

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y voto particular formulado por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra del Presidente de la República y de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2006.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA
REPUBLICA.

PONENTE: MINISTRA OLGA MARIA DEL CARMEN SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS.

**SECRETARIOS: CONSTANZA TORT SAN ROMAN.
ALEJANDRO CRUZ RAMIREZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diez de mayo de dos mil siete.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado el día primero de agosto de dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, señalando como autoridades emisoras y promulgadoras, y como normas cuya invalidez se reclama, a las siguientes:

“I. AUTORIDAD EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA IMPUGNADA. a) Autoridad emisora: Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, con domicilio en Avenida Congreso de la Unión número 66, colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza, código postal 15969, Distrito Federal y la Cámara de Senadores, con domicilio en Xicotencatl 9, colonia Centro, delegación Cuauhtémoc, código postal 06030, México, Distrito Federal. --- b) Autoridad promulgadora: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con domicilio en calle Residencia Oficial de los Pinos, número exterior conocido, colonia San Miguel Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, código postal 11850, Distrito Federal. --- II. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA: artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción II, 31 y 37, todos de la Ley Federal de Competencia Económica, publicados el veintiocho de junio de dos mil seis, en el Diario Oficial de la Federación...”

SEGUNDO.- El Procurador General de la República hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

“PRIMERO. El artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica conculca los numerales 49, 89, fracción II, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- El artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica que se tilda de inconstitucional, señala lo siguiente: ‘Artículo 26.’ (Se transcribe). --- La disposición transcrita establece que la designación de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica estará a cargo del Poder Ejecutivo, pudiendo la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente, objetar dicho nombramiento por mayoría. --- Ahora bien, los funcionarios a que se hace referencia en el párrafo que antecede, son integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía. --- Al efecto, cabe precisar que se denomina desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión, o de ejercicio, por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación. --- Las características principales de los órganos desconcentrados son: --- a) Se sitúan dentro de la administración pública centralizada. El órgano no se desliga de este régimen; --- b) La relación jerárquica no se elimina, pues al poder central se le reservan amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia, y --- c)

Gozan de autonomía técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración. --- Al respecto, y con relación a la característica precisada en el inciso c), Andrés Serra Rojas, en su libro 'Derecho Administrativo, Primer Curso', Editorial Porrúa, página 550, explica que la autonomía técnica justifica la desconcentración administrativa del Estado, debido a la complejidad que día a día va teniendo y por la diversidad de asuntos que necesitan urgente atención. --- Asimismo, con respecto a la desconcentración administrativa, el referido tratadista señala: --- 'Es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la cercanía que permite al poder central la vigilancia, es por lo que no vacila en otorgarles ciertas facultades o poderes de administración, la necesidad de traspasar poderes a órganos lejanos que no tienen una relación fácil con la Administración, y el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución centralizada, permite o tolera una cierta ingerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones. La administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés general. --- La desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la Administración pública, y en todo caso no debe olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar, revisión y demás poderes. --- La Administración pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna. Imaginamos una estructura rígida es anquilosar la marcha administrativa que debe ser siempre expedita, eficaz, adaptable a las circunstancias (sic) útil a los administrados, que permiten al órgano desconcentrado, resolver los asuntos de su competencia en sus lugares de origen.' --- **Ahora bien, de conformidad con los artículos 16, 49, 89, 90 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actuación del legislador se debe ajustar estrictamente al marco de sus facultades pues, de lo contrario, violentaría el sistema constitucional, lesionando el principio de división de poderes y, en consecuencia, la supremacía constitucional. --- Los artículos constitucionales que se estiman vulnerados, prevén: --- 'Artículo 16.' (Se transcribe). --- 'Artículo 49.'** (Se transcribe). --- 'Artículo 89.' fracción I, II y III.' (Se transcribe). --- 'Artículo 90.' (Se transcribe). --- 'Artículo 133.' (Se transcribe). --- **La ley combatida actualiza diversas violaciones a la Ley Fundamental, porque el legislador federal se excedió en el ámbito de sus facultades y, por consecuencia, violenta el principio de división de poderes, por lo que es menester señalar lo siguiente: --- El principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de la Constitución Federal tiene como fin limitar y equilibrar el poder público, impidiendo que un poder se coloque por encima de otro o que un individuo sea el depositario de dos o más poderes. --- Así, en el orden constitucional mexicano se establecen las funciones de cada uno de los tres Poderes de la Unión, con el fin de distribuir y controlar el ejercicio del poder público. --- Tratándose de la existencia de cualquiera de los poderes previstos en la Constitución General de la República -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, debe partirse del supuesto de que cada poder cuenta con todos los elementos necesarios para subsistir y ejercer sus funciones en forma independiente, correcta y oportuna, sin que para ello necesite depender de otro poder, ya que de lo contrario este último absorbería a aquél y lo haría dependiente, lo cual redundaría en perjuicio de su quehacer público. --- La división de poderes no opera de manera tajante y rígida, sino que ha sido modulada con numerosas excepciones, con el fin de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas entre los poderes federales, excepciones que se traducen en el establecimiento de un régimen de cooperación y coordinación entre ellos y que, en muchas ocasiones, funcionan como medios de control recíproco, lo que evita el abuso en el ejercicio del poder público y garantiza la unidad del Estado y la voluntad de éste para establecer y preservar un Estado de Derecho. --- El que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre los poderes del Estado existe una colaboración y coordinación, pero no debe ser entendida al grado de arrogarse facultades que correspondan a otro poder. --- La colaboración entre poderes opera por dos medios principales: --- a) Exigiendo la participación de dos de los poderes para la validez de un acto. --- Tal es el caso del proceso legislativo (artículos 72 y 89, fracción I), aprobación de tratados (artículo 76, fracción I), ratificación de nombramientos presidenciales por el**

Senado (artículo 76, fracción II), salida de tropas fuera del país (artículo 76, fracción III), disposición de la Guardia Nacional fuera de sus Estados (76, fracción IV), designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículos 76, fracción VIII, y 89, fracción XVIII) y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción IV). --- b) Otorgando a los poderes facultades que no les resulten propias. --- Tal es el caso de las facultades concedidas: i) al Presidente para legislar (artículos 29, 131), para reglamentar leyes (artículo 89, fracción I) o para conceder indultos (artículo 89, fracción XIV); ii) facultades concedidas al Poder Legislativo para admitir nuevos estados, formar nuevos estados, crear y suprimir empleos públicos de la Federación, declarar la guerra, al conceder licencia al Presidente de la República, al designar a quién debe sustituirlo, en forma interina o provisional, y al aceptarle la renuncia (artículo 73, fracciones I, III, XI, XII, XXVI y XXVII) para conceder amnistías (artículo 73, fracción XXII); declarar que ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que incurran en delito (artículo 74, fracción V) o erigirse en jurado de sentencia para conocer del juicio político (artículo 76, fracción VII), y iii) al Poder Judicial para expedir reglamentos y acuerdos generales que le competen y los acuerdos generales para la adecuada distribución de los asuntos (artículos 11, fracciones III, IV y XXI y 81, fracción II, de la ley orgánica del mencionado poder), nombrar, promover y cambiar al personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al designar, adscribir y cambiar a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, el Consejo de la Judicatura (artículo 100 constitucional). --- Así las cosas, para que un poder ejerza funciones propias de otro poder, es necesario que así lo consigne la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que la atribución respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia, tal como se explica en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Segunda Sala, volúmenes 151-156, tercera parte, página 117, de rubro y texto siguientes: 'DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.' (Se transcribe) --- En este contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades que tiene el Presidente de la República, las que se pueden clasificar en legislativas (29, 71 y 131, segundo párrafo, constitucional), jurisdiccionales (89, fracción XIV) y administrativas, entre las que se destacan, para efectos del presente estudio, las relativas a nombramientos, establecidas en su artículo 89, fracciones II, III, IV, V y IX de la Carta Magna. --- Los nombramientos atribuidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República, pueden clasificarse en tres grupos: --- a) Nombramientos absolutamente libres: entre éstos se encuentran los nombramientos que se hagan de los secretarios de despacho y demás funcionarios o empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en la ley (89, fracción II); --- b) Nombramientos sujetos a ratificación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente: El Presidente de la República designa con ratificación del Senado al Procurador General de la República (89, fracción IX); a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales (89, fracción III); a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, y a los empleados superiores de Hacienda (89, fracción IV), y c) Nombramientos que deben hacerse conforme a lo dispuesto en la ley. El Presidente de la República puede nombrar a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, con arreglo a las leyes (89, fracción V), y a todos aquellos funcionarios que de conformidad con la legislación secundaria tengan que ser designados por el titular del Ejecutivo Federal (89, fracción II). --- Ahora bien, la facultad prevista en el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, reconoce la facultad originaria de libre nombramiento con que cuenta el Presidente de la República, la cual puede ser limitada en la Constitución o en las leyes. --- Por lo que respecta a la limitación en la Constitución General de la República, en diversos artículos de la misma se prevé la colaboración entre poderes para el nombramiento de determinados servidores públicos, como es el caso de los artículos 76, fracción II, y 89, fracciones II, IV y IX, mediante los cuales se faculta al Senado para ratificar los nombramientos que el Presidente

haga de: --- a) Procurador General de la República; --- b) Agentes diplomáticos; --- c) Cónsules generales; --- d) Empleados superiores de Hacienda, y --- e) Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. --- En esa virtud, se considera que conforme al principio de división de poderes, en tanto una disposición constitucional no señale que le corresponde a otro poder realizar o intervenir en el nombramiento de servidores públicos de la Unión, dicha facultad le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal. --- Fuera de los casos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley ordinaria no puede facultar a las Cámaras del Congreso de la Unión a intervenir en el nombramiento de funcionarios de un órgano de la Administración Pública Federal, ya que las cámaras no pueden tener más atribuciones que las expresamente señaladas en la propia Ley Suprema. --- En efecto, la propia Norma Fundamental (no un ordenamiento secundario) establece expresamente los casos excepcionales en los que para el perfeccionamiento de un acto se requiere la cooperación de cuando menos dos poderes. --- El anterior criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual es del rubro y texto siguiente: 'PODERES DE LA FEDERACION. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCION Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.' (Se transcribe). --- Ahora bien, la facultad de libre nombramiento del titular del Poder Ejecutivo se hace aún mas patente cuando se trata del nombramiento de funcionarios que integran la administración pública. Cabe recordar que, de conformidad con el artículo 90 constitucional, el Presidente de la República se auxilia de la Administración Pública Federal para la atención y el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. --- La libertad que tiene el titular del Ejecutivo para la designación de sus colaboradores encuentra su justificación en el hecho de que él es responsable de la política interna y externa, así como de la buena marcha de la administración pública, por lo que resulta lógico que pueda seleccionar, sin estar sometido a ninguna limitación o intervención de otro poder, a todas aquellas personas que sean capaces de responder a las exigencias del cargo. --- El hecho de que otro poder intervenga en el nombramiento de los responsables de manejar un ámbito de la Administración Pública Federal implicaría, sin lugar a dudas, una invasión en la esfera de competencias que el Constituyente previno de forma exclusiva al Ejecutivo Federal. --- Nuestro máximo ordenamiento jurídico hace referencia a lo que es la administración desconcentrada. Sin embargo, la doctrina encuadra a los órganos desconcentrados como parte de la administración pública centralizada, para la atención y el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. --- En este contexto, resulta válido adoptar la postura de circunscribir a la Comisión Federal de Competencia Económica dentro del ámbito de acción del Ejecutivo, pues se trata de un órgano desconcentrado que se encuentra bajo la competencia de ese poder, lo que implica que la designación de sus directivos la debe hacer el titular del Poder Ejecutivo. --- Por tanto, es importante enfatizar que las actividades que realiza la Comisión Federal de Competencia Económica se encuadran únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ya que tiene por objeto coadyuvar en el control de las prácticas monopólicas y evitar la concentración de precios máximos de aquellos artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular. --- Dichas actividades no se realizan en forma coordinada ni en colaboración con otro poder. En tal virtud, no es válido que en el nombramiento de sus comisionados participe el Senado de la República, con capacidad para objetar su nombramiento, ya que en su quehacer ordinario, como ya se dijo, no hay una participación con el Poder Legislativo Federal. Por tanto, debe operar de manera lisa y llana la facultad del Presidente de la República para designar libremente a sus colaboradores, porque de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes. --- Por los razonamientos expuestos, se estima que el nombramiento de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como el de cualquier otro órgano de la Administración Pública Federal, encuadra dentro del primer grupo de nombramientos descritos en párrafos anteriores y, por lo tanto, debe ser hecho de manera libre por el titular del Ejecutivo Federal. ---

Por otra parte, se considera que fuera de los casos expresamente previstos en la Constitución General de la República, la ley ordinaria no puede facultar a las cámaras del Congreso de la Unión a intervenir en el nombramiento de funcionarios de la Unión, mucho menos tratándose de un órgano técnico de la Administración Pública Federal como lo es la Comisión Federal de Competencia Económica, ya que el Poder Legislativo no puede tener más atribuciones que las expresamente señaladas en la propia Carta Magna. --- En este sentido, el numeral 76 de nuestro Máximo Ordenamiento legal, establece con claridad aquellos supuestos en los que el Senado ratificará nombramientos de determinados servidores públicos, cuyo texto es el siguiente: 'Artículo 76.' (Se transcribe). --- Del numeral transcrito, se concluye que la Cámara de Senadores tiene la facultad de ratificar únicamente el nombramiento del Procurador General de la República, de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, sin que se haga alusión a funcionarios de órganos desconcentrados. --- En adición a lo anterior, es importante señalar que la frase prevista en la fracción II del artículo 89 constitucional 'cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo... (sic) en las leyes' no implica que en las leyes secundarias pueda establecerse la participación de dos poderes en el nombramiento de un funcionario. Como ya la Suprema Corte ha reconocido, la colaboración de dos poderes debe estar prevista a nivel constitucional. --- Sin embargo, de una interpretación aislada de la frase en comento, se podría argumentar que en este caso específico la Constitución Federal permitió al legislador ordinario definir modos de nombramiento distintos al presidencial. Esto es del todo incorrecto, ya que -como lo ha señalado el Poder Judicial en múltiples ocasiones- la correcta interpretación constitucional debe hacerse de manera sistemática. En el supuesto a estudio, la fracción II del artículo 89 se debe interpretar conjuntamente con lo que establece el artículo 49 constitucional, que dispone que un poder no puede tener más intervención en la esfera de otro Poder que la prevista expresamente en la Ley Suprema. --- Se reitera, debe ser la propia Constitución General de la República, y no la ley ordinaria, la que faculte a las cámaras a intervenir en el nombramiento de funcionarios de la Administración Pública Federal. Una ley no puede facultar a las cámaras del Congreso para que sean éstas las que nombren a los subsecretarios y directores generales de las dependencias del Poder Ejecutivo, o, como en el caso que nos ocupa, a los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica. --

- Tampoco se podría, por ejemplo, darle participación al Presidente de la República en el nombramiento de magistrados electorales con el pretexto de que el artículo 99 de la Constitución prevé que respecto al nombramiento de dichos magistrados 'la ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente', entre las que se podría especificar -bajo una lógica equivocada como la que se utilizó en el artículo impugnado- el visto bueno o la objeción del Ejecutivo Federal. --- La interpretación que se ha dado a la frase citada de la fracción II del artículo 89 constitucional y que, a nuestro juicio es la correcta, es aquella que sostiene que la ley puede determinar que sea otro funcionario quien otorgue el nombramiento de otros empleados de la Unión, con el único fin de que el Presidente de la República no tenga que intervenir de manera personal y directa en todos los nombramientos y remociones. --- De esta manera se tiene que las diversas leyes facultan a los titulares de órganos estatales a efectuar el nombramiento de funcionarios que no sean de primer nivel. Asimismo, en las leyes se pueden establecer requisitos para el nombramiento de los empleados, como son los de carácter profesional o académico, pero ello no significa que se pueda llegar al extremo de facultar a las cámaras para intervenir directamente en el nombramiento de empleados de la Administración Pública Federal, si no lo prevé expresamente la Norma Suprema. --- En consecuencia, el legislador federal al haber emitido la norma combatida en el sentido en que lo hizo, se excede en el ámbito de sus atribuciones, violentando el principio de competencia constitucional, así como el de división de poderes. --- Asimismo, menoscaba la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de nombrar y remover libremente a sus colaboradores y, por ende, lesiona el postulado fundamental de la supremacía constitucional. --- Cabe reiterar que para que exista colaboración entre dos poderes, es necesario que la misma se prevea a nivel constitucional, como es en

el caso de los nombramientos de empleados superiores de hacienda, ministros y agentes diplomáticos o coroneles del Ejército. --- De sostener lo contrario se llegaría al extremo de que las funciones que tiene encomendadas el Ejecutivo Federal, como en el caso que nos ocupa, se vean mermadas ante las decisiones de un órgano político, como es el Senado, por lo que ante tal situación, un cuerpo colegiado técnico como la Comisión Federal de Competencia Económica no puede detener sus funciones ante el rechazo de las decisiones a los nombramientos que proponga el Presidente de la República. --- SEGUNDO. El artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica, conculca el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- El artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica que se tilda de inconstitucional, señala lo siguiente: 'Artículo 28.' (Se transcribe). --- De la lectura del precepto transcrito se desprende que se impone al Presidente de la Comisión Federal de Competencia, titular de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, que depende del Poder Ejecutivo, la obligación de presentar un informe anual al Congreso de la Unión, sobre el desempeño de la citada Comisión, lo que conculca el numeral 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, como ya se señaló, establece el principio de la división de poderes y autonomía de los mismos. --- Lo anterior es así, toda vez que en virtud del principio de división de poderes, para que un poder dé un informe a otro, ello debe encontrarse establecido en la propia Carta Magna, de manera explícita o implícita, y no puede preverse en una ley ordinaria. --- Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, visible en la tesis aislada P. CLIX/2000, página 28, del Tomo XIII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Septiembre 2000, cuyo rubro y texto establecen: 'INFORMES ENTRE PODERES. SOLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLICITA O IMPLICITA, ESTEN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCION.' (Se transcribe). --- Cabe advertir que, de acuerdo al numeral 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene la obligación de presentar al Congreso de la Unión, por escrito, un informe anual del estado que guarda la Administración Pública Federal. Por tanto, al ser la Comisión Federal de Competencia Económica un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, el informe que rinda el Ejecutivo Federal sobre su administración contendrá también toda la información relativa al desempeño de la Comisión. Con ello, se satisfacen las necesidades de dar publicidad a las actividades de ese órgano y, en caso de que cualquier cuestión deba ser analizada con mayor profundidad, el Poder Legislativo podrá hacerlo durante la glosa del informe. --- Por lo que en el presente asunto nos encontramos ante una franca violación a la Constitución Federal, ya que en una ley ordinaria se obliga a un poder que le informe a otro sobre el desempeño de sus funciones. --- Luego entonces, procede que ese Alto Tribunal declare inválida la fracción III del artículo 28 de la Ley Federal de Competencia Económica, por conculcar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- TERCERO. Los artículos 24, fracción II, y 31, ambos de la Ley Federal de Competencia Económica, conculcan los numerales 16 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Los artículos 24, fracción II, y 31 de la Ley Federal de Competencia Económica que se tildan de inconstitucionales, señalan lo siguiente: --- 'Artículo 24, fracción III.' (Se transcribe). --- 'Artículo 31.' (Se transcribe). --- Como se puede advertir, los numerales 24, fracción II, en relación con el 31, ambos de la Ley impugnada establecen lo siguiente: --- La Comisión deberá solicitar a la autoridad judicial competente o a la del fuero común, en su caso, la autorización para realizar visitas en el domicilio del investigado para ejercer sus atribuciones de verificación del cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica; --- La autoridad judicial competente autorizará por escrito la realización de la visita domiciliaria expresando el objeto y necesidad, la ubicación del lugar a visitar, así como el objeto y alcance a los que deberá limitarse la diligencia; --- Las visitas se realizarán únicamente por el personal de la Comisión Federal de Competencia que la autoridad judicial competente determine, y --- Si en el desarrollo de la visita de verificación se requiere de un especialista en la materia de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la autoridad judicial, a petición de la Comisión, podrá emitir el oficio de encargo a los servidores públicos especialistas en la

