

REFLEXIONES SOBRE DIVERSOS CRITERIOS JUDICIALES EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Sergio LÓPEZ RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Criterios judiciales en materia de competencia económica*. III. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su párrafo primero, establece que están prohibidos, entre otros, los monopolios y las prácticas monopólicas.

En su párrafo segundo señala que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia: i) toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios; ii) todo acuerdo, 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, iii) en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio en general o de alguna clase social.

La ley que reglamenta el mandato constitucional antes referido es la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 24 de diciembre

de 1992,¹ y que tiene por objeto 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.

A través de la LFCE se creó a la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que fue establecida formalmente 180 días después de publicada la LFCE y tiene a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones. Con el comienzo de la actividad de la Cofeco se inició la nueva era de la política de competencia económica en nuestro país.²

A la LFCE están sujetos los agentes económicos, entendiéndose por éstos a las 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.

La Cofeco tiene diversas facultades (la totalidad de ellas se encuentran previstas en el artículo 24 de la LFCE) destacando, para efectos de este escrito, las de investigar la existencia de prácticas monopólicas contrarias a la LFCE.

En el ejercicio de tales facultades la Cofeco ha desahogado cientos de procedimientos y emitido miles de actos. Como toda autoridad, en la emisión de tales actos y en el desahogo de sus procedimientos le es obligatoria la observancia de los derechos de los gobernados que establece la CPEUM.

Resulta obvio establecer que a lo largo de dieciocho años de intentar cumplir con su mandato constitucional, la Cofeco no siempre ha logrado evitar la vulneración de la esfera jurídica de los gobernados.

¹ Ha sido reformada en dos ocasiones: i) mediante Decreto publicado en el DOF el 28 de junio de 2006; y, ii) mediante Decreto publicado en el DOF el 10 de mayo de 2011.

² Me refiero a una nueva era, ya que con anterioridad a la LFCE estuvieron vigentes la Ley Reglamentaria del artículo 28 constitucional (publicada en el DOF el 28 de junio de 1926); la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios (publicada en el DOF el 24 de agosto de 1931); la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de Monopolios (publicada en el DOF el 31 de agosto de 1934); y, la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica (publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1950). Esa antigua era pasó "sin pena ni gloria" tanto en la aplicación de las diversas normatividades como en su interpretación judicial.

Las razones son varias y abarcan desde la falta de un conocimiento profundo de la materia, al iniciar actividades los primeros funcionarios públicos de la Cofeco, hasta, en ocasiones, el descuido o la falta de prudencia jurídica en el desahogo de los procedimientos y la emisión de sus actos.

Esa vulneración de garantías dio origen a la tramitación de cientos de juicios de amparo que han motivado la emisión y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* (SJF) de diversos criterios judiciales que han contribuido, ya sea por su atinada interpretación o bien por su indebida exégesis, a contar con mayores elementos para una debida aplicación de la normatividad en materia de competencia económica en nuestro país.

El presente trabajo hace alusión a los principales criterios judiciales relacionados con uno de los procedimientos que en mayor medida se desahogan ante la Cofeco: el procedimiento en materia de prácticas monopólicas. Es en este tipo de procedimientos en el que han existido mayor número de interpretaciones por parte de los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial de la Federación (PJF).

II. CRITERIOS JUDICIALES EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

1. Primeros criterios judiciales que, en relación con la materia de competencia económica, fueron publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*

Los dos primeros criterios judiciales que fueron publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*, en mayo de 1934, fueron sendas tesis aisladas emitidas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial cuyo rubro y datos de localización son:

Comisión Federal de Competencia Económica. Suspensión, es improcedente concederla, tratándose de la imposición de medidas de apremio por no cumplir con los requerimientos que formula la. No. Registro: 212 530. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Octava época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XIII, mayo de 1994. Tesis, p. 414. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa

del Primer Circuito. Queja XI-103/94. Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia. 7 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Suspensión provisional, no procede concederla porque no se satisface el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, tratándose de actos consistentes en las solicitudes de información y documentos requeridos, por la Comisión Federal de Competencia en uso de las facultades que le confiere la Ley Federal de Competencia Económica, porque son actos que forman parte de un procedimiento, el cual no es susceptible de suspenderse por ser de orden público e interés social su prosecución. No. Registro: 212 728. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Octava época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XIII, mayo de 1994. Tesis, p. 546. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Queja XI-103/94. Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia. 7 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Como se aprecia, tomó nueve meses (contados a partir del inicio de funciones de la Cofeco) para que un criterio judicial en materia de competencia económica fuera publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*. Estos criterios fueron de gran utilidad para el desarrollo de la etapa indagatoria de los procedimientos que desahogaba la Cofeco en materia de prácticas monopólicas, ya que consideraban apegado a derecho la negativa de la suspensión provisional respecto de los oficios de requerimiento de información (principal instrumento con que contaba la Cofeco para allegarse de información en sus investigaciones) y las medidas de apremio en ellos contenidas.

