es de 3 días hábiles, se estima pertinente que se amplie hasta por el de 10 --- días, siendo este último plazo considerablemente am--- plio para que las personas que tengan interés jurídico con motivo de las actas de inspección que les levante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en materia de precios, puedan hacer valer sus defensas en forma oportuna.

Q U I N T A.- En virtud de que en la garantía de audiencia previa -- contemplada en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Mate--- ria Económica, no se señala que clase de pruebas se -- pueden ofrecer, es pertinente hacer notar que estas -- pueden ser las previstas en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, con excepción de la confesional y la testimonial, si se considera que del análisis que haga la autoridad del escrito de observa-

ciones y pruebas documentales presentadas por el afectado se puede llegar a la conclusión de que éste es o no responsable de la infracción cometida.

S E X T A.- Unicamente tomando en cuenta las excepciones señaladas en párrafos anteriores, en todos los demás casos las autoridades deberán observar el estricto cumplimiento de la garantía de audiencia previa, desahogar con apego a derecho las pruebas ofrecidas y emitir una resolución - apegada a la verdad sabida como resultado de su valoración.

## B I B L I O G R A F I A



- Serra Rojas Andrés
Derecho Administrativo, Novena Edición, Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1979.
- Rojina Villegas Rafael
Compendio de Derecho Civil, Introducción, personas y familia, Edit. Porrúa, S.A. - Méx., 1978.
- Vallarta Ignacio Luis
Cuestiones Constitucionales. Tomo II, Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1980.

#### L E G I S L A C I O N   C O N S U L T A D A

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada el 14 de mayo de 1986.
- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.
- Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, reformada el 8 de enero de 1980.
- Ley General de Normas y de Pesas y Medidas.
- Ley Federal de Protección al Consumidor.

- Ley de Estadística, Geografía e Informática.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento de los Artículos 2º., 3º., 4º., 8º., 11, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Acuerdo que adscribe unidades administrativas y delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y --- otros subalternos de la Secretaría de Comercio y Fomento Indus--- trial.
- Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Vol. XCVII. Julio de 1965. Ejecutorias del Pleno.