materia. --- A través de los numerales en comento, se subordina a la Comisión Federal de Competencia Económica, que es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, dependiente del Ejecutivo de la Unión, en el ejercicio de sus facultades y atribuciones de verificación, a las decisiones del Poder Judicial. Asimismo, se autoriza una intromisión del Poder Judicial en las facultades que la Constitución ha reservado al Poder Ejecutivo. Por lo tanto, se contravienen los artículos 16 y 49 de la Constitución General de la República, ya que con dichas disposiciones se rompe con el principio de división de poderes y de autonomía que deben guardar entre sí los Poderes de la Federación. --- Del análisis de las disposiciones que se impugnan se desprende que la reforma en comento "confunde" la naturaleza de las visitas de verificación practicadas por la autoridad administrativa y la de las órdenes de cateo ordenadas por la autoridad judicial. --- En efecto, el artículo 16 de la Constitución regula el procedimiento que la autoridad debe seguir en la realización de cateos y visitas de verificación y las diferencias entre ambas figuras. --- Conforme a la disposición constitucional mencionada, la orden de cateo debe ser expedida por un juez competente, por escrito, y en ella deben expresarse el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan. Al llevar a cabo la ejecución de la orden de cateo, la autoridad ejecutiva debe cerciorarse de que la diligencia se limite únicamente a lo señalado en la orden, debe levantar un acta circunstanciada al concluirla, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. --- Por su parte, las visitas domiciliarias o de verificación se llevan a cabo por la autoridad administrativa para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales. El artículo señalado dispone también que para la realización de las visitas deban cumplirse las formalidades establecidas para los cateos y las leyes respectivas. --- Como puede observarse, aun cuando pareciera que dichas figuras jurídicas son iguales, existen diferencias sustanciales entre una y otra. La primera, que se emiten por autoridades distintas y, la segunda, que su objeto dista uno del otro. --- Así las cosas, mientras el cateo se emite por autoridad jurisdiccional y su fin es la búsqueda de objetos o personas relacionadas con hechos derivados de posibles conductas criminales, la Constitución faculta expresamente a la autoridad administrativa para practicar la visita domiciliaria, la cual tiene por objeto revisar que los particulares hayan dado cumplimiento a las diversas leyes. --- Si bien la multimencionada disposición constitucional requiere que las visitas domiciliarias se sujeten a las formalidades prescritas para los cateos (que se ordene por escrito, expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena y el lugar que ha de inspeccionarse, precisar el objeto que persiga, levantar un acta circunstanciada que debe ser firmada por dos testigos o por la autoridad que haya practicado la visita), ello no significa que deban ser autorizadas por la autoridad judicial. --- En efecto, conforme al principio de división de poderes y autonomía previsto en el artículo 49 de la Constitución, cada uno de los Poderes de la Unión debe tener la capacidad para desarrollar sus facultades y obligaciones de manera independiente, sin requerir la intervención o ayuda de cualquier otro poder. --- Al Poder Ejecutivo le fue confiada constitucionalmente la función ejecutiva. Es decir, tiene la obligación de ejecutar las leyes y cerciorarse de que éstas sean cumplidas. Para tal efecto, la propia Constitución también le otorgó expresamente la facultad de realizar visitas domiciliarias, a fin de contar con las herramientas necesarias para cumplir con las obligaciones mencionadas. --- Por ser la ejecución de las leyes una función propia de la autoridad administrativa, ésta debe contar con plenas facultades para desarrollarla. En el caso de las visitas domiciliarias, la autoridad ejecutiva debe tener la capacidad para ejercer esta facultad de manera independiente, sin necesidad de auxilio o autorización de otro poder. Ello no sólo incluye practicar la visita de verificación, sino también ordenarla cuando lo estime conveniente. De lo contrario, se estaría mermando la autonomía del Poder Ejecutivo y supeditando su actuación a la de los demás poderes. --- En el caso que nos ocupa, el decreto de reformas a la Ley Federal de Competencia Económica otorgó a la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano dependiente del Poder Ejecutivo, la facultad de realizar

visitas de verificación, con el objeto de revisar el cumplimiento de las disposiciones de la mencionada ley por parte de los agentes económicos sujetos a la misma. Sin embargo, en contravención al principio de división de poderes y autonomía ya señalados, se limitó la independencia con que ese órgano puede desarrollar dicha atribución, al exigir que sea la autoridad judicial la que ordene la realización de las visitas. --- Aunado a lo anterior, se observa que los artículos impugnados no sólo impiden que el Poder Ejecutivo realice sus actividades de manera independiente, sino que también otorgan al Poder Judicial una función que constitucionalmente no le corresponde. Lo anterior, en virtud de que se faculta a la autoridad jurisdiccional para ordenar la realización de visitas de verificación, cuando dicha atribución corresponde por mandato constitucional al Poder Ejecutivo. --- Sirve de apoyo a lo expuesto, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la tesis aislada 2ª. LXI/2003, mayo de 2003, página 306, Tomo XVII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro y texto señalan: 'VISITAS DOMICILIARIAS. LA FACULTAD QUE EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL OTORGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA PRACTICARLAS, COMPRENDE LA DE EMITIR LAS ORDENES CORRESPONDIENTES.' (Se transcribe). --- Cabe señalar que en adición a los vicios constitucionales señalados, también se observa que el legislador se extralimitó al disponer que la autoridad judicial local pueda autorizar las visitas de verificación que solicite la Comisión Federal de Competencia Económica, ya que la materia de competencia económica se encuentra reservada a la Federación por disposición del artículo 28 constitucional, toda vez que dicha disposición no prevé concurrencia alguna en esa materia para los tres niveles de gobierno. P (sic) --- Ahora bien, una vez demostrada la inconstitucionalidad de la intervención de la autoridad judicial en la emisión de órdenes de visitas de verificación a ser practicadas por la Comisión Federal de Competencia Económica, una precisión se impone: --- Las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, tuvieron como propósito contar con un marco jurídico sólido y congruente en la materia y, principalmente, fortalecer la actuación de la Comisión Federal de Competencia Económica y dotarla de las herramientas necesarias para velar por el cumplimiento del mandato antimonopólico previsto en la ley fundamental. Todo ello se desprende de la lectura de las iniciativas y dictámenes del proceso legislativo respectivo. --- Dentro de tales medidas, se aprobó otorgar a la Comisión Federal de Competencia Económica la facultad de realizar visitas de verificación en el marco de las investigaciones que lleva a cabo, facultad con la que no contaba con anterioridad. --- Como ya quedó demostrado, la facultad para realizar visitas de verificación por parte de las autoridades administrativas tiene pleno sustento constitucional. En este sentido, la presente acción de inconstitucionalidad no pretende se anule o cancele la nueva atribución de la autoridad antimonopolios, sino únicamente que se cumpla el mandato constitucional y se le dé plena libertad de ejercerla, sin la intervención del Poder Judicial. --- En esa virtud, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar únicamente la inconstitucionalidad de la participación de la autoridad judicial en la autorización de visitas domiciliarias que realice la Comisión Federal de Competencia Económica y mantener vigente la facultad de ese órgano desconcentrado de realizar visitas de verificación. Para tal efecto, sólo se debe declarar la invalidez de la primera parte de la fracción II del artículo 24, para dejar sin efectos la frase 'Solicitar a la autoridad judicial competente autorización para', así como la totalidad del artículo 31. --- CUARTO. El artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, conculca los numerales 16, 21 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- El artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica que se tilda de inconstitucional, en la parte que interesa, señala: 'Artículo 37.' (Se transcribe). --- Del artículo transcrito con antelación se desprende lo siguiente: --- La Comisión Federal de Competencia puede determinar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones para que el agente económico no tenga poder sustancial en el mercado relevante, cuando encuentre, por tercera o posteriores ocasiones, que el agente económico ha violado las disposiciones de la ley. --- La determinación de la Comisión debe ser ejecutada por la autoridad judicial. --- De

lo anterior se desprende que la ejecución de las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia Económica queda a cargo de la autoridad jurisdiccional, lo que es violatorio de los artículos 21 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Como ya se señaló, el artículo 49 constitucional ordena que el poder público se divida en tres ramas de autoridad en las cuales se depositan las tres funciones estatales: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. Esta división garantiza que existan pesos y contrapesos entre los poderes y que se mantenga un equilibrio entre los mismos. --- La función jurisdiccional se depositó en el Poder Judicial, cuya competencia principal es la impartición de justicia. Lo anterior, derivado de lo dispuesto en los artículos 14, 17 y 21 de la Constitución, que a letra dicen: 'Artículo 14.' (Se transcribe). --- 'Artículo 17.' (Se transcribe). --- 'Artículo 21.' (Se transcribe). --- Las disposiciones transcritas otorgan la competencia a la rama judicial, para substanciar juicios, preponderantemente en las materias civil y penal, y para imponer penas por los ilícitos cometidos por los particulares. --- Por su parte, la Constitución también concede una esfera de competencia a la autoridad administrativa. Dentro de esa competencia encontramos, entre muchas otras, la facultad señalada en el citado artículo 21 de la Constitución, para aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. --- Como quedó demostrado en el concepto de invalidez anterior, el principio de división de poderes también garantiza que cada uno de los poderes pueda ejercer y desarrollar sus facultades y atribuciones de manera autónoma e independiente, sin que sea necesario la intervención de otro poder, con excepción de los casos expresamente previstos por la Constitución. -- Por ejemplo, el Poder Legislativo tiene plenas facultades para desarrollar la función legislativa y emitir los ordenamientos que estime pertinentes. Sólo al final de dicho proceso, la Carta Magna autoriza la intervención del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, a través de la facultad de realizar observaciones a los proyectos de ley o decreto. --- En el caso del Poder Judicial, éste cuenta con absolutas facultades para llevar a cabo la función jurisdiccional. Esto es, desarrollar y realizar los procesos y juicios que sean de su competencia y ejecutar sus resoluciones. Sin embargo, para el caso de que ello no sea posible, la Constitución previó en su artículo 89, fracción XII, que el Poder Ejecutivo debe prestar los auxilios que requiera el Poder Judicial para el expedito ejercicio de sus funciones. --- Por lo que hace a la función ejecutiva, misma que se desdobra en múltiples facultades concedidas a lo largo de la Constitución, en algunos casos requiere de la participación de otro poder para adquirir eficacia. Tal es el caso del nombramiento, a cargo del Presidente de la República, de los Ministros, cónsules generales y agentes diplomáticos, los empleados superiores de hacienda o los oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, que se perfeccionan con la participación del Senado de la República. --- Sin embargo, el Poder Ejecutivo cuenta con otras facultades en las que no es necesaria la intervención de otro poder para su perfeccionamiento o eficacia. Ello sucede en el caso de la facultad prevista en el mencionado artículo 21 de la Ley Fundamental, que prevé que la autoridad administrativa podrá imponer sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, sin que se disponga nada respecto a la necesidad de intervención de otro poder para dar efectos a esa facultad. --- Ahora bien, la Ley Federal de Competencia Económica concede facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica para sancionar a los agentes económicos que violen las disposiciones legales en materia de monopolios. Dichas sanciones pueden consistir en la aplicación de multas o en ordenar distintas medidas correctivas. Lo anterior, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución, que faculta a la autoridad administrativa para imponer sanciones. --- De manera específica, el artículo 37 que se tilda de inconstitucional otorga a la citada Comisión la facultad de sancionar a los agentes económicos, a través de una orden para que se desincorpore o enajenen activos, derechos, partes sociales o acciones. Sin embargo, el mismo artículo dispone que para ejecutar su orden, la Comisión debe acudir a la autoridad judicial. --- Como quedó establecido, conforme a nuestro marco constitucional la autoridad administrativa no requiere de la ayuda, auxilio o intervención de otros poderes para dar plena vigencia y eficacia a sus resoluciones. El mismo principio debe ser aplicable en el caso que nos ocupa. De esta manera, la Comisión Federal de Competencia Económica debe tener plenas

facultades y la capacidad legal para ejecutar sus resoluciones, en especial aquellas que impongan una sanción con fundamento en una ley. De sostenerse lo contrario, se estaría aceptando la intromisión del Poder Judicial en las funciones del Poder Ejecutivo y, además, se otorgarían al mencionado Poder Judicial facultades que no le corresponden de acuerdo a nuestra Constitución. --- En tal virtud, el hecho de que el artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica prevea que la autoridad administrativa debe solicitar a la autoridad judicial una autorización para ejecutar sus resoluciones, vulnera el principio de división de poderes consagrado en la Constitución Federal y la distribución de competencia contemplada en la misma. --- Finalmente, es importante señalar que esta representación social no pretende que se invalide la facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica para determinar la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones. Por el contrario, se considera que dicha facultad resulta de suma importancia para la correcta aplicación del régimen jurídico en materia de competencia económica, ya que no sólo es un mero castigo, sino que constituye un medio eficaz para hacer cumplir las resoluciones de la Comisión y es una fuerte medida de disuasión para evitar que los agentes económicos incurran en prácticas monopólicas. Cabe señalar que con anterioridad a la reforma publicada el veintiocho de junio de este año, la Comisión ya contaba con una facultad similar. --- En este orden de ideas, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar la inconstitucionalidad del artículo 37 mencionado, únicamente por lo que hace a la ejecución por parte de la autoridad judicial de las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia Económica. Por lo tanto, deberá dejar sin efectos la última parte del primer párrafo de ese artículo, que a la letra dice: 'Esta resolución solo podrá ser ejecutada por orden de la autoridad judicial competente', así como el último párrafo del precepto mencionado. --- QUINTO. Los artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción III, 31 y 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, violan los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- - Toda vez que se ha demostrado que los artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción III, 31 y 37 de la Ley Federal de Competencia Económica son inconstitucionales, de igual manera transgreden el precepto 16 de la Carta Magna, pues del contenido del precepto constitucional transcrito en la parte inicial del presente escrito, se desprende una de las garantías pilares dentro de nuestro sistema jurídico, la de legalidad. --- En esencia, la garantía a estudio consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, entendido el primero, como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, por el segundo, la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate. --- La garantía genérica de legalidad consagrada en el precepto 16 de nuestro Máximo Ordenamiento legal contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo naturalmente, al Poder Legislativo. --- En tales condiciones, dada la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación se realiza de una manera sui generis, respecto de la generalidad de los actos de autoridad. En este sentido, el siguiente criterio de esta Suprema Corte de Justicia así lo reitera: 'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.' (Se transcribe). --- De la tesis antes transcrita se desprende que, por lo que hace a la fundamentación, ésta se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere, esto es, que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera de atribuciones del poder legislativo de que se trate, de acuerdo con la Ley Fundamental. --- En este contexto, es evidente que el Congreso de la Unión, al facultar a las Cámaras de Senadores o en su caso a la Comisión Permanente, para objetar las designaciones de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, al disponer que un órgano de la Administración Pública Federal rinda informes anuales al mencionado Congreso y al sujetar las visitas domiciliarias y determinaciones que realice la referida Comisión a la discrecionalidad de la

autoridad judicial, transgrede el artículo 16 de la Carta Magna, toda vez que no actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere, violando con ello el principio de competencia constitucional. --- Por lo antes expuesto, los numerales tildados de inconstitucionales, de igual manera, transgreden el artículo 133 de la Carta Magna. Este precepto consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone, por un lado, la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la misma Norma Suprema, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones y, por el otro, que la Ley Fundamental debe prevalecer por encima de toda la legislación y los tratados internacionales. --- En este sentido, y toda vez que los preceptos que se combaten contradicen lo dispuesto en los artículos 16, 49, párrafo primero, 89, fracción II y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es incuestionable que se rompe con la supremacía constitucional, ya que las normas impugnadas pretenden ubicarse por encima de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Los preceptos que estima violados el promovente de esta acción de inconstitucionalidad son los artículos 16, 21, 49, 89, fracción II, 90 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.- Mediante acuerdo del dos de agosto del dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 33/2006 y, por razón de turno designó a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, para instruir el procedimiento y para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto del tres de agosto del dos mil seis, la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y Senadores y al Ejecutivo Federal, quienes emitieron y promulgaron, respectivamente, las normas impugnadas, a efectos de que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.- La Cámara de Senadores, por conducto del Presidente de su Mesa Directiva, al rendir su informe manifestó, en lo medular, lo que a continuación se relata.

Primero. Precisa que la inconstitucionalidad planteada, respecto del artículo 26 de la Ley de Competencia Económica, se refiere exclusivamente al primer párrafo de dicha disposición, relativa a la participación de la Cámara de Senadores para objetar la designación de los comisionados integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Destaca que el Congreso de la Unión está facultado para expedir normas de carácter general, atendiendo a los lineamientos básicos de la organización de la administración pública federal, y que con el artículo 26 se pretende regular el funcionamiento de la referida Comisión, permitiendo al Senado hacer los comentarios necesarios al titular del Ejecutivo, cuando al designar a algún comisionado se percate de que no se reunieron los requisitos señalados por la propia ley; esto a través de una objeción o razón en contra de la designación, lo que representa un apoyo objetivo al adecuado desempeño que deben realizar los comisionados, sin que tal cosa implique de forma alguna que la designación de los referidos funcionarios esté a cargo de la Cámara de Senadores.

Además, el Poder Legislativo tiene la facultad de fijar las bases jurídicas necesarias para el eficaz funcionamiento de los órganos desconcentrados sin que esto atente contra el orden constitucional, y el hacer un señalamiento a un nombramiento mejorará el desempeño de la Comisión, mas aun cuando dicha objeción no afecta la separación de poderes que constituye el fundamento del régimen político y económico del país.

Por otra parte, la facultad originaria de libre nombramiento, prevista en la fracción II del artículo 89 constitucional, sólo es respecto a los funcionarios de primer nivel, como los secretarios de despacho, y la limitación establecida en la misma Constitución opera sólo respecto de ciertos funcionarios, como los son los agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, Procurador General de la República, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, siendo que respecto de los demás empleados de la Unión el nombramiento será libre sólo si no está determinado de otras forma en la Constitución o en las leyes; es decir en este último supuesto, la facultad de libre nombramiento es la excepción.

En tal virtud, no es la ley secundaria la que faculta al Congreso a intervenir en el nombramiento de funcionarios federales sino que es la propia Constitución la que lo hace, en términos de los artículos 90, 89, fracción II y 73, fracciones XI y XXX.

Además de lo anterior el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional para que a través de una ley se distribuyan los negocios de la Administración Pública Federal, a fin de que sus atribuciones se realicen de manera efectiva en beneficio de la sociedad, señalando las formas en que los funcionarios pueden ser nombrados y removidos cuando no sean de primer nivel o cuando la propia Constitución disponga otra cosa.

Segundo. Resulta infundado el argumento relativo a que el artículo 28 de la Ley Federal de Competencia Económica resulta transgresor de la Constitución, al establecer que el Presidente de la Comisión deberá presentar al titular del Ejecutivo y al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de la Comisión.

Lo anterior resulta así, al considerar que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de planeación económica, desarrollo, programación, promoción, concertación y ejecución de orden económico, que tiendan esencialmente al abasto, y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, evitando la existencia de monopolios, estancos, prácticas o concentraciones prohibidas, razón por la que expidió la Ley Federal de Competencia Económica que tiende a regular la concentración de capitales y empresas, por ser esto de sustancial importancia económica, y es indudable que la prevención del informe de que se habla no tiene como finalidad la intromisión de un poder sobre otro sino el contar con los elementos suficientes para estar en la posibilidad de efectuar las actividades referentes a la materia, a fin de proteger el proceso de libre concurrencia en todas las áreas de la economía nacional, mediante la prevención, sanción y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas, y demás sistemas que afecten el expedito funcionamiento del mercado.

De igual forma, en ningún momento se subordina el trabajo de la Comisión a los intereses del Poder Legislativo pues éste no se inmiscuye en su trabajo, dado que lo único que requiere es tener la información de la materia actualizada, y ello para poder desarrollar el trabajo legislativo que se le ha encomendado.

Aunado a lo anterior, el artículo 69 de la Constitución Federal obliga al Ejecutivo, como administrador supremo, a rendir un informe sobre la administración pública federal ante el Congreso, y el artículo 93 constitucional, obliga a los demás funcionarios de la Administración Pública a informarle sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, de donde deriva la facultad del órgano legislativo federal, para solicitar el Ejecutivo los informes necesarios o adicionales al Poder Ejecutivo, para enterarse del estado que guarda la administración pública del Estado, pudiendo, incluso, solicitar la comparecencia de algún funcionario y así poder analizar con mayor conocimiento el informe, tal como lo establecen los artículos 7o., cuarto párrafo, 45, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia y en el entendido de que la Comisión Federal de Competencia es parte integrante de la administración pública federal, deberá presentar un informe al Congreso de la Unión, y el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica sólo faculta al Presidente de la referida Comisión a presentar ese informe, sin que ello signifique contravención al principio de división de poderes establecido en el artículo 49 Constitucional.

Tercero. Lo sostenido por el actor en el sentido del apoyo exigido de tener autorización por parte del Poder Judicial para la realización de visitas de verificación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información general es incorrecto, pues ello no violenta el orden constitucional.

Lo anterior pues en el caso existe necesidad de justificar el acto de autoridad, ya que si bien la Comisión Federal de Competencia Económica es una autoridad administrativa con facultades suficientes para realizar las investigaciones que estime necesarias, el hecho es que la información que requiere es este caso no es necesariamente de carácter fiscal, sanitaria o relativa a la reglamentación policial, de forma que a fin de no violentar los derechos de los gobernados, en esta materia se requiere necesariamente la intervención de la autoridad judicial para la realización de una visita, pues de otra manera la orden emanaría de una autoridad incompetente.

En efecto, como el mismo actor lo dice, las visitas que no requieren autorización judicial son las expresamente señaladas en la propia Constitución, como lo es el caso en que pretenda verificarse el cumplimiento de reglamentos de policía, o en materia sanitaria, o la exhibición de papeles para la comprobación fiscal; de forma que cualquier orden de visita o exhibición de papeles fuera de esos casos, necesariamente requiere orden judicial.

Enfatiza que no existe confusión de su parte en relación con la órdenes de cateo sino todo lo contrario pues se pretendió salvaguardar los derechos fundamentales de todo individuo, consagrados en la parte dogmática de la Constitución, sobre todo las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14, 16 y 17.

En ese tenor resulta infundado el razonamiento del actor relativo a que el Congreso se extralimitó en sus funciones cuando dispuso que la autoridad judicial local puede autorizar las visitas de verificación que solicite la Comisión Federal de Competencia Económica, pues si bien es cierto que se trata de materia federal, la autoridad judicial local que autorice las visitas de verificación lo hará en auxilio del Poder Judicial Federal, según el artículo 1o., fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cuarto. Se estima incorrecto el argumento del actor relativo a la intromisión del Poder Judicial para que ejecute la desincorporación, o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones.

Al respecto precisa la diferencia entre un acto privativo y uno de molestia, en virtud de que sólo la autoridad judicial podrá ejecutar el primero, mientras que cualquiera podrá ejecutar el segundo, siempre y cuando el acto respectivo esté debidamente fundado y motivado,

En ese tenor, los actos administrativos y las sanciones y medidas correctivas que se apliquen, como multas y medidas correctivas, al ser actos de molestia requieren que la autoridad competente los funde y motive; cosa distinta a los actos tendientes a privar a una persona de sus derechos, posesiones, o propiedades, donde se requerirá la intervención del Poder Judicial a fin de no violentar las garantías del particular y preservar el orden constitucional.