Las razones que tuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial para resolver en el sentido que lo hizo fueron: i) que el conceder la medida cautelar respecto de las medidas de apremio equivaldría a legalizar la inobservancia del gobernado de la LFCE, ya que la Cofeco se encontraría impedida de aplicar una medida de apremio para hacer cumplir sus determinaciones; y, ii) que no se satisfacía el requisito previsto en el primer párrafo de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo,³ ya

³ "Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:

que la LFCE se encontraba encaminada a evitar el ejercicio abusivo de la libre concurrencia, situación que consideró de orden público.

Con esta medida se logró dar celeridad a la etapa indagatoria de los procedimientos desahogados por la Cofeco en materia de prácticas monopólicas, ya que no existía impedimento alguno para que el gobernado, a pesar de haber promovido juicio de amparo, tuviera la obligación de proporcionar a la autoridad la información referida.

Sobre los dos primeros criterios judiciales publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*, no resta más que señalar que contendieron en la contradicción de tesis 116/2003, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en sesión celebrada el 17 de marzo de 2004, esto es, más de diez años después de que los criterios que nos ocupan fueron publicados.

La jurisprudencia que surgió de tal contradicción de tesis tiene el rubro y los datos de localización siguientes:

Suspensión en el juicio de amparo. No procede concederla contra los requerimientos de información y documentación formulados por la Comisión Federal de Competencia en ejercicio de sus funciones para investigar prácticas monopólicas, porque de otorgarse se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público. No. Registro: 181 645. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004. Tesis: 2a./J. 37/2004, p. 447. Contradicción de tesis 116/2003-SS. Entre las sustentadas por el Tercero, Cuarto, Sexto, Noveno y Décimo Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de marzo de 2004. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías. Tesis de jurisprudencia 37/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 26 de marzo de 2004.

Esa jurisprudencia sustenta que es improcedente conceder la suspensión solicitada en contra de los requerimientos de información y documentación formulados por la Cofeco (ya que no se satisface el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de

[...]

II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público".

Amparo) y resalta que de concederse la medida cautelar se permitiría al gobernado dejar de proporcionar los informes y documentos requeridos por la autoridad, con lo cual se harían nugatorias las facultades de la Cofeco, entorpeciendo la etapa indagatoria de sus procedimientos.

Así, no fue sino hasta diez años después de que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial fijó su criterio, que la SCJN convalidó tal interpretación. Al día de hoy, a pesar de las reformas que ha tenido la LFCE, la jurisprudencia 2a./J. 37/2004 sigue siendo sustento para los Juzgados de Distrito al negar la medida cautelar tratándose de este tipo de actos reclamados.⁴

2. Etapas en que se divide el procedimiento de prácticas monopólicas y el medio de defensa ordinario que contempla la normatividad en materia de competencia económica

Descritos los primeros criterios judiciales que en materia de competencia y libre concurrencia fueron publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*, para los efectos del presente escrito es importante saber que el procedimiento de prácticas monopólicas que sustancia la Cofeco cuenta con:

- i) Una etapa indagatoria (prevista en los artículos 30 a 32 de la LFCE y 28 a 40 de su Reglamento).
- ii) Un procedimiento seguido en forma de juicio (descrito en los artículos 33 de la LFCE y 41, 42 y 45 a 52 de su Reglamento).

⁴ Suspensión en el amparo. La jurisprudencia 2a./J. 37/2004, que dispone la improcedencia de su concesión contra los requerimientos de informes y documentos formulados por la Comisión Federal de Competencia en la investigación de prácticas monopólicas, sigue siendo aplicable a pesar de las reformas y adiciones a la Ley Federal de Competencia Económica, vigentes a partir del 29 de junio de 2006. Registro No. 171 900. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, julio de 2007, p. 2718. Tesis: I.4o.A.581A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 30/2007. Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

- iii) Un medio de defensa ordinario que puede interponerse en contra de la resolución que decida en definitiva el procedimiento descrito en el inciso ii) (al que se refieren los artículos 39 de la LFCE y 71 y 72 de su Reglamento).

Es sobre estas etapas que el PJJ ha publicado la mayor cantidad de criterios judiciales en el *Semanario Judicial de la Federación*, por lo que este escrito se centra en este tipo de criterios judiciales sin soslayar que existen muchos otros que han sido de importancia para la aplicación de la normatividad en materia de competencia económica.

A. El procedimiento en materia de prácticas monopólicas, ¿tiene dos o tres etapas?

Existen criterios contradictorios en relación con si el procedimiento de prácticas monopólicas está dividido en dos o tres etapas.

Por una parte, el Pleno de la SCJN, en sesión del 25 de noviembre de 2003, determinó que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el ejercicio de la facultad investigadora de la Cofeco constituye una actuación de naturaleza distinta, autónoma e independiente del procedimiento contencioso (el seguido en forma de juicio).

La tesis aislada que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguiente:

Competencia económica. La facultad de la Comisión Federal de Competencia prevista en el artículo 31 de la Ley federal relativa, es autónoma e independiente del procedimiento contencioso ante la misma Comisión. No. Registro: 181 770. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004. Tesis, P. VII/2004, p. 257. Amparo en revisión 2589/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer y Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy 25 de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a 25 de marzo de 2004.

