

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 2525-1PO3-11

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Arturo Zamora Jiménez y suscrita por Jorge Alberto Juraidini Rumilla.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRI.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	20 de septiembre de 2011.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	20 de septiembre de 2011.
7. Turno a Comisión.	Justicia, con opinión de Economía.

II.- SINOPSIS

Establecer la competencia de los jueces de distrito para conocer los juicios ordinarios administrativos y de amparo con motivo de la aplicación de la materia de competencia económica. Crear un Capítulo V “Del Juicio Ordinario Administrativo” en el Código Federal de Procedimientos Civiles, con el objeto de establecer el procedimiento del juicio ordinario administrativo, en el que podrán invocarse violaciones cometidas en esas resoluciones; violaciones cometidas durante el procedimiento de donde emanan las resoluciones definitivas; la aplicación, en esas resoluciones de normas, acuerdos, lineamientos o criterios técnicos de carácter general que se emitan y deriven de la ley de la materia y su reglamento, y que afecten su defensa; y contra normas, acuerdos, lineamientos o criterios de carácter general que se emitan y deriven de la ley de la materia y su reglamento, que sean de imposible reparación.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se sustenta en la fracción XXX del artículo 73, en relación con el artículo 94, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

Antecedentes históricos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el mismo tenor, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que corresponde a los Jefes de las Oficinas Consulares ejercer, cuando corresponda, desempeñar funciones de Juez del Registro Civil; ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano; y desahogar las diligencias que les encomiendan

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, en el caso, se trata de una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que tiene un ámbito de vigencia resultante de la remisión que diversas leyes federales hacen a este Código Procesal Federal como norma de aplicación supletoria, lo que justifica la reforma

<p>No tiene correlativo</p>	<p>carácter general que se emitan y deriven de la ley de la materia y su reglamento, que sean de imposible reparación.</p> <p>II. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad con motivo de la aplicación de la materia de competencia económica.</p>
<p>CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo Segundo. Se reforma por adición los artículos 529 Bis 1, 529 Bis 2, 529 Bis 3, 529 Bis 4, 529 Bis 5, 529 Bis 6, 529 Bis 7, 529 Bis 8, 529 Bis 9, 529 Bis 10, 529 Bis 11, 529 Bis 12, 529 Bis 13, 529 Bis 14, 529 Bis 15, 529 Bis 16, 529 Bis 17, 529 Bis 18, 529 Bis 19, 529 Bis 20, 529 Bis 21, 529 Bis 22, 529 Bis 23, 529 Bis 24, 529 Bis 25, 529 Bis 26, 529 Bis 27, 529 Bis 28, 529 Bis 29 y 529 Bis 30, en un nuevo Capítulo V al Título Primero del Libro Tercero, del Código Federal de Procedimientos Civiles para quedar como sigue:</p> <p style="text-align: center;">Código Federal de Procedimientos Civiles</p> <p style="text-align: center;">Libro Tercero</p> <p style="text-align: center;">Título Primero</p> <p style="text-align: center;">Capítulo V</p> <p style="text-align: center;">Del Juicio Ordinario Administrativo</p> <p>Artículo 529 Bis 1. El juicio ordinario administrativo procede contra:</p> <p>I. Resoluciones definitivas en las que podrá invocarse:</p>

<p>No tiene correlativo</p>	<p>a. Las violaciones cometidas en las resoluciones definitivas;</p> <p>b. Las violaciones cometidas en el procedimiento de donde emanan las resoluciones definitivas; y</p> <p>c. La aplicación, en las resoluciones definitivas, de normas, acuerdos, lineamientos o criterios de carácter general que se deriven de la ley de la materia y de su reglamento que afecten su defensa.</p> <p>II. Contra normas, acuerdos, lineamientos o criterios de carácter general que se emitan y deriven de la ley de la materia y su reglamento, que sean de imposible reparación cuando se controviertan con motivo del primer acto de aplicación.</p> <p>III. De las demás controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa, distintas de la fracción I y II de este artículo.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 529 Bis 2. El juicio ordinario administrativo que se promueva con fundamento en las fracciones I y II del artículo anterior se registrará conforme a las reglas de este capítulo y en lo que no se opongan, serán aplicables las demás disposiciones de este Código.</p> <p>El juicio ordinario administrativo que se promueva con fundamento en la fracción III del artículo anterior, se registrará conforme a las reglas generales establecidas en este Código, incluyendo el presente artículo y el 529 Bis 1 pero no les serán</p>

No tiene correlativo

No tiene correlativo

aplicables las demás disposiciones de este capítulo.

Artículo 529 Bis 3. Las partes en el juicio ordinario administrativo son:

I. El demandante, teniendo este carácter:

(a) La persona física o moral en contra de quien se dicte la resolución definitiva que se impugna o en contra de quien se apliquen, en el primer acto de aplicación, las normas, acuerdos, lineamientos o criterios de carácter general que se emitan y deriven de la ley de la materia y su reglamento, que se impugna;

(b) La persona física o moral a quien pudiera resultarle una responsabilidad en caso de que subsista la resolución impugnada.