En esa tesitura, la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones, son verdaderos actos de privación, por lo que el Congreso, en aras de respetar el Estado de Derecho y garantizar los derechos fundamentales de todo gobernado, en especial las garantías de audiencia, legalidad y certeza jurídica, obliga a la Comisión Federal de Competencia a acudir ante el Poder Judicial para los efectos apuntados.

Quinto. Los artículos impugnados no transgreden los principios de legalidad y orden jurídico contemplados en el artículo 16 y 133 Constitucionales, pues es precisamente con base en esos principios de legalidad y orden jerárquico que la Comisión Federal de Competencia Económica puede realizar diversos actos tendientes a evitar prácticas monopólicas, dado que ésta sólo puede actuar en la medida que la ley le permite realizar dichos actos, y al existir el mandamiento expreso, emanado de la ley, debidamente producido por el Poder Legislativo, no existe violación al principio de legalidad.

SEXTO.- El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en representación de dicho órgano, al rendir su informe manifestó lo que enseguida se narra.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, rindió informe dando contestación a la demanda de acción de inconstitucionalidad, sosteniendo que resulta infundada en virtud de que el procedimiento legislativo por el que se expidieron las normas combatidas cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Federal, en razón de lo siguiente:

Los artículos impugnados fueron expedidos bajo el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72, sin contravenir lo dispuesto por los artículos 16, 21, 49, 89, fracción II, 90 y 133 de la Constitución Federal.

El contenido de las normas generales impugnadas no transgrede lo establecido en los artículos 16, 21, 49, 89, fracción II, 90 y 133 de la Carta Magna, en razón de lo siguiente:

Primero. El artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica, no conculca los artículos 49, 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal.

Respecto del artículo 49.

Esta norma consagra el principio de división de poderes -la que no es absoluta-, determinando la competencia de cada uno de ellos, sin que uno pueda estar por encima de otro, y es el caso que el Congreso de la Unión, en términos del artículo 72, fracciones IX y XXX, en relación con el 28, de la misma Constitución, se encuentra constitucionalmente facultado para expedir las leyes necesarias para garantizar el derecho a la libre competencia económica y que impidan la formación de monopolios, sin que dichas facultades tengan limitación alguna, de manera que puede expedir los ordenamientos necesarios que cumplan con tales objetivos, tanto sustantivos como orgánicos, de manera que la competencia para legislar en esa materia deriva de las disposiciones del Ordenamiento Supremo que entrañan facultades genéricas del Poder Legislativo Federal y que no requieren disposición específica, pues la facultad se encuentra implícita; es decir, al tener el órgano legislativo federal, la facultad de expedir leyes que garanticen el derecho a la libre competencia económica, también la tiene para expedir las leyes que sean necesarias para regular cuestiones específicas.

Así, el haber expedido la Ley Federal de Competencia Económica, estableciendo la naturaleza jurídica del órgano desconcentrado y determinando la manera en que se debe designar a los Comisionados que integran la Comisión de Competencia Económica, que es un órgano desconcentrado, no sectorizado, no implica una violación al principio de división de poderes pues el Congreso de la Unión tiene la facultad de crear órganos desconcentrados, en términos del artículo 90 de la Constitución Federal, que establece que la Administración Pública será centralizada y paraestatal, y que es en las leyes donde se establecerá la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

Aunado a lo anterior, de la interpretación del artículo 89 fracción II, de la Constitución Federal se desprende que el Congreso de la Unión también se encuentra facultado para establecer la manera en que deben designarse a los empleados de la Unión, distintos a los agentes diplomáticos, secretarios de despacho y empleados superiores de Hacienda, y que exclusivamente se reservó como facultad del Poder Ejecutivo la designación de los empleados de la Unión cuando en la leyes no se señale procedimiento alguno ni se determine quién puede hacerlo, de manera que la única prohibición que existe para el Congreso es la de establecer a los referidos empleados.

Tampoco existe violación al principio de división de poderes por el hecho de que la Cámara de Senadores; o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por mayoría de votos pudieran objetar la designación de los Comisionados que integran la Comisión Federal de Competencia, pues el legislador exclusivamente se limitó a establecer las relaciones existentes entre el órgano desconcentrado y el Ejecutivo Federal, específicamente en lo referente a la designación de los comisionados.

El artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica, por el hecho de establecer la forma de hacer la designación, el nombramiento o remoción de los empleados de la referida Comisión, no viola el principio de división de poderes, pues la única prohibición al Congreso de Unión para determinar la manera en que deba hacerse un nombramiento es la referida en el artículo 89, fracción II de la Carta Magna, en el que se establece que es facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal, la designación de los diplomáticos, secretarios de despacho y empleados superiores de Hacienda.

Respecto del artículo 89, fracción II.

Al establecer que los Comisionados de Competencia Económica sean designados por el Ejecutivo Federal y que la Cámara de Senadores; o, en su caso la Comisión Permanente, puedan objetar los nombramientos, el artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica establece una relación de coparticipación que no representa violación alguna al principio de división de poderes, pues la posibilidad de que los Senadores participen en la certificación de los referidos comisionados se entiende como un mecanismo lógico y viable para la calificación de la satisfacción de los elementos subjetivos previstos en la norma por parte de los individuos que hayan de ser nombrados, y tal cosa no puede entenderse como un acto que interfiera con las labores administrativas del Poder Ejecutivo Federal, ni que se entrometa en su esfera de competencias.

Respecto del artículo 90 constitucional.

La adecuada interpretación del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el contexto del artículo 90 constitucional, en cuya última parte reserva la posibilidad de que existan órganos de autoridad que pertenezcan a la Administración Pública Federal y que no deriven de un reglamento sino de una ley, lleva a concluir que la norma reclamada y la decisión del Congreso de dar existencia a la Comisión Federal de Competencia, en la forma que ha quedado concebida, no es un acto que rompa con el régimen de gobierno republicano que contempla en artículo 49 constitucional, pues a la postre será el Presidente de la República, en ejercicio legítimo de su facultad reglamentaria, que al expedir el reglamento interior de la referida comisión, decida cómo habrá ésta de cumplir sus atribuciones para proveer administrativamente a la exacta observancia de la Ley Federal de Competencia Económica.

De lo anterior deriva la evidencia de que al establecer a la referida comisión como órgano administrativo desconcentrado no se alteró la distribución de negocios hecha en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues al ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, comparte su personalidad y, por tanto puede realizar algunas funciones que le fueron conferidas a dicha Secretaría.

Segundo. El artículo 28, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, por el hecho de imponer al Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica la obligación de presentar un informe anual al Congreso de la Unión, relativo al desempeño de la citada Comisión, no violenta el principio de división de poderes.

Lo anterior pues el Congreso de la Unión constitucionalmente se encuentra facultado para legislar en materia económica a efectos de garantizar el libre comercio, evitando las prácticas monopólicas -según lo previsto en el artículo 73, fracciones IX y XXX, en relación con el artículo 28, ambos de la Constitución Federal, y para crear órganos administrativos desconcentrados-, sin restricción alguna, y dada la importancia de la actividad que realiza dicha Comisión, es por qué se le obliga a rendir un informe anual, sin que esto implique una transgresión a la esfera constitucional de competencia del Poder Ejecutivo Federal.

Destaca que el informe referido no debe analizarse en forma aislada con el artículo 49 constitucional, sino armónica y sistemáticamente con los artículos 73, fracciones, IX y XXX; 28, 90 y 93 de la misma Constitución Federal, y 17 y 23, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de donde se desprende claramente que el informe de referencia es respetuoso del marco constitucional.

Además, al estar facultado el Congreso para crear órganos desconcentrados que se ubican en la Administración Pública Descentralizada, y al ser obligación del Poder Ejecutivo Federal la de informarle sobre su gestión, dicho deber debe entenderse para todos los órganos que integran la administración pública, tanto centralizada como paraestatal.

Aunado a lo anterior, de la interpretación de los artículos 90 y 93 de la Constitución Federal, se desprende de manera implícita la posibilidad de que el Legislador Federal, en los ordenamientos legales en los que crea órganos desconcentrados, pueda establecer que dichos órganos rindan un informe sobre sus actividades.

Tercero. Los artículos 24, fracción II, y 31 de la Ley Federal de Competencia Económica no transgreden lo establecido en los artículos 16 y 49 de la Constitución Federal.

Lo anterior pues las visitas de verificación previstas en los artículos 24 y 31 de la Ley Federal de Competencia Económica, tienen por objeto comprobar el cumplimiento de dicha ley, cuyo objeto es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, finalidad diferente a la de las órdenes de cateo que sirven para realizar la búsqueda de objetos o de personas que tengan alguna relación directa o indirecta con hechos delictuosos, y a las visitas domiciliarias que realiza la autoridad administrativa para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, o para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

Debe advertirse que a las disposiciones de la materia no se aplica, ni siquiera supletoriamente, el Código Fiscal de la Federación, lo que pudiera llevar a suponer que la Comisión Federal de Competencia en las visitas de verificación tenga que ceñirse a las formalidades que rigen a las visitas domiciliarias, pues si esa hubiera sido la intención del legislador, así lo habría dicho, cosa que no hizo.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley Federal de Competencia Económica estableció los requisitos formales de la visita de verificación, antes y durante su realización, los que son acordes con el artículo 16 de la Carta Magna, y no conculcan la inviolabilidad del domicilio pues cumplen con el principio de legalidad al establecer los requisitos formales que se deben reunir antes, durante y después de la vista.

Por otra parte, la determinación del legislador en el sentido de que la Comisión solicite a la autoridad judicial la práctica de la visita de verificación no es violatoria del principio de división de poderes, pues con dicha determinación se respeta la esfera constitucional de competencia del Poder Ejecutivo y Judicial, en términos de lo establecido en los artículos 104 de la Carta Magna, y 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cuarto. Resultan infundados los argumentos relativos a que el artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, relativo a que la ejecución de las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia Económica queda a cargo de la autoridad jurisdiccional, resulta violatorio de los artículos 16, 21 y 49 de la Constitución Federal.

Lo anterior es así pues el actor incurre en un error de interpretación del artículo 21 constitucional, al suponer indebidamente que la Ley Federal de Competencia Económica es un reglamento gubernativo y de policía, y que por tanto corresponde a la misma Comisión el imponer las sanciones y ejecutar sus resoluciones, sin la intervención de otro poder.

Al efecto es de sostenerse que la Ley Federal de Competencia Económica no es un reglamento gubernativo y de policía, sino que es la ley reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Federal, relativa a la competencia económica, monopolios y libre concurrencia, siendo que la facultad para expedir la ley en estudio se encuentra contenida en el artículo 73 constitucional, sin que pueda desplazarse esta facultad legislativa a favor del Presidente de la República, fuera de los casos contemplados en los artículos 49, 89 y 131 constitucionales.

Entonces, al no ser un reglamento gubernativo y de policía sino una ley reglamentaria de un precepto constitucional, el Congreso de la Unión válidamente estableció que la ejecución de las resoluciones de la referida Comisión quede a cargo de la autoridad jurisdiccional competente.

Tampoco existe violación al principio de división de poderes pues el legislador ha sido respetuoso de la esfera constitucional de competencia del Poder Judicial de la Federación, y tan es así, que en el artículo 38 de la misma Ley Federal de Competencia Económica se estableció que una vez hayan sufrido daños y perjuicios a causa de la práctica monopólica o concentración prohibida, puedan reclamar por la vía judicial, su derecho de obtener una indemnización, y al efecto, la autoridad judicial podrá solicitar a la Comisión la estimación correspondiente.

Por ultimo, el Congreso de la Unión actuó dentro de las facultades que le otorga la Constitución Federal, en términos del artículo, pues la norma se refiere a situaciones que necesitaban ser jurídicamente reguladas para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios y prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento de los mercados de bienes y servicios de todos los agentes económicos.

Quinto. Los artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción III, 31 y 37 de la Ley Federal de Competencia Económica no violenta el contenido de los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal.

No existe violación al principio de legalidad en razón de que este órgano legislativo tiene facultad para emitir leyes en materia de competencia económica, impidiendo la formación de los monopolios, según lo establece el artículo 73, fracciones IX y XXX, en relación con el artículo 28, ambos de la Constitución Federal, por lo que la creación de las normas combatidas, que forman parte de la Ley Federal de Competencia Económica, se encuentran debidamente fundadas en preceptos constitucionales además de que fueron expedidas en atención a las necesidades de la sociedad mexicana, con el objeto de impedir los monopolios y las prácticas contrarias al desarrollo económico del país.

Por último, no existe violación del artículo 133 de la Carta Magna al no haber rompimiento de la jerarquía normativa, pues el Legislador Federal no intenta poner a los artículos combatidos por encima de la Constitución, y se encuentra expresamente facultado para elidir las leyes necesarias para garantizar la competencia económica y la libre concurrencia, lo que hizo mediante normas que son formal y materialmente válidas.

SEPTIMO.- Por su parte, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del titular de este último, en vía de informe manifestó que al ordenar la publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica a que se refiere esta acción de inconstitucionalidad, el Presidente de la República Mexicana actuó apegado a los preceptos constitucionales que prevén su intervención en la formación de leyes.

Lo anterior pues del contenido del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la promulgación de una ley no sólo se traduce en una facultad sino también en una obligación, y derivado de esa obligación es que el Ejecutivo Federal carezca de atribuciones que le permitan exigir del creador de la ley los motivos o razones para su expedición, o para indagar cualquier tipo de explicaciones sobre su contenido o sentido.

Por otra parte, el Presidente de la República Mexicana no está obligado por ningún mandamiento constitucional o secundario, a explicar los fundamentos o justificantes para la promulgación o publicación de la reforma o adición a una Ley Federal, dada cuenta que ambas funciones forman parte de las competencias que le corresponden en el proceso legislativo y que para su ejercicio sólo requieren el respaldo de la Constitución.

Aunado a lo anterior, si el Ejecutivo Federal se negare a promulgar y publicar una disposición legal emanada del Congreso de la Unión, estaría anulando la voluntad de ese Poder y con ello se estaría fracturando el orden jurídico, incurriendo –inclusive- en responsabilidad.

Respecto a los requisitos de fundamentación y motivación del acto de promulgación o publicación, solamente se requiere que éste provenga de una autoridad competente para ordenarlo y que se cumplan las formalidades exigidas para ello, a fin de que la nueva ley pueda ser conocida, requisitos que en el presente caso quedaron satisfechos.

OCTAVO.- Recibidos los informes de las autoridades y, al encontrarse instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo previsto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción II, 31 y 37, todos de la Ley Federal de Competencia Económica, publicados el veintiocho de junio del dos mil seis en el Diario Oficial de la Federación, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Por razón de método, en primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la acción de inconstitucionalidad.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone lo que a continuación se transcribe.

“ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente...”

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita sea publicado en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá ser presentada el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, el decreto por el que se reformaron los artículos impugnados se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles veintiocho de junio del dos mil seis, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas cuarenta y dos a doscientos sesenta y cinco de este expediente, razón por la que el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves veintinueve de junio al viernes veintiocho de julio siguiente; sin embargo, en virtud de que este Alto Tribunal tuvo su primer periodo de receso del día quince al treinta y uno de julio del dos mil seis, el último día del plazo fue inhábil, de forma que la demanda podía presentarse hasta el primer día hábil siguiente, cosa que así se hizo según el sello de recepción que obra al reverso de la foja cuarenta del expediente, donde consta que fue presentada el martes primero de agosto del dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; esto es, dentro del plazo que al efecto señala el numeral transcrito.

TERCERO.- Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad.

Suscribe el escrito inicial Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, con el carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte del Presidente de la República (foja cuarenta y uno de autos).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano...”

De lo previsto por dicho numeral se desprende que el Procurador General de la República podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales.

En el caso dicho funcionario ejercita la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción III, 31 y 37, todos de la Ley Federal de Competencia Económica, expedidos por el Congreso de la Unión, y cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo por tratarse de normas federales, ello de conformidad con la Jurisprudencia P./J. 98/2001, de este Tribunal Pleno, publicada en la página ochocientos veintitrés del Tomo XIV, septiembre del dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala lo que a continuación se transcribe.

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

CUARTO.- En sus conceptos de invalidez el Procurador General de la República medularmente alega lo siguiente:

Primero. El artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica, conculca los artículos 49, 89, fracción II, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues transgrede los principios de división de poderes y el orden constitucional que establece las funciones de cada uno de los Poderes de la Unión, lo que se hizo con el fin de distribuir y controlar el ejercicio del poder público; esto aun cuando tal división no opere de manera tajante y rígida pues ha sido modulada con numerosas excepciones que se traducen en un régimen de cooperación y coordinación, lo que termina siendo un medio de control recíproco.

La violación deriva de que el hecho que la división de poderes opere de manera flexible no debe llegar al grado de que un Poder pueda arrogarse facultades que corresponden a otro, pues para que ello ocurra es necesario que así lo consigne expresamente la Constitución Federal, o que la atribución respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas facultades exclusivas.

Ahora bien, la misma Constitución establece que las facultades del Presidente de la República pueden clasificarse en legislativas, jurisdiccionales y administrativas, y el artículo 89, fracción II, le reconoce la facultad originaria del libre nombramiento a los empleados de la Unión, siendo que el numeral 76, fracción II, y el mismo 89, en sus fracciones II, IV y IX, prevé los casos de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, específicamente en lo relativo a la facultad que se concede al Senado para ratificar los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

En ese orden de ideas, fuera de los casos expresamente previstos en la Constitución, la ley ordinaria no puede facultar a las Cámaras del Congreso de la Unión a intervenir en el nombramiento de funcionarios de un órgano de la Administración Pública Federal, ya que aquéllas no tienen más atribuciones que las que expresamente se señalan en la propia Ley Suprema.

En tal tenor, si el Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de nombrar libremente a los funcionarios de la Administración Pública Federal, con las excepciones que expresamente consigna la Constitución, el hecho de que otro Poder del Estado intervenga en tales nombramientos implica una invasión en la esfera de competencias, concedidas por el Constituyente al Ejecutivo Federal.

Lo anterior adquiere relevancia cuando se trata de los directivos de la Comisión Federal de Competencia Económica, que es un órgano desconcentrado, encargado de coadyuvar en el control de las prácticas monopólicas y de evitar la concentración de precios máximos de aquellos artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o para el consumo popular.

Debe sumarse a lo anterior que las actividades de que se trata en este caso no las realiza el Ejecutivo en forma coordinada ni en colaboración con otro Poder, de forma que es él quien deberá realizar las designaciones conducentes, al constituir la Comisión -de la que se habla- un órgano desconcentrado que se encuentra bajo su esfera de competencias.

En tal virtud, al haber emitido la norma combatida en el sentido que lo hizo, el legislador se excedió en el ámbito de sus atribuciones violentando el principio de competencia constitucional y del de división de poderes, con lo que se menoscaban facultades exclusivas del Ejecutivo Federal de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, lesionando también con ello el principio de supremacía constitucional.

Destaca que la facultad de libre nombramiento del titular del Poder Ejecutivo para la designación de sus colaboradores encuentra su justificación en el hecho de que él es responsable de la política interna y externa del país, así como de la buena marcha de la administración pública dentro de la que se encuentran los órganos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Competencia Económica.

Segundo. El artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica, transgrede el artículo 49 de la Constitución Federal, pues le impone al Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica la obligación de presentar un informe anual al Congreso de la Unión, relativo al desempeño de la referida Comisión, siendo que atendiendo al principio de división de poderes es en la propia Carta Magna donde debe haberse establecido -expresa o implícitamente- que un poder rinda informes a otro, pues esto no puede preverse en una ley ordinaria.

Tercero. Los artículos 24, fracción II y 31, ambos de la Ley Federal de Competencia Económica, transgreden los artículos 16 y 49 de la Constitución Federal.

Lo anterior pues tales normas establecen que la Comisión debe solicitar a la autoridad judicial competente o a la del fuero común -en su caso- la autorización para realizar visitas en el domicilio del investigado a efectos de ejercer sus atribuciones de verificación del cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica, y aquélla autorizará por escrito la realización de la visita que se efectuará únicamente por el personal de la misma Comisión Federal, que la autoridad judicial competente determine, expresando el objeto, la necesidad, la ubicación del lugar, y el alcance a los que deberá limitarse la diligencia.

Lo anterior rompe con el principio de división y autonomía que deben guardar entre sí los Poderes de la Federación, pues subordina el quehacer de la Comisión Federal de Competencia Económica a las decisiones del Poder Judicial, al autorizar su intromisión en las facultades que la Norma Suprema ha reservado para el Poder Ejecutivo, pues si bien es cierto que el artículo 16 constitucional requiere que las visitas domiciliarias se sujeten a las formalidades prescritas para los cateos, ello no significa que deban ser autorizadas por la autoridad judicial, pues conforme al principio de división y autonomía de poderes, éstos deben tener la capacidad para desarrollar sus facultades y obligaciones de manera independiente, sin requerir la intervención o ayuda de cualquier otro, siendo que al Ejecutivo constitucionalmente le fue confiada la obligación de ejecutar las leyes y cerciorarse que éstas sean cumplidas, y debe contar con plenas facultades para desarrollar tal función sin necesidad de auxilio o autorización de otro poder.

Destaca que aun cuando pareciera que el cateo y la visita domiciliaria tienen semejanzas, en realidad existen diferencias sustanciales entre una y otra pues se emiten por autoridades distintas y su objeto es diferente.