Asimismo, el órgano máximo de decisión de la SCJN, desde el 15 de mayo de 2000, estableció que el recurso de reconsideración (pre-

visto en el artículo 39 de la LFCE) es un medio de defensa a través del cual el gobernado tiene la oportunidad de revocar, modificar o nulificar la resolución impugnada, esto es, la emitida en el procedimiento seguido en forma de juicio. La tesis que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* tiene el rubro y datos de localización siguiente:

Competencia económica. El artículo 39 de la Ley Federal correspondiente que establece la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración en contra de las resoluciones que dicte la Comisión Federal de Competencia, no viola el principio de división de poderes. No. Registro: 190 688. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, diciembre de 2000. Tesis: P. CLXXVI/2000, p. 25. Amparo en revisión 1950/96. Cablevisión, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXVI/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a 27 de noviembre de 2000.

Como se aprecia, el Alto Tribunal distingue dos etapas dentro del procedimiento de prácticas monopólicas: i) la de investigación; y ii) el procedimiento seguido en forma de juicio. Asimismo, reconoce que el particular puede controvertir la resolución que se emita en el procedimiento seguido en forma de juicio a través de un medio de defensa ordinario: el recurso de reconsideración.

Este criterio fue reiterado por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito, en sesión del 25 de febrero de 2004, y al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, la tesis aislada cuyo rubro y datos de identificación son:

Comisión Federal de Competencia. La segunda etapa del procedimiento de investigación de prácticas monopólicas es un procedimiento seguido en forma de juicio para los efectos de la procedencia del juicio de amparo. No. Registro: 181 773. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004. Tesis: I.7o.A.285 A, p. 1402.

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión (improcedencia) 427/2004. Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. 25 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial considera que el procedimiento de prácticas monopólicas está integrado por tres etapas: i) la de investigación; ii) la de audiencia en forma de juicio; y, iii) la de impugnación. Como se aprecia, incluye como una etapa más de ese procedimiento al recurso de reconsideración.

La tesis que sustenta lo anterior fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, con el rubro y datos de localización siguientes:

Competencia económica. Etapas del procedimiento de investigación de prácticas monopólicas seguido por la Comisión Federal relativa (legislación vigente hasta el 28 de junio de 2006). Registro No. 172 585. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, p. 1690. Tesis: I.4o.A. J/50. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otro. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 515/2006. Industria Refresquera Peninsular, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 519/2006. Propimex, S.A. de C.V. y otros. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Se preguntará: ¿por qué es importante establecer si son dos o tres etapas? ¿No se trata tan sólo de una cuestión doctrinaria?

La trascendencia del tema que nos ocupa tiene que ver con la oportunidad que tienen los gobernados de promover juicio de amparo en

contra de los actos de autoridad que emite la Cofeco en el desahogo de sus procedimientos.

Es de explorado derecho que en virtud del principio de definitividad que rige el juicio de amparo, los particulares, por regla general, sólo podrán promover la acción de amparo en contra del acto de autoridad que resuelva en definitiva su situación jurídica frente a la autoridad.

Siguiendo la línea de pensamiento referida con anterioridad, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial, estableció que el juicio de amparo sólo procederá en contra de la resolución que culmine la tramitación del recurso de reconsideración que se interponga en contra de lo resuelto en el procedimiento seguido en forma de juicio.

El resto de las actuaciones que haya llevado a cabo la Cofeco no trascenderían a la esfera jurídica de los agentes económicos para efectos de la procedencia del juicio de amparo dado que la admisión de la denuncia, la publicación del acuerdo de inicio de investigación, la obligación de proporcionar información relacionada con los hechos denunciados así como la de presentarse a declarar, a juicio del órgano jurisdiccional referido, constituyen sólo el inicio de una fase en la que no existe todavía la determinación de los hechos y normas cuya violación pueda constituir una infracción, ni la plena identificación del sujeto a quien deberá oírse en defensa como probable responsable, pues su objetivo es recabar los medios de prueba que permitan presumir la existencia de actos o prácticas prohibidos por la LFCE. Asimismo, el oficio de probable responsabilidad (OPR), emitido en procedimiento seguido en forma de juicio, tampoco afecta el interés jurídico de la persona a quien se dirige. Así, será hasta que se dicte la resolución del recurso de reconsideración cuando sea posible controvertirlo en la vía jurisdiccional correspondiente.