Lo anterior pues mientras el cateo se emite por autoridad jurisdiccional y su fin es la búsqueda de objetos o personas relacionados con hechos derivados de posibles conductas criminales, la Constitución faculta expresamente a la autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias que tienen por objeto revisar que los particulares hayan dado cumplimiento a las diversas leyes, y si bien éstas deben sujetarse a las formalidades previstas para los primeros, y lo anterior no sólo incluye practicar la visita de verificación, sino también ordenarla cuando lo estime conveniente.

En tal virtud, con la intervención de las autoridades judiciales se merma la autonomía del Poder Ejecutivo, supeditando su actuación a otro Poder, de manera que los artículos impugnados no sólo le impiden realizar sus actividades de manera independiente, sino que también le otorgan al Poder Judicial una función que constitucionalmente no le corresponde.

Se precisa en los conceptos de invalidez que el artículo 28 constitucional determinó que la competencia económica se encuentra reservada a la Federación, toda vez que tal disposición no prevé concurrencia alguna en esa materia para los tres niveles de gobierno, y que la reforma de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio del dos mil seis, tuvieron como propósito contar con un marco jurídico sólido y congruente en la materia y fortalecer la actuación de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como dotarla de las herramientas necesarias para velar por el cumplimiento del mandato antimonopólico previsto en la Ley fundamental, dentro de las que está que otorgue a la Comisión Federal de Competencia Económica la facultad de realizar visitas de verificación en el marco de las investigaciones que lleva a cabo, facultad con la que no contaba anteriormente.

Destaca el Procurador que con la acción de inconstitucionalidad no se pretende anular o cancelar la nueva atribución de la autoridad antimonopólica, sino únicamente que se cumpla el mandato constitucional y se le dé plena libertad de ejercerla sin la intervención del Poder Judicial, por lo que sólo deberá declararse la invalidez de la primera parte de la fracción II, del artículo 24, para dejar sin efecto la frase: ***“solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para...”*** así como la totalidad del artículo 31.

Cuarto. El artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, en lo que se refiere a que ***“la resolución sólo podrá ser ejecutada por orden de la autoridad judicial competente”***, conculca los artículos 16, 21 y 49 de la Constitución Federal, al permitir la intromisión de un Poder del Estado en las funciones de otro, ejerciendo facultades que no le otorga la Carta Magna.

Lo anterior al disponer que la Comisión Federal de Competencia Económica puede imponer diversas sanciones y hasta la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones, para que el agente económico no tenga poder sustancial relevante en el mercado cuando ha violado dos veces o más la ley, pero que esa determinación debe ser ejecutada por la autoridad judicial, siendo que conforme a la Constitución Federal, la autoridad administrativa no requiere de la ayuda o auxilio de otros poderes para otorgar vigencia a sus resoluciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, en especial las que impongan una sanción con fundamento en la ley.

Quinto. Los artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción III, 31 y 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, transgreden el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Congreso de la Unión no actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Fundamental le confiere, violentando con ello el principio de competencia constitucional y el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 del Ordenamiento Supremo, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

QUINTO.- Al no actualizarse motivo de improcedencia procede entrar al análisis de los anteriores conceptos de invalidez.

El Procurador General de la República en lo que se refiere a la solicitud de invalidez del artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica señaló:

a) Que se violenta el principio de división de poderes pues el Legislador Federal se excedió en el ámbito de sus atribuciones al señalar que la designación que realice el Presidente de la República de los Titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, podrá ser objetada, dentro de los treinta días siguientes a su publicación por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Que lo anterior es así puesto que al ser la mencionada Comisión un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, la designación de sus integrantes corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República, pues se trata de funcionarios que integran la administración pública federal respecto de los que cuenta con la facultad de libre nombramiento, atribución que encuentra su justificación en el hecho de que él es el responsable de la política interna y externa y de la buena marcha de la administración pública, de lo que resulta que pueda seleccionar, sin estar sometido a ninguna limitación o intervención de otro Poder, a los funcionarios que estime sean capaces de responder a las exigencias del cargo.

Que de acuerdo con lo anterior, el que se permita con la norma impugnada, la intervención de otro Poder en el nombramiento de los responsables de manejar un ámbito de la administración pública federal, implica una invasión a la esfera competencial exclusiva del Poder Ejecutivo Federal.

b) Que las actividades de la Comisión Federal de Competencia Económica de coadyuvar en el control de prácticas monopólicas y evitar la concentración de precios máximos de aquellos artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se ubican dentro del ámbito competencial exclusivo del Ejecutivo Federal, puesto que no se realizan en forma coordinada ni en colaboración con otro Poder, por lo que la designación de los Titulares de dicha Comisión corresponde en forma libre al Presidente de la República.

c) Que fuera de los casos expresamente previstos en la Constitución Federal, la ley ordinaria no puede facultar al Congreso de la Unión a intervenir en el nombramiento de funcionarios de la administración pública federal, ya que el Poder Legislativo no puede tener más atribuciones que las expresamente señaladas en la Norma Fundamental, tal y como se advierte de su artículo 76, fracción III, de donde se aprecia que la Cámara de Senadores tiene la facultad únicamente de ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, Empleados Superiores de Hacienda, Coroneles y demás Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, sin que se señale de manera expresa a funcionarios de órganos desconcentrados.

d) Que la expresión **“cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en las leyes”**, contenida en el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, no implica que en las leyes secundarias pueda establecerse la participación de dos poderes en el nombramiento de un funcionario de la administración pública federal, pues la colaboración entre ellos debe estar prevista de manera expresa en el texto constitucional, tal y como lo ha sustentado este Alto Tribunal; y de sostener lo contrario se llegaría al extremo de permitir que las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas el Ejecutivo Federal, se vean mermadas ante las decisiones de un órgano político, como en el caso, de permitir la objeción que se realice de los nombramientos de los Titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Del concepto de invalidez planteado, se advierte que el argumento central del promovente de esta acción de inconstitucionalidad, se hizo consistir en que el Congreso de la Unión carece de facultades para autorizar a través de un ordenamiento legal, la intervención de una de sus Cámaras o de la Comisión Permanente, en la designación de los Comisionados que fungen como titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, por corresponder dicha atribución, en exclusiva, al Titular del Poder Ejecutivo, en términos del artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal, violándose con ello el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la propia Constitución.

A fin de examinar el argumento de invalidez planteado, es necesario aludir al principio de división de poderes, consagrado en el artículo citado en último término, que textualmente dispone:

“ARTICULO 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Como se aprecia, el precepto transcrito consagra el principio de división de poderes, por virtud del cual el poder público de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de ellos en una sola persona.

El principio de división de poderes tiene como fin limitar y equilibrar el poder público, a efecto de impedir que un poder se coloque por encima de otro y evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes.

En la Constitución Federal, se establecen de manera genérica las funciones que corresponden a cada uno de los tres poderes, con el fin de distribuir el ejercicio del poder público y, al mismo tiempo, controlarlo.

Al respecto, este Alto Tribunal ha establecido que el esquema de división de poderes no supone un fin en sí mismo, sino una técnica que exige un equilibrio entre los distintos poderes de la Federación y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías.

Tal criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 52/2005, consultable en la página 954 del Tomo XXII, Julio de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, del tenor siguiente:

“DIVISION DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: “DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.”, no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.”

Además, en relación con el principio de división de poderes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido que dicho principio puede ser vulnerado en diversos grados, por lo que la autonomía de los poderes públicos implica, respecto de los otros, la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación, como se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, respecto de los entes públicos de las entidades federativas, visible a foja mil ciento veintidós del Tomo XX, Septiembre de 2004, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que establece:

“DIVISION DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACION A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLICITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISION, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACION ENTRE LOS PODERES PUBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de

manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.”

Ahora bien, como se ha señalado, aunque la Norma Fundamental establece supuestos en los que a cada poder son otorgadas las atribuciones necesarias para ejercer sus funciones, ello no significa que la distribución de aquéllas siga forzosamente un patrón rígido que únicamente atienda a la lógica formal de cada poder, pues, aunque esto opera en términos generales, existen excepciones y temperancias que permiten la interrelación de los poderes; sin embargo, ello debe siempre llevarse a cabo dentro del marco que la Constitución Federal establece.

De acuerdo con ello, si bien la autonomía de los poderes públicos implica, en general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de otro, la propia Constitución impone particularidades que tienen por objeto, bien la colaboración de los poderes para la realización de ciertos actos, bien el control de determinados actos de un poder por parte de otro.

Así, esta colaboración de poderes, en especial, tratándose de la función legislativa, que es la que, a través de normas de carácter general, dota de flexibilidad al principio de división de poderes, tiene su límite, el cual se traduce en que esa participación no puede llegar al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora, es decir, la decisión de los poderes colaboradores no puede imperar sobre la del poder con el cual colaboran, ya que, de ser así, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Precisado lo anterior, resulta necesario acudir al texto del artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, cuya invalidez se solicita, precepto que es del siguiente tenor:

“ARTICULO 26. Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.”

De este precepto se advierte que la designación de los Comisionados que integran la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentra a cargo del Presidente de la República; asimismo, prevé la atribución de la Cámara de Senadores y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los recesos de aquélla, de objetar las designaciones por mayoría de votos y dentro de los treinta días a que dicho evento ocurra.

De acuerdo con el Diccionario de Real Academia de la Lengua Española, objetar significa “oponer reparo a una opinión o designio”, “oponer una razón a lo que se ha dicho o intentado”. Del mismo modo, el término “objeción” es definido como “razón que se propone o dificultad que se presenta en contra de una opinión o designio, o para impugnar una proposición”.

Conforme a tales definiciones, se concluye que la objeción a que se refiere el artículo impugnado sí constituye una impugnación respecto del nombramiento de los Titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, que realice el Presidente de la República, esto es, se trata, en efecto, de un obstáculo que impide que tal nombramiento tenga validez y, por tanto, aun cuando no lo señala expresamente la ley impugnada, se infiere que, ante tal objeción, el Titular del Poder Ejecutivo Federal deberá realizar otro nombramiento.

Sentado lo anterior, a efecto de analizar si efectivamente el artículo impugnado, al facultar a la Cámara de Senadores, o en su caso, a la Comisión Permanente, para objetar el nombramiento que realice el Presidente de la República de los funcionarios señalados en el párrafo que antecede, invade la esfera de competencia de este último, violentando con ello el principio de división de poderes; es necesario transcribir los artículos 73, fracciones XIX y XXX, 89, fracción II y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 1o., 2o., 11, 17 y 26, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por encontrarse relacionados con el tema en estudio:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

(...)

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

“ARTICULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; (...)

“ARTICULO 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá 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.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

“ARTICULO 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

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 fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

“ARTICULO 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Departamentos Administrativos, y

III. Consejería Jurídica.”

“ARTICULO 11. Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente la República.”

“ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

“ARTICULO 26. Para el despacho de los asuntos 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 Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

De los numerales antes citados, debe destacarse lo siguiente:

a) Que es facultad del Congreso de la Unión la expedición de todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer efectivas, no sólo las atribuciones que a éste se confieren, sino también las demás que en favor de los poderes públicos se consagran.

b) Que corresponde, en exclusiva, al Presidente de la República, el nombramiento y remoción de los secretarios de despacho, así como la remoción de los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda. De igual forma, respecto del nombramiento y remoción de los demás empleados de la Unión, cuyo procedimiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

c) Que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que, al efecto, expida el Congreso, la que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, correspondiendo a la legislación ordinaria determinar la relación que deberá existir entre ellos; asimismo, que las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos actúan por acuerdo del Presidente de la República, como titular de la administración pública central.

d) Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de ambas ramas de la administración, determinando, por lo que respecta a la centralizada, que las Secretarías de Estado podrán contar con órganos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia de su competencia.

Como puede observarse, el Titular del Poder Ejecutivo Federal para el ejercicio de sus atribuciones se auxiliará de la Administración Pública Federal, la cual se divide en Centralizada y Paraestatal.

Por tanto, esta Administración Pública está constituida por los órganos que dependen directa (centralizada) o indirectamente (descentralizada o paraestatal) del Poder Ejecutivo y que adopta una forma de organización jerarquizada para lograr una unidad de acción, de dirección, de ejecución y de distribución de los negocios del orden administrativo, encaminados a la consecución de los fines del Estado.

Esta circunstancia de que la Administración Pública Federal está constituida por dos partes, la central y la paraestatal, implica jurídicamente una relación jerárquica que rige para las dos partes.

Ahora, específicamente, en relación con la facultad derivada de la fracción II del artículo 89 de la Constitución General de la República, se tiene que el Titular del Poder Ejecutivo Federal puede:

- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (facultad de nombramiento y remoción absolutamente libre).
- Remover libremente a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda (facultad de remoción absolutamente libre).
- Nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (facultad de nombramiento y remoción que debe ejercerse con sujeción a lo dispuesto en ley).

Como se advierte, por lo que respecta a las dos primeras facultades, el Presidente de la República tiene absoluta libertad para hacer los nombramientos y remociones respectivos, sin que su determinación se encuentre sujeta al cumplimiento de alguna condición en particular, es decir, queda a la discreción del Ejecutivo Federal, la designación o destitución de los empleados públicos a que éstas se refieren; en tanto, respecto de la mencionada en último término, se tiene que, en principio, el titular del órgano ejecutivo cuenta con igual margen de maniobra y, excepcionalmente, de contenerse, en la Constitución Federal o en la legislación secundaria, un modo distinto de proceder, en relación con la designación o destitución de este tipo de funcionarios, el Presidente de la República no podrá actuar con total libertad, sino que tendrá que ajustarse a lo que en cualquiera de los ordenamientos señalados se disponga.

A este respecto, debe precisarse que la facultad que se otorga al legislador para establecer en ley fórmulas de nombramiento distintas respecto de los demás empleados de la Unión, no es ilimitada y si bien puede prever en ellas la colaboración entre poderes, ello no procede en todos los casos, pues tal colaboración debe estar justificada, entre otras razones, por la naturaleza del órgano, las funciones que desempeña, etcétera.

Luego, en términos del artículo 89, fracción II, última parte, constitucional, tratándose del nombramiento y remoción de los demás empleados de la Unión, el Presidente de la República, en determinados casos, no tiene la facultad exclusiva, sino que debe colaborar otro poder y dicha colaboración puede establecerse no sólo en la Constitución, sino también en la ley, pero siempre en la inteligencia de que tal colaboración no es irrestricta, es decir, no opera en cualquier caso, pues, para ello, debe atenderse al sistema constitucional mexicano -en cuanto establece el principio de división de poderes, así como las funciones que a cada uno corresponden-, a fin de guardar razonabilidad y proporcionalidad con tal sistema.

Por consiguiente, la interpretación del artículo 89, fracción II, constitucional, que establece la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo procedimiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, necesariamente debe realizarse a la luz del marco constitucional vigente, pues es innegable que cuando dicha fracción fue aprobada por el Constituyente, la situación era distinta a la actual, dada la evolución administrativa que se ha dado.

En efecto, el artículo 89, fracción II, última parte, tiene su origen en la constitución de mil novecientos diecisiete; empero, en ese momento, la administración pública estaba prevista y operaba de forma totalmente diferente a la actual, pues, de inicio, era solamente centralizada y fue a partir de los años cuarenta del siglo pasado, que empezaron a surgir las empresas de participación estatal mayoritaria. Así, con motivo de la denominada reforma administrativa de mil novecientos setenta y seis, fue que, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujo la división entre la administración centralizada y la descentralizada, aunque fue hasta mil novecientos ochenta y uno, cuando dicha reforma alcanzó rango constitucional, estableciéndose en el artículo 90 de la Constitución Federal, una clara distinción entre la administración pública federal centralizada y la paraestatal.

De igual forma, en la interpretación del artículo 89, fracción II, última parte, es necesario considerar la reforma constitucional realizada en mil novecientos ochenta y tres, a partir de la cual se establecieron las bases de la rectoría económica y la planeación democrática del Estado Mexicano, en donde se habló de áreas estratégicas y áreas prioritarias, a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

Así, tomando en cuenta lo anterior, a efecto de interpretar el alcance del artículo 89, fracción II, última parte, constitucional, debemos tener presente la distinción entre la administración pública centralizada, como organización administrativa que forma parte de la esfera jurídica de competencia del Ejecutivo y que reúne básicamente todas las características y requisitos de aquélla, que mantiene una estructura de tal manera directa y jerárquica, que comprende, por tanto, las potestades de mando, nombramiento y remoción y que, dadas estas características, le corresponden en exclusiva al Poder Ejecutivo, sin que otro poder pueda intervenir en su actuación, salvo que expresamente lo establezca la Constitución Federal, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los nombramientos a que se refieren las fracciones IV, V y IX del artículo 89 de la Constitución Federal. Luego, tratándose de la administración pública centralizada, no puede admitirse la

injerencia de otro poder en la facultad de nombramiento y remoción que corresponde en exclusiva al Ejecutivo, dado que se ocasionaría una ruptura en la estructura básica de división de poderes que existe en nuestro sistema constitucional respecto de la administración pública centralizada, a cargo del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, esto no opera así, tratándose de la administración pública paraestatal, dentro de la cual se ubican los organismos públicos descentralizados, porque éstos últimos tienen características que los distinguen de la administración centralizada. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, así como funciones que, precisamente, se encuentran separadas de dicha administración. Luego, en el caso de los organismos descentralizados, sí pueden establecerse en ley mecanismos de colaboración interinstitucional, para el nombramiento de sus directores o administradores, siempre que exista una razonabilidad que justifique la intervención de otro poder, es decir, no se trata de que, aun siendo organismos fuera de la administración centralizada, siempre y en todos estos casos, el legislador ordinario pueda establecer en una ley que otro poder participará junto con el Ejecutivo en el nombramiento o remoción de aquellos funcionarios, pues ello siempre debe obedecer a razones que justifiquen la inclusión de tal mecanismo.

Es decir, si bien, conforme a la Norma Fundamental, el Poder Ejecutivo Federal actúa como conductor principal de la administración pública, ello no significa que sea el único poder que ejerce competencia en ese ámbito, ya que, como se ha visto, la propia Constitución confiere un papel relevante al Poder Legislativo en la conducción de la administración pública, a través de la creación de leyes. En este sentido, conforme al artículo 90 de la Norma Fundamental, el legislador goza de amplias facultades para configurar, a través de una ley, la forma e intensidad de la intervención del Poder Ejecutivo en la Administración Pública; sin embargo, esta libertad de configuración tampoco es absoluta, pues, como se ha precisado, está limitada por disposiciones constitucionales en este sentido, así como por el principio de división de poderes, cuya esencia radica en la tutela del núcleo de la función ejecutiva.

Por consiguiente, debe concluirse que la atribución conferida al Congreso de la Unión, en los artículos 73, fracción XXX y 89, fracción II, última parte, de la Constitución Federal, para que, a través de una ley, sea configurado un sistema que contenga la determinación del procedimiento y la participación de los órganos que puedan intervenir en la designación de los demás empleados de la Unión, no es absoluto, sino que, en todo caso, el Congreso tendrá que verificar que ese sistema no sea contrario a las facultades reservadas y, por ende, exclusivas que tienen los tres poderes de la Unión, esto es, aquellas facultades que constitucionalmente se les han conferido o encargado, derivado de las funciones que a cada uno corresponden –en relación con el Poder Ejecutivo Federal, a manera de ejemplo, el libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado, la dirección de la política exterior, el otorgamiento de indulto a los reos–, puesto que tal proceder colocaría a alguno de ellos por encima del resto, es decir, en condiciones de superioridad respecto de los otros, situación que justamente resulta contraria a la finalidad que persigue el principio de división de poderes.

Luego, la implementación en ley de mecanismos de colaboración entre poderes, en este caso, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a través del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente, no es de ejercicio irrestricto o absoluto, es decir, no se trata de una atribución a través de la cual el legislador ordinario pueda actuar en forma arbitraria, sin respetar la división funcional de los poderes.

Ahora atendiendo a lo anterior, se hace necesario establecer la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Competencia Económica, a fin de determinar si el nombramiento de sus Titulares corresponde en exclusiva al Titular del Ejecutivo Federal, o si en su caso, el Congreso de la Unión está facultado constitucionalmente para intervenir en su designación.

Para tal efecto, resulta necesario reiterar que de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal presenta dos formas de existencia: la Centralizada y la Paraestatal. La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía que encabeza el Presidente de la República. Así, *centralizar* desde el punto de vista del derecho administrativo implica reunir todas las atribuciones estatales en un único Órgano Supremo Central, mientras que *descentralizar* o *paraestatalizar* se traduce en: conferir esas mismas atribuciones estatales con todas sus características de Derecho Público a órganos separados jerárquicamente del Poder Central (pero pertenecientes a la Administración Pública).

La relación de jerarquía con el titular del Ejecutivo es lo que distingue a la Administración Centralizada de la Paraestatal, pues mientras en la primera la línea de jerarquía es directa e inmediata, en la segunda y especialmente entre los Organismos Descentralizados, es indirecta y mediata.

Bajo esta premisa, como ya quedó establecido, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado (administración pública centralizada) pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les están jerárquicamente subordinados y que tienen facultades específicas para resolver sobre una determinada materia en el ámbito territorial y funcional que designe el legislador.

Esta desconcentración administrativa, prevista en el citado ordenamiento legal, atiende a crear una mayor eficacia administrativa e implica una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, a quienes se les delegan facultades orgánicas que corresponden originariamente a su superior.

Así, estos órganos desconcentrados, tienen cierta autonomía técnica que implica otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera, pero existe dependencia, nexo de jerarquía, poder de nombramiento y mando disciplinario frente al órgano central, ya que participan de su personalidad jurídica e incluso de su patrimonio.

Por lo que respecta a la Secretaría de Economía, como parte integrante de la administración centralizada en términos del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene como funciones establecidas por el artículo 34 de dicha Ley, entre otras, las previstas en las fracciones II y XVIII que son del tenor siguiente:

“(…) II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

(…)

XVIII. Organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios;

(…)”

Uno de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Economía (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) es la Comisión Federal de Competencia Económica, que es creada por el legislador ordinario en la Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Federal en materia de monopolios y libre competencia, con el propósito de proteger el proceso de competencia y libre competencia, eliminando monopolios y restricciones en el mercado de bienes y servicios, según deriva de los artículos 1o., 2o., 3o. y 23 de dicha Ley, que prevén lo siguiente:

“Artículo 1o. La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre competencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica.”

“Artículo 2o. Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre competencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por Secretaría, la Secretaría de Economía, y por Comisión, la Comisión Federal de Competencia.”

“Artículo 3o. Están sujetos a lo dispuesto por esta Ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Serán responsables solidarios los agentes económicos que hayan adoptado la decisión y el directamente involucrado en la conducta prohibida por esta Ley.”

“Artículo 23. La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.”

De las disposiciones legales reproducidas se desprende que la ley en cita es reglamentaria del artículo 28 constitucional y que su objeto es proteger el proceso de competencia y la libre competencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. De igual forma señalan los agentes económicos sujetos a la ley; determina la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Competencia, atribuida por el propio Legislador Federal, **como órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía** con autonomía técnica y facultades ejecutivas, cuyo objeto es prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, determinándose la plena autonomía para dictar sus resoluciones, y se le confieren facultades para la investigación y combate de monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones.

De acuerdo con lo señalado, la Comisión Federal de Competencia se erige como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, para el eficaz y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la propia Secretaría, como lo es la regulación, promoción, organización y vigilancia en la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios, evitando las intermediaciones y concentraciones (fracciones II y XVIII del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, transcritas), razón por la que el legislador ordinario le otorgó facultades específicas para cumplir los objetivos de la Ley que la rige, como es prevenir, detectar y sancionar las mencionadas prácticas como una forma de proteger el interés general, incentivando el desarrollo nacional en materia económica.

En este orden de ideas, precisada la naturaleza jurídica de la referida Comisión, de órgano desconcentrado de la administración pública centralizada en el caso, se concluye que la previsión que se contiene en el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, para que el Senado o la Comisión Permanente “objeten” la designación de los titulares de la indicada Comisión, resulta inconstitucional, porque se trata de un órgano desconcentrado de la administración pública centralizada, respecto del cual existe entre este organismo y el Titular del Poder Ejecutivo una relación de subordinación jerárquica.

Asimismo, porque ninguno de los preceptos constitucionales que otorgan facultades exclusivas tanto al Senado como a la Comisión Permanente -artículos 76 y 78, respectivamente, de la Constitución Federal-, ni en algún otro en que se comprendan facultades que en su favor consagre la Norma Fundamental, se prevé la relativa a su participación en el nombramiento de titulares de entidades de la Administración Pública Federal, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como en la especie lo es la Comisión Federal de Competencia Económica.

De igual forma, la participación del órgano legislativo en el procedimiento de designación de este tipo de funcionarios no resulta estrictamente necesaria para el ejercicio de la facultad que el artículo 89 constitucional establece en favor del Presidente de la República, pues además de tratarse de empleados de la Administración Pública Federal que auxilian al Ejecutivo en el desempeño de sus funciones, su nombramiento corresponde originariamente a este último, sin encontrarse condicionado al móvil de actuación de otro de los poderes públicos, salvo en los casos expresamente previstos en el texto constitucional.

Así pues, los ordenamientos legales en que se contemple un procedimiento distinto para el nombramiento de los demás empleados de la Unión -a que se refiere la parte final de la fracción II del artículo 89 de la Carta Magna- pueden sujetar al Titular del Ejecutivo Federal a una serie de requisitos y formalidades que tendrá que observar al momento de hacer la designación correspondiente -de manera que el citado nombramiento no pueda hacerse discrecionalmente-, pero no pueden llegar al extremo de autorizar la intervención -no prevista en la Constitución, ni indispensable para el ejercicio de la aludida facultad- de otro de los poderes públicos en el acto respectivo, pues estarían dotando de facultades a un órgano que constitucionalmente no se encuentra legitimado para ello y que pueden entorpecer la toma de decisiones en este sentido.

En esta tesitura, el hecho de que la Norma Fundamental otorgue al Congreso de la Unión la facultad derivada de la fracción XXX, del artículo 73 del propio ordenamiento, para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, en específico para regular los negocios del orden administrativo, no lo autoriza a invertir a los entes legislativos mencionados de facultades que en su favor no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al Presidente de la República, respecto de funcionarios de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados.

Consecuentemente, como ya se señaló, se impone resolver que el dispositivo por el que se autoriza a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente, a intervenir en el procedimiento de designación de los Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, involucra una invasión a la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo, al no estar previsto a nivel constitucional el ejercicio de facultades en este sentido, a cargo de los órganos legislativos mencionados.

Con apoyo en lo expuesto, resulta evidente, que el precepto cuya invalidez se demanda resulta contrario al artículo 49 de la Constitución Federal, al vulnerar el principio de división de poderes en él consignado, puesto que dicho cuerpo normativo permite que el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en su caso, la Comisión Permanente, interfiera en el ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de nombramiento de los funcionarios de un órgano desconcentrado de la administración pública federal, con lo que se permite que el primero de los señalados se sobreponga a la decisión adoptada por el otro.

De igual forma, el precepto tildado de inconstitucional resulta contrario a los principios contenidos en los artículos 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal, dado que hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente y sin ingerencia de algún otro Poder, a los funcionarios que integran la administración pública federal, de la cual es titular y superior jerárquico, al permitir que el órgano legislativo federal pueda objetar las designaciones que realice de los titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, la cual, como quedó expuesto, es un órgano desconcentrado de la citada administración pública.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 26, de la Ley Federal de Competencia Económica, en la porción normativa que señala: **“ARTICULO 26. ... La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.”**

SEXTO.- En su segundo concepto de invalidez, el Procurador General de la República sostiene que el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica, resulta ser violatorio también del principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, al obligar al Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica a presentar un informe anual al Congreso de la Unión sobre el desempeño de la indicada Comisión.

Que de igual forma se vulnera el mencionado principio ya que para que un poder dé un informe a otro, ello debe encontrarse establecido en la propia Constitución Federal de manera explícita o implícita y no preverse en una ley ordinaria, argumento que apoya en la tesis de rubro: **“INFORMES ENTRE PODERES. SOLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLICITA O IMPLICITA, ESTEN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCION.”**

Además cabe advertir que el artículo 69 de la Constitución Federal obliga al Presidente de la República a presentar por escrito ante el Congreso de la Unión un informe anual del estado que guarda la administración pública federal; y de ahí que al ser la Comisión Federal de Competencia Económica un órgano desconcentrado de dicha administración, el informe que rinda el Ejecutivo Federal, contendrá también toda la información relativa al desempeño de ese órgano y en caso de que cualquier cuestión deba ser analizada con mayor profundidad, el Poder Legislativo Federal podrá hacerlo durante la glosa del informe.

A efecto de analizar los anteriores argumentos, a continuación se reproduce el precepto cuya invalidez se demanda:

“ARTICULO 28. El Presidente de la Comisión será designado por el Titular del Ejecutivo Federal por seis años, al término de los cuales, finalizará su periodo de diez años como Comisionado. Tendrá las siguientes facultades:

(...)

III. Presentar al Titular del Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe anual sobre el desempeño de la Comisión, mismo que deberá ser publicado;...”

El numeral transcrito, prevé las facultades con las que contará el Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica, destacando para lo que al caso interesa, la de presentar tanto al Titular del Poder Ejecutivo Federal, como al Congreso de la Unión, un informe anual sobre el desempeño de dicho órgano.

Ahora, el argumento medular para solicitar la declaración de invalidez del precepto anterior consiste en que la obligación en él consignada, de que el Presidente de la referida Comisión informe al Congreso de la Unión del desempeño de dicho órgano, es violatorio del principio de división de poderes.

Al efecto es necesario dejar establecido que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado que para hacer vigente el mencionado principio de división de poderes, así como la autonomía funcional de ellos para lograr el necesario equilibrio entre ellos, es indispensable que la obligación de rendir informes de uno a otro poder deba estar consignada en la Constitución Federal, ya sea de manera explícita o implícita, tal como sucede en los siguientes supuestos:

1. Respecto del deber que señala el artículo 69 al Presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer período de sesiones del Congreso, y de presentar informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país.

2. Las obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución.

3. Los casos en que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 79 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión, y en su penúltimo párrafo previene que los Poderes de la Unión facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

4. Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74).

Lo anterior, se sustenta en el criterio emitido por este Tribunal Pleno en la Tesis P. CLIX/2000, visible en la página veintiocho del Tomo XII, Septiembre de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de contenido siguiente:

“INFORMES ENTRE PODERES. SOLO PROCEDEN CUANDO, DE MANERA EXPLICITA O IMPLICITA, ESTEN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCION. Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de la Constitución, el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución, como sucede expresamente respecto del deber que señala el artículo 69 al presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso y de presentar informe por escrito en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. También se previenen las obligaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de informar en asuntos específicos, a los órganos correspondientes del Poder Judicial de la Federación en juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que deriva implícitamente de los artículos 103, 105 y 107 de la propia Constitución. También, de la misma Carta Fundamental, se desprende que los tres Poderes de la Unión deben informar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en tanto que el artículo 79 de ese ordenamiento, en su fracción I, establece: Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión ... , y, en su penúltimo párrafo, previene que: Los Poderes de la Unión ... facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones. . Finalmente, de los artículos 73, 74 y 76 relativos a las facultades del Congreso de la Unión y de las exclusivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se infieren implícitamente obligaciones de informar a esos cuerpos legislativos respecto de cuestiones relacionadas con esas atribuciones que sólo podrían cumplirse debidamente mediante los informes requeridos, como ocurre con la aprobación de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV), y las cuestiones relacionadas con empréstitos y deuda nacional (fracción VIII del artículo 73), o del presupuesto de egresos (fracción IV del artículo 74).”

Como puede observarse, el establecimiento de la obligación a los Poderes de la Unión de rendirse informes entre ellos debe derivar directa y exclusivamente de la Norma Fundamental, ya sea en forma implícita o explícita, puesto que de lo contrario se permitiría que a través de una norma de menor jerarquía un Poder se sobreponga a otro en detrimento de su esfera competencial y autonomía; en este sentido es dable señalar que si una norma secundaria, como lo es la impugnada en este medio de control, consigna la obligación de que un Poder rinda a otro un informe de cualquier naturaleza, entonces se está en presencia de una violación al principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Efectivamente, este Tribunal Pleno estima que el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Competencia Económica transgrede el principio constitucional referido pues obliga a un órgano desconcentrado de la administración pública federal, que se encuentra subordinado jerárquicamente al Titular del Poder Ejecutivo Federal, como lo es la Comisión Federal de Competencia Económica, a rendir un informe sobre su desempeño a un Poder ajeno del que pertenece.

Asimismo, es de resaltarse que al formar parte la indicada Comisión de la Administración Pública Federal, en todo caso la obligación de informar al Poder Legislativo Federal sobre su desempeño, corresponde al Presidente de la República como Titular de la Administración Pública, a través del informe que expresamente se consigna en el artículo 69 de la Constitución Federal que señala lo siguiente:

“Artículo 69. A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”

Del texto fundamental reproducido se advierte, como ya quedó establecido, que el Presidente de la República se encuentra obligado a rendir anualmente -a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión- un informe al órgano legislativo federal acerca del estado que guarda la administración pública de la cual es titular, y de la que forma parte la Comisión Federal de Competencia Económica.

En este entendido, la obligación de informar al Congreso de la Unión del desempeño del indicado órgano desconcentrado federal, corresponde en exclusiva al Presidente de la República como titular de la administración pública, al presentar el informe a que se refiere el precepto fundamental que nos ocupa, y no al titular de la indicada Comisión Federal.

Lo anterior resulta congruente con el mencionado principio de división de poderes, ya que la Comisión Federal de Competencia Económica es un órgano que auxilia al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones y al cual está subordinado, de ahí que sea a éste a quien tenga que rendir, no sólo el informe a que se refiere el precepto combatido, sino a todos aquellos que el Ejecutivo Federal le requiera, para que este último a su vez, esté en aptitud de emitir el informe correspondiente al cual se encuentra obligado por disposición constitucional expresa.

Resulta aplicable, por analogía y en cuanto al criterio medular que contiene, la Tesis sustentada por este Tribunal Pleno, número P. CLX/2000, visible en la página veintinueve, del Tomo XII, septiembre de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo contenido es el que a continuación se transcribe.

“INSTITUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS DE CONCURSOS MERCANTILES. DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 311, FRACCION XIV, DE LA LEY DE CONCURSOS MERCANTILES, Y SU INTERPRETACION CONGRUENTE CON EL ARTICULO 49 DE LA CONSTITUCION Y EL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL, DEBE RENDIR INFORMES SEMESTRALES ANTE LOS PLENOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. El artículo mencionado en primer lugar establece que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles está obligado a rendir un informe semestral sobre el desempeño de sus funciones ante el Congreso de la Unión, debiendo interpretarse dicha disposición de conformidad con los principios de división de poderes y de autonomía del Poder Judicial de la Federación consagrados en el artículo 49 de la Constitución y el de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133; de acuerdo con ello el precepto de que se trata debe interpretarse en el sentido de que ese organismo, en su carácter de auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, órgano de administración y de vigilancia del Poder Judicial de la Federación, debe rendir ese informe ante los Plenos de la Suprema Corte (órgano supremo jurisdiccional) y del referido consejo, difundiéndose públicamente para conocimiento de los interesados, entre ellos el Congreso de la Unión, al que podrá enviarse copia del mismo. Con ello se contribuye, además, a la efectividad del derecho a la información que debe ser garantizado por el Estado, en los términos del artículo 6o. Por otra parte, en la forma señalada se acata esencialmente el artículo especificado de la Ley de Concursos Mercantiles pues, finalmente el Congreso de la Unión podrá conocer el informe que se previene, independientemente de que el mismo corresponda al rendido ante el propio Poder Judicial de la Federación del que forma parte, respetándose así el orden constitucional, conforme al cual no se encuentra previsto expresa ni tácitamente que el Poder Judicial de la Federación o alguno de sus órganos deba informar al Congreso de la Unión, de manera aislada e independiente al Poder Judicial, lo que implicaría violar los principios de división de poderes y de legalidad, derivado éste de la supremacía de la

Constitución, en virtud de que no existe en ésta, disposición alguna que constriña al Poder Judicial de la Federación o algún órgano perteneciente al mismo, así sea sólo de carácter auxiliar, como lo es el instituto mencionado según lo previsto por los artículos 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 313 de la Ley de Concursos Mercantiles, a rendir ante el Poder Legislativo algún informe relativo al desempeño de las funciones que le son propias, ni ello puede desprenderse de dichas funciones o de alguna de las atribuciones u obligaciones establecidas en la Ley Suprema respecto del Poder Judicial de la Federación, como tampoco existe disposición en la misma que autorice al Poder Legislativo a solicitar al Poder Judicial informes sobre el desempeño de sus funciones, ni tal solicitud puede derivar de las atribuciones que competen al Poder Legislativo o de alguna función que se le haya encomendado, además de que tampoco resulta necesaria para el ejercicio de estas atribuciones o funciones.”

En consecuencia de lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción III, del artículo 28 de la Ley Federal de Competencia Económica, únicamente en la porción normativa que señala: “...y al Congreso de la Unión...”; reconociendo la validez de la obligación del titular de la Comisión Federal de Competencia Económica de rendir un informe sobre el desempeño del órgano al Presidente de la República y la publicidad que deba darse a éste, puesto que como quedó señalado, al estar inmersa dicha Comisión en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo Federal, será a éste a quien deba proporcionar todos los informes que le requiera.

SEPTIMO.- En su tercer concepto de invalidez, el Procurador General de la República aduce que los artículos 24, fracción II y 31, de la Ley Federal de Competencia Económica, son violatorios de los artículos 16 y 49 de la Constitución Federal por lo siguiente:

1. Los mencionados preceptos legales subordinan a la Comisión Federal de Competencia Económica (órgano desconcentrado de la administración pública federal, dependiente del Poder Ejecutivo Federal), en el ejercicio de sus facultades y atribuciones de verificación, puesto que se autoriza la intromisión del Poder Judicial en la toma de decisiones y facultades que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo Federal.

Lo anterior es así pues los preceptos combatidos prevén que la Comisión Federal de Competencia Económica deberá solicitar a la autoridad judicial competente autorización para realizar visitas de verificación del cumplimiento de la ley impugnada, la que deberá ser por escrito, y la visita será practicada por el personal de la Comisión que la propia autoridad judicial autorice para tal efecto, y si en el desarrollo de la visita se requiere del auxilio de un especialista en la materia de otra dependencia o entidad de la administración pública federal, la autoridad judicial, a petición de la Comisión, podrá emitir el oficio de encargo a los servidores públicos especialistas en la materia de que se trate.

2. Que de las normas combatidas se advierte que confunden la naturaleza de las visitas de verificación practicadas por la autoridad administrativa con la de las órdenes de cateo ordenadas por la autoridad judicial, a pesar de que el artículo 16 de la Constitución Federal prevé las diferencias entre ambas figuras.

De acuerdo con el precepto fundamental señalado, las órdenes de cateo son emitidas por autoridad jurisdiccional y su fin es la búsqueda de objetos o personas relacionadas con hechos derivados de posibles conductas criminales, y las visitas domiciliarias son practicadas por las autoridades administrativas y tienen por objeto verificar que los particulares hayan dado cumplimiento a las diversas leyes.

De acuerdo con lo anterior, si bien el artículo 16 constitucional prevé que las visitas domiciliarias se sujeten a las formalidades prescritas para los cateos, lo cierto es que ello no significa que deban ser autorizadas por la autoridad judicial.

3. Que al corresponder constitucionalmente al Ejecutivo Federal la obligación de ejecutar las leyes y cerciorarse de que éstas sean cumplidas, es que también tiene la facultad de realizar visitas domiciliarias a fin de contar con las herramientas necesarias para cumplir con las mencionadas obligaciones; de ahí que al ser la ejecución de las leyes una función propia de la autoridad administrativa, ésta debe contar con plenas facultades para desarrollarla de manera independiente, sin necesidad de auxilio o autorización de otro Poder, lo que en el caso no sólo incluye practicar la visita de verificación sino también ordenarla cuando lo estime pertinente.

4. Que de acuerdo con lo anterior, si bien la ley combatida otorgó a la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal, la facultad de realizar visitas de verificación con el objeto de revisar el cumplimiento de las disposiciones de la mencionada ley por parte de los agentes económicos sujetos a ella, lo cierto es que en contravención al principio de división de poderes y autonomía, se limitó la independencia con que ese órgano puede llevar a cabo la mencionada atribución, al exigir que sea la autoridad judicial la que ordene la realización de las visitas.

Con lo anterior no sólo se impide al Ejecutivo Federal la realización de sus facultades de manera independiente sino que también se otorga al Poder Judicial una función que constitucionalmente no le corresponde. Apoya lo anterior en el criterio emitido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro: **"VISITAS DOMICILIARIAS. LA FACULTAD QUE EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL OTORGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA PRACTICARLAS, COMPRENDE LA DE EMITIR LAS ORDENES CORRESPONDIENTES."**

5. Que además de los vicios anteriores el legislador también se extralimitó al incluir en la norma combatida que la autoridad judicial local también puede autorizar las visitas de verificación que solicite la Comisión Federal de Competencia Económica, esto en atención a que, la materia de competencia económica se encuentra reservada a la Federación por disposición del artículo 28 de la Constitución Federal.

Ahora, los artículos 24, fracción II y 31, de la Ley Federal de Competencia Económica que el Procurador General de la República estima violan la Constitución Federal, prevén lo siguiente:

"ARTICULO 24. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

II. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para realizar visitas de verificación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de esta Ley y de las demás disposiciones aplicables;"

"ARTICULO 31. La Comisión podrá requerir los informes y documentos que estime relevantes y pertinentes para realizar sus investigaciones, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como solicitar a la autoridad judicial competente que le autorice la realización de visitas de verificación en cualquier domicilio del investigado, en donde se presuma que existen elementos necesarios para la debida integración de la investigación. La Comisión podrá solicitar las visitas de verificación sólo respecto de datos y documentos que haya requerido anteriormente en el curso de la investigación.

La práctica de las visitas de verificación se sujetará a las reglas siguientes:

I. Cuando en la investigación la Comisión estime necesaria la práctica de visitas de verificación, acudirá a la autoridad judicial competente, o si no lo hubiere al del orden común, a solicitar por escrito la autorización para realizar la diligencia, expresando su objeto y necesidad, la ubicación del lugar a visitar, así como el objeto y alcance específicos a los que únicamente debe limitarse la diligencia;

II. Las visitas se practicarán en días y horas hábiles únicamente por el personal de la Comisión que la autoridad judicial autorice, previa identificación y notificación del oficio que ordene la visita de verificación.

La autoridad judicial podrá autorizar que se practiquen diligencias también en días y horas inhábiles, en cuyo caso, tal autorización se expresará en el oficio que ordene la visita de verificación;

III. La autoridad judicial emitirá el oficio que ordene la visita de verificación, mismo que señalará por lo menos la autoridad que lo expide, el motivo y el fundamento de su expedición, el lugar donde se practicarla la verificación, el objeto y alcance específicos de la diligencia, el plazo en que se realizará y los nombres de los inspectores que llevarán a cabo la visita;

IV. Los inspectores comisionados o autorizados se constituirán en el domicilio del visitado para notificarle personalmente, en caso de personas físicas o a su representante legal, en caso de personas morales, la orden de visita e iniciar la misma de inmediato si se encuentra. En caso contrario, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hiciere la visita se iniciara con quien se encuentre en el lugar visitado;

V. El visitado tendrá la obligación de permitir la práctica de la visita de verificación y la de proporcionar todas las facilidades, información y documentos que le sean solicitados y que se relacionen con la materia de la orden de visita. En ningún caso la autoridad podrá embargar ni secuestrar información del visitado, y se limitará a solicitar copia de los documentos que tengan relación con la investigación;

VI. El visitado tendrá derecho de hacer observaciones a los inspectores durante la práctica de la diligencia, y confirmar por escrito las observaciones que hubiera hecho en el momento de la visita;

VII. De toda visita se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por la persona con la que se hubiese entendido la diligencia, o por los inspectores que la practicaron, si aquélla se hubiese negado a proponerlos, haciendo constar esta circunstancia.