La jurisprudencia y tesis aislada que al efecto se publicaron en el *Semanario Judicial de la Federación*, tienen el rubro y los datos de localización siguientes:

Competencia económica. Las actuaciones practicadas en las etapas de investigación y de audiencia del procedimiento para indagar la existencia de prácticas monopólicas, seguido por la Comisión Federal relativa, así como el oficio de presunta responsabilidad emitido en ésta, no afectan el interés jurídico de los agentes económicos denunciados para efectos de la procedencia

del juicio de amparo. Registro No. 172 584. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, p. 1722. Tesis: I.4o.A. J/51. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otro. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 515/2006. Industria Refresquera Peninsular, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 519/2006. Propimex, S.A. de C.V. y otros. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Competencia económica. El procedimiento administrativo de investigación y audiencia de carácter complejo concluye con la decisión al recurso, por lo que el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones intermedias dictadas por la Comisión Federal de Competencia. Registro No. 172 586. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, p. 2039. Tesis: I.4o.A.577 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 394/2006. Embotelladora La Victoria, S.A. de C.V. y otras. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 479/2006. Yoli de Acapulco, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Por su parte, la SCJN ha establecido que el particular puede promover juicio de amparo en contra de las actuaciones que lleve a cabo la Cofeco desde la etapa de investigación de los procedimientos que

en materia de prácticas monopólicas desahoga. Lo anterior, ya que en tal etapa emite diversos actos de molestia (principalmente oficios de requerimiento de información y documentos) que requieren estar fundados y motivados⁵ y que como tal son susceptibles de ser impugnados a través del juicio de amparo.

Sobre el particular fueron publicadas las tesis cuyo rubro y datos de localización son los siguientes:

Comisión Federal de Competencia Económica. El procedimiento oficioso de investigación de actos que se estiman lesivos de los principios rectores de la actividad económica de los particulares, que efectúa dicho órgano, no es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. No. Registro: 191 363. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, agosto de 2000. Tesis: P. CVIII/2000, p. 103. Amparo en revisión 2617/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. Amparo en revisión 2318/97. Luis Ruiz Ortiz. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número

⁵ Competencia económica. El procedimiento oficioso de investigación para la prevención y detección de prácticas monopólicas, contenido en la ley federal correspondiente, no viola la garantía de audiencia. No. Registro: 191 362. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, agosto de 2000. Tesis: P. CIX/2000, p. 105. Amparo en revisión 2617/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. Amparo en revisión 2318/97. Luis Ruiz Ortiz. 15 de mayo de 2000. Mayoría de seis votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Silverio Rodríguez Carrillo. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

CVIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Competencia económica. La facultad establecida en el artículo 31 de la ley federal relativa constituye un acto administrativo que se ubica en la hipótesis general de procedencia del juicio de amparo indirecto, prevista en el párrafo primero de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo. No. Registro: 181 769. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004. Tesis: P. VIII/2004, p. 258. Amparo en revisión 2589/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer y Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2004, la tesis aislada que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de marzo de dos mil cuatro.

En tales criterios judiciales, la SCJN estableció que la etapa de investigación no es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (situación que ya hemos referido con anterioridad al establecer que tal etapa es autónoma e independiente del procedimiento seguido en forma de juicio) y que el ejercicio de las facultades indagatorias con que cuenta la Cofeco tiene características de inmediata afectación a la esfera jurídica de los gobernados (hay que recordar que lo que se emite en esta etapa son actos de molestia que deben estar debidamente fundados y motivados), por lo que constituyen actos susceptibles de ser impugnados a través del juicio de amparo indirecto previsto en el párrafo primero de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo.

No comparto la jurisprudencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial, ya que no considero factible estimar al recurso de reconsideración como parte del procedimiento de prácticas monopólicas que desahoga la Cofeco.

Lo anterior ya que el recurso de reconsideración es un medio de defensa que tiene por objeto revocar, modificar o confirmar una

resolución, por lo que es necesario que la Cofeco se abstraiga de las facultades y etapas del procedimiento que ya agotó (la etapa indagatoria y la seguida en forma de juicio) y ejercite unas nuevas facultades (consistentes en reconsiderar lo ya resuelto a la luz de los agravios que el recurrente haga valer) con base en reglas procesales específicas⁶ y autónomas (contenidas en los artículos 39 de la LFCE y 71 y 72 de su Reglamento).

Así, ya no se trata de determinar si se cuenta con elementos suficientes para no decretar el cierre de la investigación (lo que culmina la etapa indagatoria) o si se acredita o no la práctica monopólica imputada (objeto del procedimiento seguido en forma de juicio) sino de revalorar, a través de un medio de defensa, lo ya realizado para estimar si fue hecho conforme a derecho o no. Por lo anterior, la etapa de impugnación no forma parte del procedimiento que en materia de prácticas monopólicas desahoga la Cofeco.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que es más benéfico para el particular el permitirle cuestionar los actos de autoridad de la Cofeco desde la etapa indagatoria y que, como lo ha establecido la SCJN,

⁶ Competencia económica. El artículo 39 de la ley federal correspondiente que establece la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración en contra de las resoluciones que dicte la Comisión Federal de Competencia, no viola el principio de división de poderes. No. Registro: 190 688. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, diciembre de 2000. Tesis: P. CLXXVI/2000, p. 25. Amparo en revisión 1950/96. Cablevisión, S.A. de C.V. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Eligio Nicolás Lerma Moreno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXVI/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Reconsideración. La resolución dictada en el recurso previsto en el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, no es impugnante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Registro No. 170 034. Localización: Novena época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, marzo de 2008, p. 174. Tesis: 2a./J. 30/2008. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Contradicción de tesis 248/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de febrero de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava. Tesis de jurisprudencia 30/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de febrero de dos mil ocho.

en tal etapa se dictan actos de molestia⁷ que deben ser emitidos debidamente fundados y motivados y que en caso de que el particular no lo considere así, tiene expedito su derecho para ejercer la acción de amparo.

B. Criterios judiciales relevantes relacionados con la etapa de investigación

Precisada la forma en que está dividido el procedimiento que en materia de prácticas monopólicas desahoga la Cofeco haré referencia a los principales criterios judiciales relacionados con la etapa de investigación.

- En sesión del 25 de noviembre de 2003, el Pleno de la SCJN determinó que para que la Cofeco esté en posibilidad de dar inicio a una investigación es necesario que exista una causa objetiva que motive la indagatoria correspondiente. Lo anterior evita que se inicien investigaciones sin causa justificada y garantiza al gobernado que si va a ser molestado en su persona con motivo de la indagatoria, existirá una razón legalmente válida para ello.

La tesis aislada que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

⁷ Actos privativos y actos de molestia. Origen y efectos de la distinción. Novena época. Registro: 200 080. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, IV, julio de 1996. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 40/96, p. 5. Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal. Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera. Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal. Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera. Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teófilo Ángeles Espino. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Competencia económica. El ejercicio de la facultad prevista en el artículo 31 de la ley federal relativa, requiere de una causa objetiva que motive la indagatoria correspondiente. No. Registro: 181 771. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004. Tesis: P. X/2004, p. 257. Amparo en revisión 2589/96. Grupo Warner Lambert México, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer y Emmanuel G. Rosales Guerrero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número X/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticinco de marzo de dos mil cuatro.

- En sesión del 31 de marzo de 2004, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial determinó que al requerir informes y documentos a los gobernados, la Cofeco deberá limitarse a aquéllos que sean relevantes y que estén relacionados con la investigación. Lo anterior impide caer en un ejercicio abusivo de esta facultad y limita la obtención de información a aquella que sea verdaderamente imprescindible y significativa.

La tesis aislada que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Comisión Federal de Competencia. Informes y documentos que puede requerir en sus investigaciones. No. Registro: 181 195. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, julio de 2004. Tesis: I.4o.A.432 A, p. 1688. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 32/2004. Director General de Investigaciones de la Comisión Federal de Competencia. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, tomo XIX, abril de 2004, p. 257, tesis P. X/2004, de rubro: "Competencia económica. El ejercicio de la facultad prevista en el artículo 31 de la ley federal relativa, requiere de una causa objetiva que motive la indagatoria correspondiente".

- En esa misma sesión del 31 de marzo de 2004, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial determinó que los oficios de requerimiento de información y documentos que emita la Cofeco en la sustanciación de la etapa de investigación no deben ser dictados de forma arbitraria sino que debe probarse su razonabilidad para no vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados. Con este criterio se asegura que no se ejerza tal facultad de manera indiscriminada y sin explicar la relevancia de la información solicitada para la indagatoria que se desahoga.

La tesis aislada que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Competencia económica. La Comisión Federal de Competencia debe fundar y motivar el requerimiento de informes y documentos que estime relevantes para sus investigaciones. No. Registro: 181 192. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, julio de 2004. Tesis: I.4o.A.433 A, p. 1691. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 32/2004. Director General de Investigaciones de la Comisión Federal de Competencia. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, tomo XIX, abril de 2004, p. 257. Tesis P. X/2004, de rubro: "Competencia económica. El ejercicio de la facultad prevista en el artículo 31 de la ley federal relativa, requiere de una causa objetiva que motive la indagatoria correspondiente".

- Como se ha visto con anterioridad, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 37/2004, no es procedente conceder la suspensión definitiva respecto a los oficios de requerimiento de información emitidos por la Cofeco en el desahogo de la etapa indagatoria y la negativa de tal medida cautelar no deja sin materia el juicio de amparo que en contra de tal actuación se promueva. Lo anterior tal como lo estableció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el primer Circuito Judicial, en sesión del 8 de febrero de 2007, al señalar que en caso de concederse la protección constitucional se nulificarían

los oficios referidos y se restituiría al gobernado en el goce de sus derechos constitucionales violados, lo que generaría que la Cofeco no podría utilizar la información recabada en perjuicio del quejoso.

La tesis aislada que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Suspensión en el amparo. Su negativa contra el requerimiento de información y documentación formulado por la Comisión Federal de Competencia dentro del procedimiento de investigación de prácticas monopólicas, no deja sin materia el juicio de garantías. Registro No. 171 586. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, agosto de 2007, p. 1861. Tesis: I.4o.A.584 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 30/2007. Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

- En sesión del 8 de febrero de 2007, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial determinó que el hecho de que la información que requiera la Cofeco en la etapa de investigación sea confidencial, no es motivo suficiente para conceder la suspensión de los oficios de requerimiento de información y documentos. Lo anterior ya que el interés de la sociedad (consistente en que se desahogue adecuadamente la etapa de investigación) debe prevalecer sobre el interés particular (resguardar la confidencialidad de su información).