En las actas se hará constar:

a) Nombre, denominación o razón social del visitado;

b) Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

c) Calle, número exterior e interior, colonia, población, entidad federativa y código postal en donde se encuentre ubicado el lugar en el que se practique la visita;

d) Número y fecha del oficio que ordene la visita de verificación;

e) Objeto de la visita;

f) Nombre y datos de identificación de los inspectores;

g) Nombre y cargo o empleo de la persona con quien se entendió la diligencia;

h) Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

i) Mención de la oportunidad que se da al visitado para ejercer el derecho de hacer observaciones a los inspectores durante la práctica de la diligencia, inserción de las declaraciones que en su caso efectúe y de las pruebas que aporte;

j) Narración circunstanciada de los hechos relativos a la diligencia;

k) Mención de la oportunidad que se da al visitado para ejercer el derecho de confirmar por escrito las observaciones hechas en el momento de la visita, así como del que le asiste para formular aclaraciones u observaciones al acta levantada dentro del término de diez días, y

l) Nombre y firma de quienes intervienen en la diligencia y, en su caso, la indicación de que el visitado se negó a firmar el acta.

VIII. En el desarrollo de la visita de verificación, la autoridad judicial, a petición de la Comisión, podrá emitir el oficio de comisión respectivo para que servidores públicos, especialistas en la materia, de otras dependencias y entidades de la administración pública federal apoyen en cuestiones técnicas o específicas para el desahogo de la verificación.

Del acta levantada se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aún cuando se hubiese negado a firmarla, circunstancia que no afectará su validez."

Como puede observarse, el precepto reproducido en primer término prevé cuáles son las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, entre ellas, la de solicitar a la autoridad judicial correspondiente la autorización para la realización de visitas de verificación y para requerir de los agentes económicos la exhibición de diversa documentación, a fin de que corrobore el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Por su parte, el siguiente precepto reitera en primer término la atribución de la indicada Comisión para requerir informes y documentos para la realización de sus investigaciones y para citar a declarar a quienes tengan relación con éstas, y para solicitar a la autoridad judicial correspondiente que le autorice las visitas de verificación. Por otra parte, el referido precepto prevé las reglas a las que se deberán ceñir las visitas de verificación, destacando al efecto, para lo que al caso interesa, que la Comisión deberá acudir con la autoridad judicial competente a pedir autorización por escrito para la práctica de visitas de verificación; que en la mencionada autorización la autoridad judicial señalará al personal de la Comisión facultado para la realización de la diligencia de verificación; y que también autorizará la realización de diligencias en días y horas inhábiles. De igual modo se establecen los requisitos formales que deberá colmar la autorización judicial; y, finalmente, se establece que en el desarrollo de la visita de verificación, la autoridad judicial, a petición de la Comisión, podrá emitir el oficio de comisión respectivo para que servidores públicos especialistas en la materia, de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, apoyen en cuestiones técnicas o específicas para el desahogo de la verificación.

Ahora, atendiendo a que los conceptos de invalidez propuestos están encaminados a demostrar que los preceptos reseñados son violatorios del artículo 16, párrafo décimo primero de la Constitución Federal, es menester dejar precisado cuál es el alcance de este numeral fundamental.

Dicho precepto prevé lo siguiente:

“Artículo 16.

(...)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

Este Tribunal Constitucional, a través de diversos criterios emitidos, ha interpretado el párrafo transcrito en cuanto prevé la facultad de las autoridades administrativas para practicar visitas domiciliarias a fin de cerciorarse que los particulares cumplan con diversas disposiciones legales, así como también respecto de las formalidades que deben seguir para ello.

En efecto, este Alto Tribunal ha estimado que el precepto fundamental en estudio confiere a la autoridad administrativa la facultad para realizar las indicadas visitas para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; en este sentido debe entenderse que la función de policía que lleva a cabo el Estado tiene como finalidad vigilar que la conducta de los particulares se ajuste a las normas del orden público, de ahí que esta función abarque dos aspectos:

1. Vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y,
2. Vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato).

Conforme a lo señalado, este Tribunal Constitucional ha establecido que el régimen de policía a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Federal, está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; de ahí que no sea factible entender la función de policía a que se refiere dicho precepto en su sentido estricto.

En este orden, si las autoridades administrativas están facultadas para realizar visitas domiciliarias a fin de cerciorarse que se han cumplido los reglamentos de policía, debe entenderse que en la disposición relativa de la Constitución Federal se alude al reglamento de policía en un sentido lato, comprendiendo, por tanto, a todas aquellas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden.

Las anteriores consideraciones se contienen en el criterio sustentado por el Tribunal Pleno, visible en la página ciento quince, del Tomo 163-168 Primera Parte, del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, cuyo tenor es el que a continuación se transcribe.

“POLICIA, REGLAMENTOS DE. ARTICULO 16, ULTIMO PARRAFO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La palabra policía se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos: a) vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y, b) vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato). En este orden de ideas, puede afirmarse que el régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por tanto, pueda decirse que el artículo 16 constitucional aluda exclusivamente a la policía en sentido estricto. Consecuentemente, si las autoridades administrativas pueden practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos de policía, debe entenderse que en la disposición relativa de la Ley Fundamental se alude al reglamento de policía en un sentido lato, comprendiendo, por tanto, a todas aquellas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, previniendo así la alteración de dicho orden.”

El anterior criterio fue reiterado en la actual Novena Epoca, adicionando que la realización de las visitas domiciliarias que realiza la autoridad administrativa es concomitante con la garantía individual del gobernado de la inviolabilidad del domicilio y la de seguridad jurídica, que delimitan la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias, sin que ello implique que la autoridad administrativa no pueda practicarlas con el fin de vigilar y asegurarse de que se cumplan las leyes que regulan en general la actividad de los particulares, pues para esto último, basta que cumpla con lo que establece el primer párrafo del artículo 16, o sea, que el acto de molestia conste por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento

Con independencia de lo anterior y en lo que al caso interesa, este Tribunal Pleno sustentó que el artículo 16 constitucional, al referirse a las visitas domiciliarias que podrá practicar la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, no está limitando esa facultad a la aplicación de normas emanadas de la autoridad administrativa en uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la propia Constitución y que tengan por contenido aspectos relativos a la salud y al orden social, en un sentido meramente administrativo, sino que debe entenderse que se trata de cualquier norma jurídica que otorgue facultades a las autoridades administrativas para regular la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, con la finalidad de prevenir que su actividad atente contra el orden público y el interés social.

El criterio mencionado, se contiene en la Tesis Plenaria número P. LXI/97, consultable en la página ciento setenta y siete, del Tomo V, Mayo de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo contenido es el siguiente:

“VISITAS DOMICILIARIAS. LA CLAUSURA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD Y SANCION NO VIOLA EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, SI EL ACTO DE MOLESTIA CONSTA POR ESCRITO, EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO. El artículo 16 constitucional, en el párrafo que establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, contempla como garantía individual del gobernado, la inviolabilidad del domicilio y la de seguridad jurídica, que delimitan la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias, pero ello no implica que la autoridad administrativa no pueda practicarlas con el fin de vigilar y asegurarse de que se cumplan las leyes que regulan en general la actividad de los particulares, pues para esto último, basta que cumpla con lo que establece el primer párrafo del artículo 16, o sea, que el acto de molestia conste por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Además, al referirse a reglamentos sanitarios y de policía, no se está limitando esa facultad a la aplicación de normas emanadas de la autoridad administrativa en uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tengan por contenido aspectos relativos a la salud y al orden social, en un sentido meramente administrativo, sino que debe entenderse que se trata de cualquier norma jurídica que otorgue facultades a las autoridades administrativas para regular la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, con la finalidad de prevenir que su actividad atente contra el orden público y el interés social. De ahí que aplicar y ejecutar el contenido de la ley en la esfera administrativa, es una función que está encomendada a la autoridad administrativa, pues incluso se trata de un deber que le impone la Constitución.”

De acuerdo con lo ya establecido por este Tribunal Constitucional, en cuanto a que la facultad de la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias a los particulares no está acotada a verificar el cumplimiento de los ordenamientos sanitarios y de policía en sentido estricto, sino que también abarca cualquier disposición que otorgue facultades a las autoridades administrativas para regular la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, como en el caso sería aquellas que tiendan a evitar prácticas monopólicas, procede entrar al análisis de las formalidades que debe seguir la autoridad administrativa para su realización.

En este sentido, conviene recordar que el artículo 16 de la Norma Fundamental establece al efecto que la práctica de las visitas domiciliarias se sujetará a las formalidades establecidas para los cateos, los cuales se encuentran regulados en el octavo párrafo del mencionado precepto, en los siguientes términos:

“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.”

El anterior precepto permite que las autoridades, a efecto de poder cumplir con sus funciones, se introduzcan en el domicilio de los particulares con el afán de asegurar de manera efectiva y en favor del gobernado, la tutela de su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, pero el constituyente estableció que las órdenes de cateo única y exclusivamente deben ser expedidas por la autoridad judicial; y en concordancia con ello, señaló diversos requisitos tendentes al sano ejercicio en su práctica, éstos son:

- a) Que conste por escrito;
- b) que exprese el lugar que ha de inspeccionarse;
- c) que precise la materia de la inspección;
- d) que se levante un acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Ahora, la circunstancia de que las órdenes de cateo deban expedirse por la autoridad judicial y que las órdenes de visita domiciliaria deban cumplir los requisitos de los cateos, no puede interpretarse en la forma de que un mandamiento de esa naturaleza deba provenir de la autoridad judicial, pues a ésta, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal, compete impartir justicia a los gobernados a través de la substanciación de juicios o procedimientos ante los tribunales previamente establecidos así como imponer las sanciones que correspondan, mientras que a la autoridad administrativa corresponde comprobar el cumplimiento de los reglamentos gubernativos y de policía, de sanidad y de las disposiciones fiscales e imponer las sanciones que correspondan por su infracción, función que constituye una atribución diversa de aquellas con las que la misma Constitución Federal dotó a las autoridades judiciales.

La comprobación, y, en su caso, sanción del incumplimiento de las disposiciones administrativas, no puede ceñirse a la expedición de una orden de visita domiciliaria expedida por la autoridad judicial, porque la Constitución no faculta a ésta para emitirla, y una interpretación contraria implicaría arrogar a los órganos del poder judicial una facultad que no les confiere la norma fundamental y propiciaría la intromisión de un poder en el ámbito de facultades y atribuciones de otro, que corresponde a fueros distintos y cuya competencia también es diversa, lo que redundaría en una violación a la división de poderes que consigna el artículo 49 de la Constitución Federal.

En esa virtud, la potestad conferida a la autoridad administrativa, para practicar visitas domiciliarias es autónoma e inherente a las propias facultades que le otorga la Constitución, por ello es claro que no puede limitarse exclusivamente a su ejecución física y material, de modo que la facultad para practicar la visita necesariamente implica también la de emitir la orden correspondiente, pues sus facultades de comprobación y sanción no podrían ser llevadas a la práctica si se subordinaran a la orden de otro poder del Estado que no tiene injerencia en el desarrollo de esa función administrativa. Por lo tanto, no puede dejarse a cargo de la autoridad judicial la expedición del mandamiento respectivo sino que es la propia autoridad administrativa quien tiene la potestad para expedir la orden de visita correspondiente.

De esta manera, atendiendo a los atributos de competencia de una y otra autoridad, debe concluirse que sólo la orden de cateo y no la de una visita domiciliaria, debe provenir de la autoridad judicial, en el entendido de que los requisitos formales que la orden de visita de inspección debe contener, al igual que los cateos, son los demás a los que se refiere el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, esto es, que conste en mandamiento escrito de autoridad competente, que exprese el nombre del sujeto pasivo visitado, el domicilio en el que debe llevarse a cabo la visita, su objeto -que es a lo que debe limitarse la diligencia respectiva-, y al concluirla debe levantarse acta debidamente circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el sujeto visitado, y ante su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Robustece lo anterior, el acudir al proceso de formación del artículo 16 constitucional, en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, correspondiente a los años de mil novecientos dieciséis y mil novecientos diecisiete, del cual, para lo que al caso interesa, se advierte lo siguiente:

En la décima octava sesión ordinaria de ese órgano constitutivo, celebrada el día miércoles veinte de diciembre de mil novecientos dieciséis, el Secretario del Congreso dio lectura al dictamen de la Comisión de Constitución que proponía que el tercer párrafo del artículo 16, quedara de la siguiente manera:

“El domicilio de las personas no podrá ser allanado sino por orden de cateo, dictada por la autoridad judicial, en la cual se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, la persona o personas que hayan de aprehenderse, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, que se practicará ante dos testigos propuestos por el dueño del lugar cateado, levantándose acta circunstanciada. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales. (foja 562 del Tomo I del Diario de los Debates).”

En esa misma ocasión se señaló el día veintidós de diciembre de mil novecientos dieciséis, para la discusión del precepto.

En la vigésima primera sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el día veintitrés de diciembre de mil novecientos dieciséis, el Secretario del Congreso dio nuevamente lectura al dictamen de la Comisión relativo al artículo 16, ya transcrito y se abrió la discusión (foja 622 del Tomo I del Diario de los Debates).

Pero la Comisión constitucional dictaminadora hizo uso de la palabra el Diputado Recio, quien en lo conducente manifestó:

“Respecto a la innovación referente a que las autoridades administrativas pueden practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, es completamente necesario; lo pide el adelanto de la época; no debe impedirse por ningún motivo a los agentes de sanidad que practiquen visitas domiciliarias que no son propiamente cateos; constituyen una necesidad en la época moderna, porque se ha dicho que la higiene es la medicina del porvenir. Ninguna persona, con un poco de razón, se opondrá a que se practiquen estas visitas. --- También se autoriza para exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales. Esto también es lógico, porque todos tenemos necesidad, estamos obligados a ayudar a las autoridades al cumplimiento y al desempeño de sus funciones en beneficio, sobre todo, del Timbre, que es una institución importantísima y de mucho valor en nuestra patria, que produce grandes rendimientos a la Nación. (foja 628 del Tomo I del Diario de los Debates).”

En esa deliberación se acordó retirar el dictamen original y designar una segunda comisión dictaminadora.

En la vigésima cuarta sesión ordinaria de la asamblea constituyente celebrada el día miércoles veintisiete de diciembre de mil novecientos dieciséis, el Secretario dio lectura al dictamen de la nueva Comisión, de esa misma fecha, que propuso que el tercer párrafo del artículo 16 quedara en los términos siguientes:

“El domicilio es inviolable; no podrá ser registrado sino por orden de la autoridad judicial, expedida por escrito, en la cual se expresarán el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, que se practicará ante dos testigos propuestos por el dueño del lugar cateado, o en su ausencia o renuencia, por la autoridad que practique la diligencia, de la cual se levantará acta circunstanciada.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales. (foja 698 del Tomo I del Diario de los Debates).”

En la vigésima séptima sesión ordinaria de la asamblea constituyente, celebrada el día martes dos de enero de mil novecientos diecisiete, luego de dar lectura al dictamen correspondiente se abrió la discusión respecto del artículo 16 constitucional.

Al hacer uso de la palabra el Diputado Mercado, en lo que interesa, señaló lo siguiente:

“Por último, a la autoridad administrativa ninguna formalidad se le exige para que practique diligencias en el hogar. El hogar es muy sagrado y así está consagrado en la primera parte de este inciso del artículo. Pues bien, ¿por qué razón no exigimos a la autoridad administrativa que llene ciertas formalidades para este acto? ¿una autoridad administrativa, simplemente por serlo, tiene derecho para meterse a nuestras casas a la hora que se le antoje, de día, de noche, a cualquiera hora? Entiendo que no: para practicar esas visitas, necesitan atenerse a las leyes secundarias, las que dispondrán que las visitas domiciliarias se sujeten a ciertas formalidades. Quiero suponer que no necesita una orden judicial para practicar esa visitas, porque no es posible tampoco que la autoridad administrativa se acerque cada vez que lo necesite a una autoridad judicial para que le expida la orden a fin de practicar la visita, pero si a la autoridad judicial se le debe guardar más respeto todavía, porque si penetra al domicilio cuando se practica una diligencia, le exigimos que vaya a practicar la diligencia en presencia de dos testigos, que designa el dueño, encargado o cualquier otra persona, porque si aquél no los designa, lo hará la persona que presencie la diligencia; no sé cómo vamos a permitir que cualquier individuo, porque se dice empleado de la administración, penetre al domicilio y practique esa visita. Yo entiendo, señores, que aquí debemos restringir y limitar esas facultades de la autoridad administrativa, sólo en aquellos casos en que la ley le concede esos derechos, porque si por ejemplo, el Timbre tiene derecho para practicar visitas cada mes o dos meses, no lo tiene para ir todos los días a la casa de uno; y si ponemos ese artículo en los términos que está, nos veríamos en el caso de tener encima constantemente a empleados de esa naturaleza, y sobre todo, si alguna constancia debe haber del resultado de aquella visita, esa constancia debe obrar precisamente en algún documento y debe levantar su acta, haciendo constar todo lo que sea necesario. Segundo, ‘la inspección o presentación de libros, papeles, etcétera’. Señores ¿cualquier individuo que vaya a visitar nuestra casa tiene derecho para informarse de todos los papeles que uno guarda allí? Es imposible, materialmente, conceder tantas facultades a una autoridad administrativa. Yo creo que esta disposición se ha dado, como es natural suponer, para los visitantes del Timbre; creo que es necesario poner sus limitaciones, porque está bien que el Gobierno tenga interventores y es dable a la administración en esta clase de asuntos, pero también que cumplan con la obligación de levantar su acta, que no practiquen esa visita domiciliar sino cuando la ley lo ordene y, además, que no puedan exigir más papeles que aquéllos que tienen exacta relación con el objeto de la visita. Por todo lo expuesto, creo yo que no debe aprobarse, por ningún sentido eso, haciendo patente, de una manera pública, la confianza que me inspira la Comisión y yo le ruego, si así lo consiente la Asamblea, que retire su dictamen para que lo formule en mejores términos. (foja 24 del Tomo II del Diario de los Debates).”

A continuación el Diputado Lizardi, en apoyo del dictamen de la Comisión, señaló lo siguiente:

“Por lo que se refiere a las objeciones que acaba de hacer el señor licenciado Mercado, respecto de que no se puede dar facultad tan amplia, tan grande a los administradores del Timbre, para que vayan a una, dos o tres veces al día y siempre que quieran, me permitirá el compañero que le recuerde que los visitantes del Timbre, como todos los funcionarios públicos, obran en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con determinada ley. Como la Constitución no puede prever las necesidades que concretas van a ser previstas por la ley, lo que nos dice la Constitución es que la ley secundaria determinará esto; que los empleados del Timbre hagan visitas, pero no nos dice de ninguna manera que los administradores del Timbre vayan a hacer estas visitas cada vez que quieran, sino que irán cada vez que la ley respectiva se los ordene. (foja 25 del Tomo II del Diario de los Debates).”

En esa sesión se rechazó el dictamen y se instruyó a la comisión para que presentara otro.

En la trigésima octava sesión ordinaria celebrada el día jueves once de enero de mil novecientos diecisiete, el Secretario dio lectura al nuevo dictamen, reformado, del artículo 16 constitucional que se sometería a la aprobación de la Asamblea, que en la parte conducente es del tenor siguiente:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. (foja 226 del Tomo II del Diario de los Debates) (es pertinente precisar que este párrafo prevalece en el actual texto del artículo 16 constitucional, sólo que ahora corresponde al párrafo undécimo y permanece casi igual, pues únicamente se sustituyó la palabra cumplido, por otra equivalente, como lo es acatado).”

En la cuadragésima sesión ordinaria del día trece de enero de mil novecientos diecisiete, se aprobó el texto anterior por ciento cuarenta y siete votos por la afirmativa, en contra de doce por la negativa (foja 261 del tomo II del Diario de los Debates del Congreso Constituyente).

De las partes del proceso de formación del artículo 16 constitucional acabadas de reproducir, en lo referente a las órdenes de visita domiciliaria, destaca que durante el debate y discusión de dicho numeral, los Constituyentes establecieron lo siguiente:

1. Que las visitas domiciliarias no son cateos.
2. ***Que no se requiere una orden judicial para practicar las visitas domiciliarias***, porque no es posible que la autoridad administrativa se acerque, cada vez que lo necesite, a una autoridad judicial, para que le expida la orden, a fin de practicarla.
3. Que los ordenamientos secundarios, previendo las necesidades concretas, determinarán cuando los administradores (léase autoridades administrativas) deben ordenar las visitas domiciliarias.