La tesis aislada que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Suspensión en el amparo. Conforme a la teoría de ponderación de principios, debe negarse contra los requerimientos de información y documentación formulados por la Comisión Federal de Competencia en el procedimiento de investigación de prácticas monopólicas, pues el interés de la sociedad prevalece y es preferente al derecho de la quejosa a la confidencialidad de

sus datos. Registro No. 171 901. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, julio de 2007, p. 2717. Tesis: I.4o.A.582 A. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 30/2007. Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia y otra. 8 de febrero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

C. Criterios judiciales relevantes relacionados con el procedimiento seguido en forma de juicio

Los principales criterios judiciales que se han publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, en relación con el procedimiento seguido en forma de juicio, pueden dividirse en dos apartados.

El primero de ellos tiene que ver con la procedencia del juicio de amparo en contra del OPR:

- En sesión del 25 de febrero de 2004, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial estableció que el OPR tiene por objeto iniciar la segunda etapa del procedimiento de prácticas monopólicas y que las determinaciones en él contenidas son insuficientes para considerar que se afectan derechos sustantivos de los gobernados, por lo que para que el juicio de amparo proceda habrá que esperar a la resolución que en definitiva determine la situación jurídica del particular en relación con las imputaciones contenidas en el referido oficio.

Las tesis aisladas que sobre el particular se publicaron en el *Semanario Judicial de la Federación*, tienen los rubros y datos de localización siguientes:

Comisión Federal de Competencia. El oficio de presunta responsabilidad dictado en el procedimiento de investigación de prácticas monopólicas, por regla general, no es un acto que cause un agravio no reparable para los efectos de la procedencia del juicio de amparo. No. Registro: 181 774. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su*

Gaceta, XIX, abril de 2004. Tesis: I.7o.A.284 A, p. 1401. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión (improcedencia) 427/2004. Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. 25 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Comisión Federal de Competencia. El oficio de presunta responsabilidad dictado en el procedimiento de investigación de prácticas monopólicas, por regla general, no es combatible mediante el juicio de amparo indirecto. No. Registro: 181 775. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, abril de 2004. Tesis: I.7o.A.283 A, p. 1401. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión (improcedencia) 427/2004. Ferrocarril Mexicano, S.A. de C.V. 25 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Este criterio fue reiterado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial que, en sesión del 10 de junio de 2009, determinó que el OPR no es un acto cuyos efectos sean de imposible reparación para la procedencia del juicio de amparo indirecto, pues únicamente impone al probable responsable la carga de aceptar o controvertir los hechos, pruebas y consideraciones con base en las cuales la Cofeco le atribuyó la realización de determinada práctica monopólica.

La tesis aislada que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Competencia económica. El oficio de presunta responsabilidad dictado en el procedimiento de investigación de prácticas monopólicas seguido por la Comisión Federal relativa, no es un acto cuyos efectos sean de imposible reparación para la procedencia del amparo indirecto. Registro No. 165 862. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, diciembre de 2009, p. 1493. Tesis: I.4o.A.689 A. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 198/2009. Baxter, S.A. de C.V. 10 de junio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Carlos Luis Guillén Núñez.

El segundo apartado en que pueden dividirse los criterios judiciales que se han publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* en relación con el procedimiento seguido en forma de juicio tiene que ver con la forma en que la Cofeco acredita sus determinaciones al emitir sus resoluciones.

En sesión del 8 de febrero de 2007, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito Judicial emitió diversas jurisprudencias relacionadas con la forma en que la Cofeco acreditó la comisión de prácticas monopólicas dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio. Resultan relevantes las determinaciones siguientes:

- En los procedimientos que desahoga la Cofeco existe la necesidad de implementar medios o instrumentos idóneos para conocer el origen y fin de los actos que realizan los agentes económicos. Uno de estos medios es la técnica del “levantamiento del velo corporativo de la persona jurídica o velo corporativo” que busca, al margen de la forma externa de la persona jurídica, penetrar en su interior para apreciar los intereses reales y efectos económicos o de negocio subyacente que existan en su seno, con el objetivo de evitar los fraudes y abusos que, por medio de estos privilegios, la persona jurídica pueda cometer.

Esta técnica consiste en hacer una separación entre la persona moral y cada uno de sus socios analizando sus fines, estrategias, incentivos, resultados y actividad, con el ánimo de buscar una identidad sustancial entre ellos con determinado propósito común y ver si es factible establecer la existencia de un patrón de conducta específico tras la apariencia de una diversidad de personalidades jurídicas. Todo ello con el ánimo de conocer la realidad económica que subyace atrás de las formas o apariencias jurídico-formales.

La jurisprudencia que al efecto se publicó tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Técnica del “levantamiento del velo de la persona jurídica o velo corporativo”. Su sustento doctrinal y la justificación de su aplicación en el procedimiento de investigación de prácticas monopólicas. Registro No. 168410. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, noviembre de 2008, p. 1271. Tesis: I.4o.A./70. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 479/2006. Yoli de Acapulco, S.A. de C.V. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 394/2006. Embotelladora La Victoria, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

- La Cofeco ha determinado, en diversos procedimientos seguidos en forma de juicio, la existencia de grupos de interés económico que están constituidos por personas físicas o morales que tienen intereses comerciales y financieros afines y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común. Los elementos de estos grupos son del tipo comercial, financiero, de coordinación de actividades, de control (que puede ser real o latente), la autonomía y la unidad de comportamiento en el mercado.

Al actualizarse este tipo de grupos económicos, la autonomía jurídica de las sociedades carece de contenido material, imponiéndose los intereses del grupo que persigue un fin económico determinado acorde a los intereses de las sociedades integrantes, es decir, a pesar de la personalidad jurídica propia de cada una de las empresas, éstas se comportan funcionalmente como una sola dentro del mercado.

Este tema, por demás interesante y novedoso, se encuentra visible en la jurisprudencia que tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Grupo de interés económico. Su concepto y elementos que lo integran en materia de competencia económica. Registro No. 168 470. Localización:

Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVIII, noviembre de 2008, p. 1244. Tesis: I.4o.A./66. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 479/2006. Yoli de Acapulco, S.A. de C.V. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 394/2006. Embotelladora La Victoria, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

- En los procedimientos que desahoga la Cofeco resulta complicado establecer con precisión cómo se ha concertado un acuerdo o llegado a un comportamiento anticompetitivo derivado del cuidado que los agentes económicos ponen en ocultar cualquier evidencia.

En este orden de ideas, en la mayoría de los casos, no puede encontrarse prueba directa de la conducta contraria a la normatividad en materia de competencia económica, por lo que es válido que la prueba indirecta sea idónea para acreditar, a través de indicios suficientes, administrados con enunciados generales, ciertos hechos o circunstancias respecto de la actuación de empresas que han concertado acuerdos para llevar a cabo prácticas monopólicas

Las jurisprudencias que al efecto se publicaron en el *Semanario Judicial de la Federación*, tienen el rubro y datos de localización siguientes:

Competencia económica. La prueba indirecta es idónea para acreditar, a través de indicios, ciertos hechos o circunstancias a partir de lo que se conoce

como la mejor información disponible, respecto de la actuación de empresas que han concertado acuerdos para llevar a cabo prácticas monopólicas. Registro No. 168 495. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVIII, noviembre de 2008, p. 1228. Tesis: I.4o.A. J/74. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 479/2006. Yoli de Acapulco, S.A. de C.V. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 394/2006. Embotelladora La Victoria, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Prueba indirecta. Su concepto y elementos que la integran. Registro No. 168 580. Localización: Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVIII, octubre de 2008, p. 2287. Tesis: I.4o.A. J/72. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 479/2006. Yoli de Acapulco, S.A. de C.V. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 481/2006. Embotelladora Zapopan, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 394/2006. Embotelladora La Victoria, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 360/2006. Coca-Cola Femsa, S.A. de C.V. y otra. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez. Amparo en revisión 478/2006. The Coca-Cola Export Corporation. 18 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

D. Criterios judiciales relevantes, relacionados con el recurso de reconsideración

En relación con el medio de defensa ordinario que puede interponerse contra las resoluciones que culminan el procedimiento seguido en forma de juicio destacan los criterios judiciales siguientes:

- En sesión del 15 de mayo de 2000, el Pleno de la SCJN determinó que el recurso de reconsideración procede únicamente contra las resoluciones consistentes en “(...) los actos decisivos terminales dentro de la etapa generadora del acto administrativo (...)”,⁸ mas no respecto de acuerdos o providencias intermedias.

Este criterio fue orientador ya que diversos agentes económicos pretendieron recurrir cuestiones intraprocesales acontecidas durante la tramitación del procedimiento en materia de prácticas monopólicas y no fue sino hasta su publicación que se brindó certeza sobre el particular y se reconoció que en este tipo de procedimientos no cabían los actos encaminados a dilatar o entorpecer la acción de la Cofeco (como lo era la interposición de recursos notoriamente improcedentes).⁹

La tesis que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

⁸ Mismo término que se utilizó en el Decreto publicado en el DOF el 10 de mayo de 2011 por el que se reformaron diversas disposiciones de la LFCE, entre ellas, el propio artículo 39 que en su actual párrafo sexto establece: “(...) El juicio ordinario administrativo ante los Juzgados de Distrito y Tribunales especializados en materia de competencia económica procede contra resoluciones consistentes en actos decisivos terminales dentro de la etapa generadora del acto administrativo (...)” [énfasis añadido por el autor].

⁹ Competencia económica. Las características del procedimiento establecido en la ley federal correspondiente, lo identifican como administrativo y no como civil. No. Registro: 191 431. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, agosto de 2000. Tesis: P. CXII/2000, p. 108. Amparo en revisión 643/99. Warner Bros. (México), S.A. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a 11 de julio de 2000.