Como puede observarse la génesis del artículo 16 constitucional, permite concluir que la intención del Constituyente no fue la de subordinar las órdenes de visita domiciliarias a la soberanía de la autoridad judicial, pues reconoció que no era admisible que la autoridad administrativa acudiera, cada vez que lo requiriera, a aquella potestad, para que le expidiera el mandamiento necesario para su práctica, sino que sería la propia autoridad administrativa quien las ordenara, en los términos establecidos en los ordenamientos secundarios.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y que este Tribunal Pleno adopta como suyo, contenido en la Tesis 2a. LXI/2003, visible en la página trescientas seis, del Tomo XVII, mayo de 2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

“VISITAS DOMICILIARIAS. LA FACULTAD QUE EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL OTORGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA PRACTICARLAS, COMPRENDE LA DE EMITIR LAS ORDENES CORRESPONDIENTES. De la interpretación gramatical, sistemática y teleológica del párrafo undécimo del precepto constitucional citado, se desprende que el señalamiento de que las visitas domiciliarias deban sujetarse a las formalidades de los cateos, no significa que sean las autoridades judiciales quienes deban ordenarlas, porque su competencia constitucional se circunscribe a la imposición de las penas por la comisión de delitos y a la resolución de juicios en materia civil, en suma, a la impartición de justicia a través de la tramitación de procedimientos, esencialmente, en las materias del orden civil y penal, como lo disponen los artículos 14, 17 y 21 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que, en términos del párrafo primero de este último dispositivo constitucional compete a la autoridad administrativa, como una atribución propia y autónoma, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. De ahí que el ejercicio de las facultades de comprobación y, en su caso, las de sanción por el incumplimiento a las diversas disposiciones administrativas, no puede sujetarse a la potestad de las autoridades judiciales, porque ello implicaría atribuirles una facultad que no les otorga la Constitución Federal y, por ende, la intromisión competencial de un poder sobre otro, lo cual violaría el principio de división de poderes establecido en su artículo 49. Lo anterior se corrobora con los principios fundamentales que, en relación con el artículo 16 constitucional, se establecieron durante el debate del Congreso Constituyente, consistentes en: a) que las visitas

domiciliarias no son cateos; b) que no se requiere una orden judicial para practicarlas, porque no es posible que la autoridad administrativa, cada vez que lo necesite, solicite la intervención de una autoridad judicial para que expida la orden respectiva; y, c) que los ordenamientos secundarios, previendo las necesidades concretas, determinarán cuándo las autoridades administrativas deban ordenarlas, de donde deriva que la facultad constitucional otorgada a las autoridades administrativas para practicar visitas domiciliarias no puede limitarse exclusivamente a su ejecución física y material, sino que también comprende la de emitir las órdenes correspondientes.”

De acuerdo con lo expuesto en este considerando es dable concluir que el artículo 24, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica sí resulta violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, al obligar a la Comisión Federal de Competencia Económica a acudir ante la autoridad judicial, ya sea federal o local, para solicitar autorización para la práctica de las visitas de verificación que constitucional y legalmente tiene encomendadas, a fin de determinar si los agentes económicos sujetos a la mencionada ley cumplen con sus disposiciones.

En efecto, tal y como quedó establecido, tanto la orden como la práctica de las visitas de verificación corresponde a la autoridad administrativa, por lo que si la norma combatida confiere a la autoridad judicial la atribución de autorizarla, está permitiendo la injerencia de un poder -el Judicial- en la esfera de atribuciones exclusivas de otro -el Ejecutivo- con lo que se violenta el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, máxime que, como ya quedó establecido, las visitas de verificación previstas en el numeral 16 fundamental son de naturaleza distinta de las órdenes de cateo, ya que en estas últimas sí se requiere en principio, de la autorización por parte de un órgano jurisdiccional para su práctica, mientras que en aquéllas la orden para su verificación corresponde en exclusiva a la propia autoridad administrativa.

Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción II, del artículo 24, de la Ley Federal de Competencia Económica en la porción normativa que señala: ***“Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para...”*** y reconocer la validez del restante contenido normativo de dicha fracción.

En el mismo tenor y tomando en cuenta que el artículo 31 de la propia ley combatida reitera que corresponde a la autoridad judicial federal o local, según el caso, la autorización para que la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentre en aptitud de llevar a cabo las visitas de verificación que constitucional y legalmente tiene conferidas, lo procedente es declarar también su invalidez; sin embargo, para ello, debe tenerse en consideración lo siguiente:

1. Que la solicitud de invalidez de la mencionada norma realizada por el Procurador General de la República, radicó en el hecho de que el precepto en cuestión obligaba a la Comisión Federal de Competencia Económica a solicitar autorización a la autoridad judicial para realizar su atribución de llevar a cabo visitas de verificación.
2. Que el primer párrafo y fracciones I, II, III y VIII, del mencionado precepto, se encuentran redactados tomando en cuenta la facultad de la autoridad judicial de autorizar tanto la realización de la visita de verificación, como la de diversos actos a realizarse en su desarrollo.
3. Que el restante cuerpo normativo no contiene el vicio de inconstitucionalidad que ha quedado señalado.

De acuerdo con esto, la declaración de invalidez del artículo 31, de la Ley Federal de Competencia Económica, alcanza al contenido del primer párrafo y fracciones I, II, III y VIII, en cuanto prevén única y exclusivamente la intervención de autoridad judicial para autorizar a la Comisión Federal de Competencia Económica la realización de visitas de verificación, así como de diversos actos que deben tener verificativo en su desarrollo; esto es, la declaratoria de invalidez no tiene como consecuencia desconocer las atribuciones de la indicada Comisión, en su carácter de autoridad administrativa, de realizar las indicadas visitas, puesto que, por un lado, dicha facultad está reconocida constitucionalmente, así como en diversos preceptos de la propia ley impugnada que no fueron materia de este medio de control constitucional y por otro, dicha atribución no fue materia de impugnación tal y como lo señala el Procurador General de la República en su escrito inicial.

Asimismo, debe precisarse que acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la cual conforme a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, consiste en establecer la posible contradicción de una norma de carácter general con la propia Norma Fundamental, la declaratoria de invalidez que en su caso llegue a emitir este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la norma general contraria al texto fundamental. En este orden, la declaratoria de invalidez del contenido normativo del precepto en cuestión trae aparejada, como consecuencia necesaria, que si el Congreso de la

Unión, de considerarlo pertinente, emite nuevas disposiciones en substitución de las que han quedado invalidadas, dicho vacío legislativo no impide a la Comisión Federal de Competencia Económica llevar a cabo sus facultades de verificación, en tanto ello ocurre; por el contrario, deberá llevarlas a cabo de conformidad con los principios que para ello consagra el párrafo décimo primero del artículo 16 de la Constitución Federal, esto en acatamiento al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 del propio ordenamiento supremo; así como en términos del restante contenido normativo del artículo 31 de la Ley Federal de Competencia Económica que no fue declarado inválido.

OCTAVO.- En su cuarto concepto de invalidez, el Procurador General de la República aduce lo siguiente:

a) Que el artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, resulta violatorio de los artículos 16, 21 y 49 de la Constitución Federal, al prever que la ejecución de las resoluciones de la Comisión Federal de Competencia Económica queda a cargo de la autoridad jurisdiccional.

b) Que de acuerdo con el principio de división de poderes, la función jurisdiccional del Estado se depositó en el Poder Judicial, cuya competencia principal es la impartición de justicia, tal y como se advierte de los artículos 14, 17 y 21 de la Constitución Federal; asimismo, derivado del referido principio y del último numeral señalado, la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo) tiene entre otras facultades la de aplicar sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Que en razón de lo anterior, corresponde a los citados poderes ejercer y desarrollar sus atribuciones de manera autónoma e independiente, sin que sea necesaria la intervención de otro para su perfeccionamiento o eficacia. En este orden, la facultad de la autoridad administrativa para imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, debe llevarse a cabo sin necesidad de intervención de otro poder para su efectividad, máxime que la Norma Fundamental no dispone nada al efecto.

c) Que al conceder la ley impugna facultades a la Comisión Federal de Competencia Económica para sancionar a los agentes económicos que violen las disposiciones legales en materia de monopolios, con la aplicación de multas o distintas medidas correctivas, se reconocen en su favor las atribuciones contenidas en el artículo 21 de la Constitución Federal para la imposición de sanciones; sin embargo, se pretende limitar esa atribución.

Que lo anterior queda de manifiesto pues el precepto impugnado otorga a la mencionada comisión la facultad de sancionar a los agentes económicos a través de una orden para que se desincorporen o enajenen activos, derechos, partes sociales o acciones, condicionando ese actuar a la autorización de la autoridad judicial.

d) Que atendiendo a que el marco constitucional establece que la autoridad administrativa, no requiere de la ayuda o intervención de otros poderes para dar plena eficacia a sus resoluciones; entonces, la Comisión Federal de Competencia Económica debe tener plenas facultades y la capacidad legal para ejecutar sus resoluciones, máxime aquellas que impongan una sanción con apoyo en la ley aplicable, y estimar lo contrario equivaldría a aceptar una intromisión del Poder Judicial en las funciones del Ejecutivo, confiriéndole facultades que constitucionalmente no le corresponden.

Ahora, a efecto de lograr un mejor entendimiento en el problema jurídico que se plantea en este concepto de invalidez, se estima necesario reproducir, además del contenido del artículo 37 impugnado, el texto de los diversos 35 y 36, de la Ley Federal de Competencia Económica que no fueron combatidos.

Los preceptos señalados prevén lo que a continuación se transcribe.

“ARTICULO 35. La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

I. Ordenar la corrección o supresión de la práctica monopólica o concentración de que se trate;

II. Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio de la multa que en su caso proceda;

III. Multa hasta por el equivalente a treinta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber declarado falsamente o entregado información falsa a la Comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra;

IV. Multa hasta por el equivalente a un millón quinientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;

V. Multa hasta por el equivalente a novecientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa;

VI. Multa hasta por el equivalente a novecientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por esta Ley;

VII. Multa hasta por el equivalente a cuatrocientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por no haber notificado la concentración cuando legalmente debió hacerse;

VIII. Multa hasta por el equivalente a novecientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incumplido con las condiciones fijadas por la Comisión en términos del artículo 22 de esta ley, sin perjuicio de ordenar la desconcentración;

IX. Multa hasta por el equivalente a treinta mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales;

X. Multa hasta por el equivalente a veintiocho mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los agentes económicos o a los individuos que hayan coadyuvado, propiciado, inducido o participado en la comisión de prácticas monopólicas, concentración prohibida o demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en términos de esta Ley, y

XI. Multa hasta por el equivalente a un millón quinientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incumplido la resolución emitida en términos del artículo 33 bis 2 de esta Ley.

En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa hasta por el doble de la que corresponda, o hasta por el diez por ciento de las ventas anuales obtenidas por el infractor durante el ejercicio fiscal anterior, o hasta por el diez por ciento del valor de los activos del infractor, cualquiera que resulte más alta.

Se considerará reincidente, al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza.

En el caso de violaciones por servidores públicos, la Comisión deberá enviar oficio debidamente fundado y motivado a la autoridad competente para que, de ser procedente, se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa a que hubiere lugar, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra el servidor público.

Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, se destinarán a los programas de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa.

En ningún caso la Comisión administrará ni dispondrá de los fondos a que se refiere el párrafo anterior."

"ARTICULO 36. La Comisión, en la imposición de multas, deberá considerar la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración y la reincidencia o antecedentes del infractor, así como su capacidad económica."

"ARTICULO 37. Cuando la infracción sea cometida por quien haya sido sancionado dos veces o más en términos del artículo 35 de esta Ley, la Comisión considerará los elementos a que hace referencia el artículo 36 de esta Ley y en lugar de la sanción que corresponda, podrá resolver la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones, por la parte que sea necesaria para que el agente económico no tenga poder sustancial en el mercado relevante. Esta resolución sólo podrá ser ejecutada por orden de la autoridad judicial competente.

Para efectos del párrafo anterior, se entenderá que el infractor ha sido sancionado dos veces:

I. Cuando las resoluciones que impongan sanciones hayan causado estado;

II. Que al inicio del segundo o ulterior procedimiento exista resolución previa que haya causado estado, y que entre el inicio del procedimiento y la resolución que haya causado estado no hayan transcurrido más de diez años, y

III. Las sanciones por las prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas se hayan realizado en el mismo mercado relevante.

Para efectos de este artículo, las sanciones impuestas por una pluralidad de prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas por esta Ley en un mismo procedimiento se entenderá como una sola sanción.

No se considerará como sanción, para efectos de este artículo, la resolución emitida por la Comisión, conforme a lo dispuesto por el artículo 33 bis 2 de esta Ley.

Los agentes económicos tendrán derecho a presentar programas alternativos de desincorporación en el recurso de reconsideración previsto en esta Ley.

La Comisión acudirá ante la autoridad judicial competente para solicitarle que ejecute la resolución.”

Como puede observarse, este articulado contiene la regulación de las sanciones que la Comisión Federal de Competencia Económica podrá imponer a los agentes económicos que incurran en violación a las disposiciones contenidas en la ley de la materia.

En efecto, el primero de los preceptos reproducidos contiene un catálogo de multas que como sanciones podrá imponer la referida Comisión de acuerdo con la actualización del supuesto correspondiente; igualmente se prevé las que se aplicarán en casos de reincidencia de las conductas sancionables. Por su parte, el artículo 36 señala los elementos que dicha autoridad administrativa deberá tomar en cuenta para la imposición de la multa correspondiente.

Así, el artículo 37 cuya inconstitucionalidad se demanda, en lo que al caso interesa, faculta a la Comisión Federal de Competencia Económica a imponer a los agentes económicos, como sanción en lugar de las multas previstas en el artículo 35, la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones, en la proporción necesaria para que dicho agente no cuente con poder sustancial en el mercado relevante.

Este precepto señala además, una serie de requisitos para que la Comisión pueda adoptar esa medida, que son:

1. Que el agente económico que se haga acreedor a ella, haya sido sancionado dos veces o más, con alguna de las multas previstas en el artículo 35.
2. Que en la adopción de dicha medida, la comisión deberá considerar los elementos previstos en el artículo 36, a saber: la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica o concentración y la reincidencia o antecedentes del infractor, así como su capacidad económica; y,
3. Que para ejecutar la resolución correspondiente requiere orden de la autoridad judicial correspondiente.

Ahora, tomando en consideración que en el concepto de invalidez relativo, el Procurador General de la República argumenta esencialmente que con el precepto impugnado se coarta la facultad de una autoridad administrativa para ejecutar las resoluciones que emita con motivo de infracciones de reglamentos gubernativos y de policía -prevista en el artículo 21 de la Constitución Federal-, sometiendo dicha atribución a las decisiones del Poder Judicial, con lo que se vulnera el principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de la Norma Fundamental.

Se hace necesario acudir al texto del mencionado precepto 21 fundamental, que en su primer párrafo establece lo siguiente:

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por

las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”

Del texto anterior se desprende, como uno de los principios sobre los cuales descansa todo el sistema de administración de justicia en materia penal, que al Ministerio Público y a la Policía Judicial corresponde la persecución de los delitos en tanto que a los Jueces compete en exclusiva la imposición de las penas; mientras que reserva a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones originadas por las faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, a las cuales calificó como infracciones.

En este orden, se advierte que el propio texto constitucional diferencia a las penas -las cuales deben considerarse como las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos criminales- de las infracciones administrativas derivadas de las faltas a los reglamentos gubernativos y de policía.

Así, puede decirse que la propia Norma Fundamental estableció un marco de competencias entre la autoridad judicial y la administrativa, consistente en que a la primera corresponde sancionar a los infractores de la ley penal, mientras que a la segunda reservó dicha atribución respecto de infracciones a la ley administrativa; en esta medida, dichas autoridades para hacer vigente el marco constitucional deberán ejercer dichas atribuciones en forma autónoma e independiente una de otra, pues de lo contrario se harían nugatorias las atribuciones que el texto fundamental les confiere, en detrimento, además, del principio de división de poderes.

De igual forma es conveniente destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala, ha establecido el criterio que este Tribunal Pleno comparte y hace suyo, en el sentido de que si bien el artículo 21 de la Constitución Federal señala que las sanciones que imponen las autoridades administrativas deben tener como sede reglamentos gubernativos o de policía y que éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, lo cierto es que cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en una ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente pueden imponerse diversos correctivos de acuerdo a lo que contemple la legislación aplicable.

Sirve de sustento a lo anterior, los criterios de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional que a continuación se transcriben.

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS. CUANDO TENGAN COMO SEDE REGLAMENTOS GUBERNATIVOS O DE POLICIA, SOLO PODRAN CONSISTIR EN MULTA O ARRESTO, LO QUE NO ACONTECE CUANDO SU FUNDAMENTO SEA LA LEY. Cuando las sanciones que imponen las autoridades administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en la ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable.”

“ADQUISICIONES Y OBRAS PUBLICAS. LOS ARTICULOS 41, FRACCIONES VI, VII Y XII Y 88 DE LA LEY RELATIVA, QUE IMPIDEN QUE LAS DEPENDENCIAS RECIBAN PROPUESTAS O CELEBREN CONTRATOS CON PERSONAS FISICAS O MORALES, O QUE ESTAS LAS REALICEN, CUANDO HUBIERAN PROPORCIONADO INFORMACION QUE RESULTE FALSA, O QUE HAYAN ACTUADO CON DOLO O MALA FE EN ALGUN PROCESO PARA LA ADJUDICACION O CELEBRACION DE UN CONTRATO O QUE SE HAYA EFECTUADO EN CONTRAVENCION A LA LEY, NO VIOLAN EL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Los referidos preceptos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que establecen como sanción administrativa el que se impida que las dependencias reciban o que los particulares presenten propuestas o celebren contratos respecto de las materias objeto de dicha ley, cuando hubieran proporcionado información que resulte falsa, o que hayan actuado con dolo o mala fe en algún proceso para la adjudicación o celebración de un contrato o que ésta se haya efectuado en contravención a la ley, no violan el artículo 21 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que el referido

precepto constitucional dispone que la autoridad judicial es el órgano estatal con atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos y que a la autoridad administrativa corresponde la imposición de sanciones por infracción a los reglamentos de policía y buen gobierno, las que sólo pueden consistir en multa o arresto, también lo es que en el campo jurídico mexicano las autoridades administrativas no sólo pueden imponer las sanciones previstas en el citado numeral de la Ley Fundamental, sino también aquellas que deriven de la violación de leyes administrativas, como la señalada en los preceptos primeramente citados, la cual no es una sanción que pueda imponer exclusivamente la autoridad judicial ni tampoco una multa que constituya una pena privativa. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar correlativamente los castigos imponibles, de lo que deriva que el legislador, en el ámbito de su competencia, cuenta con la atribución de determinar los castigos aplicables tanto a los delitos como a las faltas administrativas, sin que en el caso de éstas se limite la referida facultad a las sanciones previstas en el mencionado artículo 21, pues aquéllas sólo guardan vinculación con los reglamentos gubernativos de policía y buen gobierno y no con las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Conforme a lo expuesto se concluye que el artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, al prever que la ejecución de la resolución que emita la Comisión Federal de Competencia Económica, en la que determine imponer como sanción a los agentes económicos infractores de ese ordenamiento -en lugar de alguna multa- la desincorporación o enajenación de activos, derechos, partes sociales o acciones, corresponda a la autoridad judicial, resulta violatorio de los artículos 16, primer párrafo y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, como quedó establecido, al contar la autoridad administrativa con facultades derivadas directamente de la Norma Fundamental para imponer sanciones a los infractores de disposiciones generales en esa materia, debe entenderse que dentro de ellas también se encuentra comprendida la de ejecutar las resoluciones en que decida su imposición, puesto que de estimar lo contrario se haría nugatoria la propia facultad sancionadora, ya que entonces no existiría fuerza coactiva para que los infractores cumplieran con las disposiciones legales correspondientes.

De acuerdo con esto, el permitir que a través de un ordenamiento legal una autoridad administrativa, como lo es la Comisión Federal de Competencia Económica en materia de combate a las prácticas monopólicas, no ejecute por sí misma sus resoluciones derivadas de las infracciones a la legislación cuya vigilancia le fue encomendada, sino que se le sujete a que una autoridad diversa lo haga en su lugar, máxime cuando ésta se encuentra ubicada en la esfera jurídica de otro nivel de gobierno distinto al que la citada autoridad pertenece (Judicial), resulta violatorio de la Constitución Federal, y por ende, debe decretarse su invalidez.

En efecto, lo anterior pues el precepto combatido impide que la Comisión Federal de Competencia Económica, en su carácter de autoridad administrativa dependiente jerárquicamente del Titular del Poder Ejecutivo Federal, realice en forma autónoma e independiente las funciones administrativas que constitucional y legalmente tiene conferidas, impidiendo con ello la plena vigencia y eficacia de las resoluciones que emita en la materia, propiciando, además, que se alienten las prácticas monopólicas que la propia ley combatida pretende inhibir.

Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la parte final del primer párrafo del artículo 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, únicamente en la porción normativa que señala: **“Esta resolución sólo podrá ser ejecutada por orden de la autoridad judicial competente”**; así como del último párrafo del propio precepto que prevé: **“La Comisión acudirá ante la autoridad judicial competente para solicitarle que ejecute la resolución.”**

Finalmente hay que señalar que la declaratoria de invalidez anterior alcanza únicamente a la intervención de la autoridad judicial en las facultades sancionadoras de la Comisión Federal de Competencia Económica, mas no a dichas atribuciones en sí mismas, las cuales con este pronunciamiento quedan intocadas. Asimismo, tampoco implica que las resoluciones sancionadoras de la mencionada Comisión queden fuera del control jurisdiccional correspondiente, ya que los destinatarios de la norma combatida podrán hacer valer los recursos ordinarios que la propia ley prevea en contra de ellas, así como de los que correspondan en contra de estos últimos.

NOVENO.- En su último concepto de invalidez, el promovente de esta acción de inconstitucionalidad señala que los artículos 24, fracción II, 26, 28, fracción III, 31 y 37, de la Ley Federal de Competencia Económica, resultan violatorios del principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal.

Al efecto es necesario señalar que al haber resultado fundados los conceptos de invalidez propuestos por el promovente, resulta innecesario ocuparse de los argumentos relativos a la violación del principio de supremacía constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno, número P./J. 37/2004, visible en la página ochocientas sesenta y tres, del Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el que a continuación se transcribe.