Competencia económica. El recurso de reconsideración que establece el artículo 39 de la ley federal correspondiente, sólo procede contra las resoluciones culminatorias del procedimiento administrativo de investigación de prácticas monopólicas o concentraciones. No. Registro: 191 361. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, agosto de 2000. Tesis: P. CX/2000, p. 106. Amparo en revisión 643/99. Warner Bros. (México), S.A. 15 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

- Al constituir el recurso de reconsideración un medio de defensa ordinario su resolución no es impugnabile a través de otro medio ordinario de defensa como lo es el juicio contencioso administrativo federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así, tal resolución sólo puede combatirse a través del juicio de amparo indirecto según lo dispone la fracción IV del artículo 107 de la Constitución federal.

La jurisprudencia que al efecto se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tiene el rubro y datos de localización siguientes:

Reconsideración. La resolución dictada en el recurso previsto en el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, no es impugnabile ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Registro No. 170 034. Localización: Novena época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, marzo de 2008, p. 174. Tesis: 2a./J. 30/2008. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. Contradicción de tesis 248/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de febrero de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Alma Delia Aguilar Chávez Nava. Tesis de jurisprudencia 30/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 27 de febrero de 2008.

Si bien al día de hoy, tal cuestión se encuentra superada con motivo del Decreto publicado en el DOF el 10 de mayo de 2011, a través

del cual se reformó el artículo 39 de la LFCE,¹⁰ lo cierto es que el criterio judicial a que se hace referencia otorgó certeza jurídica a los gobernados respecto a la vía para cuestionar las resoluciones que se emitían en los recursos de reconsideración tramitados ante la Cofeco.

III. CONCLUSIONES

Derivado de la interpretación que el PJJ ha realizado de la normatividad en materia de competencia económica se ha logrado sensibilizar tanto a los jueces, magistrados y ministros,¹¹ en el sentido de que el marco legal de un país debe servir de sustento a la operación eficiente de la economía y contribuir de manera eficaz a promover el desarrollo económico así como a maximizar el bienestar de la población, ya que sólo de esa manera se podrá cumplir con lo ordenado por el artículo 28 de la CPEUM en materia de competencia y libre concurrencia.

Considerando los criterios expuestos a lo largo del presente escrito podemos concluir que el procedimiento de prácticas monopólicas que se desahoga ante la Cofeco está dividido en dos etapas.

La primera de ellas es una etapa de investigación en la que la CFC busca allegarse de información y documentos relevantes, para lo cual cuenta con diversas facultades, una de ellas consiste en emitir oficios de requerimiento de información y documentos dirigidos a los agentes económicos que se encuentren relacionados con el objeto de la investigación. En esta etapa no existe aún la identificación de los hechos que puedan constituir una infracción a la normatividad en materia de competencia económica, ni está identificado el sujeto a

¹⁰ Estableciéndose en sus párrafo sexto y séptimo: "(...) El juicio ordinario administrativo ante los Juzgados de Distrito y Tribunales especializados en materia de competencia económica procede contra resoluciones consistentes en actos decisivos terminales dentro de la etapa generadora del acto administrativo.

En el caso de las resoluciones referidas en el párrafo anterior será optativo para la parte que se sienta agraviada promover el juicio ordinario administrativo o el recurso de reconsideración; y *contra la resolución que recaiga a este último también será procedente el juicio ordinario administrativo (...)* [énfasis añadido por el autor].

¹¹ La gran mayoría de los miembros del Poder Judicial en México no cuentan con los conocimientos técnicos que les permitan comprender los elementos del sistema antimonopólico. Cfr. Kovacic, William E., *Institutional Foundation for Economic Legal Reform in Transition Economies: The Case of Competition Policy and Antitrust Enforcement*, Chicago-Kent College of Law, 2001, p. 306.

quien, en su caso, deberá oírsele en defensa dentro del procedimiento seguido en forma de juicio.

Una vez concluida la etapa de investigación pueden acontecer dos situaciones: i) que se decrete el cierre de la investigación por no existir elementos que evidencien una probable responsabilidad; o, ii) que se cuente con los elementos suficientes para determinar una probable responsabilidad.

En el segundo supuesto, se da inicio a la segunda etapa consistente en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que comienza con la emisión del OPR, a través del cual se imputa al particular la probable comisión de prácticas monopólicas violatorias de la normatividad en materia de competencia económica. En este procedimiento se brinda a los agentes económicos la posibilidad de desvirtuar, a través de argumentos y mediante el ofrecimiento de pruebas, las imputaciones contenidas en el OPR. En otras palabras, se respetan tanto la garantía de audiencia como el debido proceso. El procedimiento aludido concluye con la emisión de una resolución por la que se determina si efectivamente se cometieron o no las prácticas monopólicas imputadas a través del OPR. En caso de que se acredite su comisión, la Cofeco puede imponer una de las sanciones previstas en la normatividad en materia de competencia económica.

Por último, en caso de que el sentido de la resolución sea adverso a sus intereses, los agentes económicos tienen la posibilidad de interponer el recurso de reconsideración previsto en la normatividad en materia de competencia económica cuya resolución puede modificar, revocar o confirmar la resolución recurrida.