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”

DECIMO.- Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que señalan:

“ARTICULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

La presente declaratoria de invalidez tiene efectos generales y surtirá efectos a partir de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, en la porción normativa que señala: **“ARTICULO 26. ...La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.”**, reformado mediante el decreto publicado el veintiocho de junio de dos mil seis, en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. Se declara la invalidez de la fracción III, del artículo 28, de la Ley Federal de Competencia Económica, en la porción normativa que señala: **“...y al Congreso de la Unión...”**.

CUARTO. Se declara la invalidez de la fracción II, del artículo 24, de la Ley Federal de Competencia Económica en la porción normativa que señala: **“solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para...”** y reconocer la validez del restante contenido normativo de dicha fracción.

QUINTO. Se declara la invalidez del primer párrafo y fracciones I, II, III y VIII, del artículo 31, de la Ley Federal de Competencia Económica, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del considerando séptimo de la presente resolución.

SEXTO. Se declara la invalidez de la parte final del primer párrafo del artículo 37, de la Ley Federal de Competencia Económica, únicamente en la porción normativa que señala: **“Esta resolución solo podrá ser ejecutada por orden de la autoridad judicial competente.”**, así como del último párrafo del propio precepto que prevé: **“La Comisión acudirá ante la autoridad judicial competente para solicitarle que ejecute la resolución.”**

SEPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la votación que a continuación se precisa:

Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los Resolutivos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto; por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se resolvió declarar procedente y fundada la acción y la invalidez del artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, en la porción normativa que señala: *“...La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.”* y publicar la resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra; y los señores Ministro de la mayoría reservaron su derecho de formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Dada la disposición de la señora Ministra Ponente Sánchez Cordero de García Villegas de elaborar el engrose de los considerandos rectores del Resolutivo Segundo, el Tribunal Pleno le confirió ese encargo.

No asistió el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, por licencia concedida.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Presidente Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rubrica.- La Ponente, Ministra **Olga Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARIA DEL CARMEN SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS, EN CONTRA DE LA SENTENCIA EMITIDA EL DIEZ DE MAYO DE DOS MIL SIETE, POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AL RESOLVER LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2006, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA, EN ESPECIFICO, RESPECTO DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ DEL PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 26 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA.

En sesión pública de diez de mayo de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 33/2006, promovida por el Procurador General de la República en la que solicitó la declaración de invalidez de diversos artículos de la Ley Federal de Competencia Económica.

El proyecto de resolución que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno proponía, entre otras cuestiones, reconocer la validez del primer párrafo del artículo 26, del indicado ordenamiento legal, ya que, en mi concepto, no contravenía el principio de división de poderes, ni la facultad de libre nombramiento del Titular del Poder Ejecutivo Federal, en su carácter de titular de la administración pública centralizada, principios contenidos en los artículos 49, 89, fracción II y 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en lo anterior, al someter a votación el proyecto de resolución la consulta obtuvo un voto a favor y nueve en contra; es decir, la citada propuesta fue desechada, declarándose la invalidez del precepto legal impugnado.

No obstante que el Tribunal Pleno, por mayoría de votos estimó que el citado precepto impugnado es contrario a la Constitución Federal, la Ministra que suscribe sostiene el criterio en cuanto a su constitucionalidad y, considera pertinente emitir el siguiente voto, con base en las consideraciones siguientes:

En primera instancia, es necesario acudir al texto del artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, materia del presente voto, cuyo tenor es el siguiente:

“ARTICULO 26. Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichas designaciones por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento.”

De este precepto se advierte que la designación de los Comisionados que integran la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentra a cargo del Presidente de la República; asimismo, prevé la atribución de la Cámara de Senadores y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los recesos de aquella, de objetar las designaciones por mayoría de votos y dentro de los treinta días a que dicho evento ocurra.

Ahora, uno de los principales motivos de disenso de la mayoría con el proyecto que les fue presentado, es el relativo al alcance de la facultad de objeción de nombramiento que el precepto mencionado confiere a la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por lo cual quiero explicitar, lo que en mi concepto, implica el vocablo “**objetar**” que en él se contiene:

La etimología de la mencionada acepción proviene de la raíz latina “*Ob: delante de; frente a; a causa de. y lacere: lanzar*”; por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua la define como: “1. tr. Oponer reparo a una opinión o designio. 2. tr. Oponer una razón a lo que se ha dicho o intentado.”

De igual forma el vocablo “*objeción*” puede ser entendido como “*Réplica, reparo, razón en contra, o lo que se propone en contrario de una opinión; se trata de la razón que se propone o la dificultad que se presenta en contra de una opinión o designio, o para impugnar una proposición.*”.

Del análisis gramatical de los vocablos “objetar” y “objeción”, se puede llegar válidamente a la conclusión que estos implican la emisión de una opinión en contra de un tópico en específico.

Partiendo de esta premisa, en opinión de la que suscribe, la acepción “objetar” que se contiene en el precepto cuya invalidez se demandó, constituye un “**veto de censura**”, el cual debe entenderse como la potestad que el Legislador Federal confirió a la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para pronunciar una opinión en contra de la designación que el Presidente de la República realice de los Comisionados que funjan como Titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, misma que deberá ser tomada en cuenta como más adelante se detallará.

Ahora, para precisar cuál es el alcance jurídico de dicha opinión y las características de las cuales está revestida, se estima conveniente acudir a las dos iniciativas que dieron lugar a la reforma del mencionado artículo 26, de la Ley Federal de Competencia Económica y que son del tenor siguiente:

***“...La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 23, 25, 26 y 28 de la Ley Federal de Competencia Económica, al tenor de la siguiente:---Exposición de Motivos.--- Como sabemos, la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política, en lo relativo a la prohibición de prácticas monopólicas. La ley sanciona toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, conforme al procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.--- Visto así, resulta innegable que la materia regulada por este ordenamiento legal es de la mayor importancia para la vida económica del país. Sin embargo, la naturaleza jurídica del órgano encargado de su aplicación es ya obsoleta y no responde a esta trascendencia.--- Conforme a las disposiciones vigentes, la Comisión Federal de Competencia (CFC) es sólo un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, dotado únicamente de autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones. En tanto, su conformación está integrada por cinco comisionados, incluido el Presidente de la misma, que son designados al arbitrio y de manera directa por el titular del Ejecutivo federal.---En la práctica, esa situación determina que en su actuación la CFC sea influida por los criterios del titular del Ejecutivo federal y de la Secretaría de Economía y que no adopte sus resoluciones con absoluta independencia. Ello determina que la Comisión no esté en condiciones de ejercer las importantes funciones que le han sido encomendadas con independencia, eficacia, objetividad, eficiencia e*”**

imparcialidad.---En la trascendente función de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, es imprescindible, pues, dotar a la CFC de suficiente autonomía funcional con relación a la Secretaría de Economía, a fin de garantizar imparcialidad en las investigaciones que realice, utilizando criterios técnicos y no políticos que permitan una actuación justa, transparente e imparcial. Una suficiente autonomía funcional evitará, en lo sucesivo, la manipulación y la presión a que siempre ha estado sujeta esa dependencia, sobre todo cuando ha actuado en la investigación de casos de relevancia económica que involucran, directa o indirectamente, a grandes y poderosas empresas.--- Como consecuencia, mediante la iniciativa que se somete a consideración de esta soberanía se propone que la Comisión Federal de Competencia se constituya en un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de la ley.--- Asimismo, a partir de la reforma, la CFC estaría integrada por cinco comisionados, quienes serían nombrados por el Ejecutivo federal, pero la Cámara de Senadores estaría facultada para objetar dichos nombramientos por mayoría y, cuando se encuentre en receso, por la Comisión Permanente, con la misma votación.--- La autonomía de la Comisión se daría así en dos aspectos esenciales: el primero, se actualiza con las autonomías de decisión, gestión y presupuestaria que se refuerzan; y la ratificación de los requisitos de nombramiento y remoción; el escalonamiento de los periodos de función de los comisionados; y la rendición de cuentas. Eso conlleva a que, para efecto de sus resoluciones, la CFC no estará subordinada más a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia...."

"...Los suscritos diputados, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México y Partido de la Sociedad Nacionalista, en la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos formular ante esta H. Comisión Permanente la siguiente iniciativa de decreto que reforma los artículos 23, 26 y 27 de la Ley Federal de Competencia Económica, al tenor de la siguiente:--- Exposición de Motivos.--- En la actualidad con la pluralidad política y en un proceso franco de democratización del país es inaplazable que el Poder Legislativo participe en la designación de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica, lo cual ha sido recogido como un amplio consenso para que los mismos tengan el mayor respaldo político posible.--- Han existido dudas sobre la intervención del Poder Legislativo en este proceso, especialmente a la luz de la interpretación al respecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y esto quedó de manifiesto en el proceso de creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y que planteó el problema del nombramiento de los comisionados que integrarían el mismo.--- En este sentido, esta Legislatura y el Congreso de la Unión resolvieron y optaron por establecer una nueva forma que respetara el principio de la división de poderes pero permitiera su colaboración, sin vulnerar la Constitución y su interpretación por el máximo tribunal del país. Esta nueva figura implicó la posibilidad de que el Senado objete la designación que haga el Ejecutivo, sin menoscabo de las facultades constitucionales que le otorga la fracción II del artículo 89 de la Carta Magna.--- Existe un principio general de derecho que expresa: "donde hay la misma razón debe existir la misma disposición" y en cumplimiento del mismo, haciendo congruente un sistema y procedimiento de nombramiento de comisionados de diversos órganos para crear una verdadera hermenéutica jurídica, es válido señalar que la Comisión Federal de Competencia que regula la Ley Federal de Competencia Económica creó desde su inicio a la misma como un órgano desconcentrado de una secretaría de Estado con autonomía técnica y operativa. Sin embargo, en la actualidad esto ha sido rebasado ampliamente y se requiere que la Comisión sea un órgano de la Administración Pública Federal

descentralizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargada de promover y proteger fundamentalmente el ejercicio de la libre competencia, la libre concurrencia y no sólo por dichos procesos en sí mismos sino para evitar que los consumidores paguen precios exagerados, se constituyan ventajas exclusivas a favor de una o varias personas determinadas y en perjuicio del público en general o de alguna clase social, tal y como lo establece el artículo 28 de nuestra Constitución Política.---Así debe entenderse que la ley debe establecer con claridad que para efectos de sus resoluciones la Comisión Federal de Competencia no estará subordinada a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones.--- La Administración Pública Federal comprende muy diversas formas de organización administrativa, las cuales varían no sólo en cuanto a su naturaleza jurídica sino en lo que se refiere al grado de autonomía, reglas de organización, estructuras y tratamiento presupuestario en otros elementos, y por ello se hace no sólo necesario sino verdaderamente importante y trascendente reformar, para clarificar, la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Competencia que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, como requisitos esenciales que le permitan ejercer mejor sus funciones, sustentando las mismas en la plenitud de su autonomía operativa, técnica, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar, de manera más efectiva, su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones cuasi jurisdiccionales que realiza la Comisión en lo relativo a la resolución de los procesos para evitar prácticas monopólicas en los términos de la ley, como reglamentaria del artículo 28 constitucional....---

Como puede observarse, de la teleología del precepto legal materia de este voto, el legislador federal estimó necesario que en atención a la labor sustantiva que para el estado mexicano, desarrolla la Comisión Federal de Competencia Económica en materia de combate a las prácticas comerciales indebidas, el Poder Legislativo Federal debería tener un grado de participación efectiva en el nombramiento que el Presidente de la República realiza de los Titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, para lo cual buscó un mecanismo que respetara, en su concepto, el principio de división de poderes, así como los criterios que al efecto ha sustentado este Tribunal Constitucional.

En efecto, el legislador ordinario consideró que en un marco democrático de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión, se requería de la participación del Legislativo aún en el nombramiento de funcionarios de organismos desconcentrados de la Administración Pública Federal –como lo es en la especie la Comisión Federal de Competencia Económica–, puesto que dadas las características decisorias que en el orden jurídico nacional desarrolla la indicada Comisión, era necesario que sus titulares contaran además del nombramiento en el contexto de la administración pública, con el apoyo político del Poder Legislativo Federal; de ahí que haya considerado que sería la figura de la “objección” o “veto de censura”, la que resultaría pertinente para conseguir la finalidad buscada.

Es decir, tanto la Cámara de Senadores como la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, participarán en dicho nombramiento, independientemente de que se trate de servidores públicos pertenecientes a un órgano desconcentrado para los efectos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así, con base en lo expuesto puede considerarse que la facultad de “objetar” los nombramientos que el Titular del Poder Ejecutivo Federal, realice de los Comisionados integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica, por parte de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, consiste en que estos órganos legislativos podrán emitir una “opinión” en contra de la designación realizada en ejercicio de un derecho de tipo político, en el entendido de que la misma hace las veces de un derecho de réplica que la ley le concede al órgano legislativo, a fin de que haga del conocimiento del Presidente de la República las circunstancias por las que considera que el nombramiento realizado no es el adecuado; así, las argumentaciones expresadas al efecto no podrán caer en el terreno de la subjetividad, por el contrario, deberán expresarse de una manera suficientemente fundada y motivada, ya que en determinado momento pudieran influir en el ánimo del Poder Ejecutivo, para que reconsiderara la designación hecha.

Los requisitos anteriores de fundamentación y motivación de la “objección” se estiman necesarios, puesto que el Titular del Ejecutivo Federal, se encontrará obligado por la propia legislación a tomar en cuenta la opinión que le sea remitida, expresando a su vez de la misma manera (fundada y motivadamente) el por qué coincide o no con ella, pero en ningún caso, se encontrará vinculado a actuar en el sentido de la objeción formulada, porque de lo contrario, se estaría vulnerando su facultad de libre nombramiento contenida en la fracción II, del artículo 89 de la Constitución Federal.

Así, en mi opinión, la “objección” del Senado es un **“veto de censura”** que no invade las facultades del Ejecutivo ni restringe su libertad para nombrar funcionarios en términos del artículo 89, fracción II de la Constitución Federal.

Lo anterior es así, en virtud de que una vez que el Ejecutivo realiza el nombramiento de uno o varios comisionados, se da vista a la Cámara de Senadores, la cual tendrá un plazo de treinta días para objetar dichos nombramientos.

Esta objeción, como ya se vio, no equivale a un rechazo, pero tampoco equivale a una actuación infructuosa por parte del Senado sin la producción de resultado alguno.

En los casos en que el Senado objete un nombramiento, éste deberá señalar los motivos de dicha objeción, los cuales en su caso serán hechos del conocimiento del Ejecutivo para ver si éste insiste en la designación.

Los motivos de la objeción, deben ser jurídicos y razonables, de suerte tal que al ejercerse esta atribución, el Senado ponga de manifiesto la existencia de un motivo por el cual el funcionario nombrado se encuentre impedido jurídicamente o de hecho para ocupar el cargo.

A este respecto, cabe señalar que el término “objección” se utiliza en la ciencia jurídica, por ejemplo, para referirse a la objeción de una prueba, en donde el medio demostrativo ofrecido, como puede ser una documental pública o privada, tendrá eficacia mientras ésta no se objete o se demuestre su falsedad y en caso de que exista objeción, la parte objetante deberá demostrar jurídicamente las razones de su dicho con el propósito de que, a la postre, la prueba sea valorada o desechada.

Con una mecánica similar a la objeción jurídica de una prueba, creo que se puede objetar jurídicamente un nombramiento hecho por el Ejecutivo, donde el objetante será el Senado.

Otro ejemplo de objeción desde el punto de vista jurídico, y más específicamente en el derecho constitucional, lo es el derecho de veto con el que cuenta el Presidente de la República en el proceso legislativo y que se contiene en el artículo 72, inciso a) de la Constitución General de la República, en donde se reconoce al titular del Ejecutivo el derecho a formular observaciones en contra de los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.

Un elemento relevante del veto u objeción, es la preclusión del derecho: así, en materia constitucional si el Ejecutivo no hace observaciones “dentro de diez días útiles”, se reputará que el proyecto de ley no tiene observaciones; en materia probatoria, el documento no objetado en tiempo (3 días de acuerdo al Código Federal de Procedimiento Civiles, según el artículo 142) prueba a favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su colitigante cuando éste no lo objeta (artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles); y me parece que en materia de objeciones del Senado o veto de censura, también se actualiza este aspecto preclusivo al disponerse en el artículo 26, primer párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica, que vencido el plazo de treinta días que se instituye en dicho precepto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal.

Además, las objeciones o vetos de censura tienen la característica de que quien las infunde no es quien resuelve sobre la validez de sus razones, sino un órgano diverso; en el proceso legislativo esto ocurre porque al ejercerse el derecho de veto por el Presidente de la República, las observaciones del Presidente regresarán al órgano legislativo para ser tomadas en consideración; en el caso de las pruebas será el juez quien resuelva si la objeción es fundada o no y en el caso del artículo materia de este voto me parece que finalmente quien debe resolver es el Presidente de la República al momento de insistir o no en el nombramiento de los comisionados.

En el orden expuesto, me parece que el veto de censura o facultad de objeción de los nombramientos por la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, resulta constitucional.

También, considero pertinente puntualizar y reiterar que la mencionada objeción o veto de censura, constituye una opinión por la cual, ya sea la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente, estiman que algún nombramiento no es el idóneo desde un punto de vista objetivo, por lo que no debe perderse de vista que el propio legislador ordinario, ni en el precepto impugnado, ni en ningún otro de la misma Ley Federal de Competencia Económica, estableció un mecanismo o procedimiento a seguir para las posibles consecuencias en los casos de aceptación o no de los argumentos que funden y motiven la objeción hecha valer.

Conforme a lo anterior, tomando en cuenta que el veto de censura a que se refiere el precepto impugnado, constituye una mera opinión, es válido precisar que no está inmersa en un marco de colaboración entre poderes, puesto que por un lado, no influye directamente en la facultad de nombramiento del Presidente de la República, en atención a que el Poder Legislativo Federal no participa en la designación correspondiente, sino que su intervención se da en forma posterior a que dicho evento ocurre, y por otro, el Ejecutivo Federal no está obligado a actuar en el sentido de la opinión que se le formula, aún y cuando se encuentre obligado a pronunciarse sobre ella.

Asimismo, se considera que, tal y como lo señaló el Legislador Federal, con su pronunciamiento en contra de la designación de los titulares correspondientes se logrará que éstos cuenten con el apoyo político en su actuación, lo que debe entenderse en el contexto del valor de la democracia tutelada por el artículo 40 de la Constitución Federal, es decir, con la objeción manifestada por los órganos legislativos se tutelan valores como el pluralismo político, el sistema representativo y la división de poderes, principios que deben entenderse vinculados a los objetivos de todo estado de derecho de eficacia, previsibilidad y seguridad jurídica. De modo que el correcto funcionamiento del Estado, la actuación a la vez limitada y eficaz de sus órganos, respetuosa con un ámbito de libertad de los ciudadanos, solo puede asegurarse sobre la base de una atribución preestablecida de competencias, ejercidas igualmente conforme a un procedimiento determinado y con el pertinente sistema de relaciones de dichos órganos entre sí.

En este orden, es que sigo sosteniendo mi punto de vista contenido en el proyecto de resolución presentado al Tribunal Pleno, en el sentido de que los argumentos de invalidez aducidos por el Procurador General de la República son infundados, de acuerdo a lo siguiente:

El citado promovente de la acción de inconstitucionalidad expresó que al ser la Comisión Federal de Competencia Económica un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía del Ejecutivo Federal, a él corresponde en exclusiva el nombramiento de los comisionados, por lo que la intervención del Poder Legislativo Federal a través de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, para objetar dicho nombramiento, contraviene el principio de división de poderes y sus atribuciones en la designación de los funcionarios de la administración pública federal.

Lo anterior, como ya lo señalé, es infundado en mi concepto, puesto que si bien es cierto que, la naturaleza jurídica de la indicada Comisión es de órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal y que por ello, corresponde en forma directa al Ejecutivo Federal la designación de sus titulares al existir un nexo jerárquico, lo cierto es, que como se indicó, el precepto combatido no permite la intervención de otro Poder en su designación, ya que la facultad que se confiere al órgano legislativo de objetar el nombramiento correspondiente, es posterior a que éste tiene verificativo, además de que no sujeta al Ejecutivo a actuar en determinado sentido.

En este orden, no puede estimarse que el legislador ordinario con la emisión del artículo 26 de la Ley Federal de Competencia Económica haya condicionado la facultad originaria de libre nombramiento y remoción del Titular del Ejecutivo Federal, por lo que no resulta violatorio del principio de división de poderes, puesto que deja incólume la facultad de libre nombramiento del Presidente de la República de los titulares de los órganos desconcentrados como lo es la Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que dicho precepto no involucra una invasión a la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo.

De igual forma, el precepto legal materia de este voto, no resulta contrario a los principios contenidos en los artículos 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal, dado que, como ya se señaló, no hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente a los funcionarios que integran la administración pública federal, de la cual es titular y superior jerárquico, al permitir que el órgano legislativo federal pueda objetar las designaciones que realice de los titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Con base en todo lo expuesto, es que disiento del criterio mayoritario que sostuvo el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2006, ya que, en mi concepto, el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, reformado mediante decreto publicado el veintiocho de junio de dos mil seis, en el Diario Oficial de la Federación, es constitucional debido a que no vulnera los principios contenidos en los artículos 49, 89, fracción II y 90, de la Constitución Federal.

Atentamente

Ministra **Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de noventa y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución en la acción de inconstitucionalidad 33/2006 promovida por el Procurador de la República, en contra del Presidente de la República y de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como del voto particular formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en el punto Séptimo resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el diez de mayo actual.- México, Distrito Federal, a veinte de junio de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.