II. La autoridad que emite la resolución que se impugna o que emite las normas, acuerdos, lineamientos o criterios de carácter general que se emitan y deriven de la ley de la materia y su reglamento que se impugna.

Artículo 529 Bis 4. En los juicios ordinarios administrativos solo procede la condena en costas a cargo del demandante y a favor de la autoridad, cuando la demanda se presente fuera del plazo previsto en el artículo 529 Bis 9 de este Código.

Artículo 529 Bis 5. En los juicios ordinarios administrativos solo procede la condena a pagar daños y perjuicios a cargo de la autoridad y a favor del demandante cuando la resolución definitiva que se impugna carece de fundamentación y

<p>No tiene correlativo</p>	<p>motivación o cuando sea contraria a una jurisprudencia en materia de legalidad publicada con fecha previa a la demanda y siempre y cuando la autoridad al contestar la demanda, no se allane a ésta.</p> <p>Artículo 529 Bis 6. Son causas de improcedencia del juicio ordinario administrativo, las siguientes:</p> <p>I. Cuando la resolución que se impugna no tenga el carácter de definitiva;</p> <p>II. Cuando las normas, acuerdos, lineamientos o criterios de carácter general que se emitan y deriven de la ley de la materia y su reglamento, no sean de imposible reparación.</p> <p>III. Cuando la demanda se presente fuera del plazo establecido para ello;</p> <p>IV. Cuando la resolución que se impugna sea materia de un recurso, juicio diverso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificada, revocada o nulificada.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 529 Bis 7. Son causas de sobreseimiento total o parcial del juicio ordinario administrativo, las siguientes:</p> <p>I. Cuando sobrevenga una causa de improcedencia;</p> <p>II. Cuando la autoridad deje sin efecto la resolución, norma, acuerdo, lineamiento o criterio general que se emitan y que deriven de la ley de la materia y su reglamento, que se impugna y se satisfaga la pretensión del demandante;</p>

<p>No tiene correlativo</p>	<p>VI. Conceptos de impugnación;</p> <p>VII. Las pruebas que ofrezca el demandante; y</p> <p>VIII. La petición concreta que solicita el demandante al juzgador.</p> <p>Artículo 529 Bis 9. El juicio ordinario administrativo se promoverá por escrito ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que se impugna o dentro del mismo plazo contado a partir del primer acto de aplicación, cuando se impugne una norma, acuerdo, lineamiento o criterio general que se emitan y que deriven de la ley de la materia y su reglamento. Cuando la ley prevea una negativa ficta por el solo transcurso del plazo sin que la autoridad emita una resolución, el plazo detallado se contará a partir de la fecha en que concluyó el plazo para que la autoridad resolviera lo conducente.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 529 Bis 10. Con la interposición de la demanda o en cualquier etapa del juicio ordinario administrativo y hasta antes de dictarse la sentencia definitiva, el demandante podrá solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución, norma, acuerdo, lineamiento o criterio general que se emitan y que deriven de la ley de la materia y su reglamento que se impugna.</p> <p>El juez resolverá lo conducente negándola o concediéndola, fijando, en este último caso, garantía bastante para la reparación de los posibles daños o perjuicios en caso de que</p>

No tiene correlativo

No tiene correlativo

éstos se pudieran ocasionar con la suspensión, además de tomar en consideración que no se violen disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social.

Una vez concedida la suspensión, la garantía deberá ser constituida por el demandante dentro de los diez días hábiles siguientes a que le haya sido notificado el otorgamiento de la suspensión, de no hacerlo en el plazo concedido, la suspensión dejará de surtir efectos.

Artículo 529 Bis 11. Dentro de los cinco días hábiles posteriores a la presentación de la demanda, el juez podrá prevenir al demandante para que la aclare, admitir a trámite o deseche la demanda.

Artículo 529 Bis 12. De la demanda admitida, se correrá traslado a la autoridad en contra de quien se proponga, emplazándola para que la conteste dentro del término de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que sea notificada.

Artículo 529 Bis 13. La demanda del juicio ordinario administrativo deberá contestarse expresando lo siguiente:

I. Si se allana a la misma;

II. Las causales de improcedencia o sobreseimiento que estime actualizados;

III. La relación concreta de cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos;

No tiene correlativo

No tiene correlativo

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación; y

V. Las pruebas que ofrezca.

529 Bis 14. Una vez presentada la contestación, se dará vista de la misma al demandante para que exprese lo que a su derecho convenga dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación respectiva. En caso de que el demandante haga uso de este derecho de réplica, la demandada será notificada de tal situación y podrá realizar la dúplica durante los diez días hábiles siguientes.

Las manifestaciones que señala este artículo, en ningún momento podrán consistir en una reconvencción o una nueva demanda.

Artículo 529 Bis 15. La falta de contestación de la demanda o su presentación fuera del plazo concedido por este Código, produce los efectos de un allanamiento a las pretensiones del demandante.

Artículo 529 Bis 16. Con la demanda y con la contestación, las partes deberán anexar las pruebas que ofrezcan, así como el documento con el que justifiquen su personalidad. Toda cuestión relativa a la personalidad de las partes, será resuelta en la sentencia definitiva.

Artículo 529 Bis 17. Son admisibles en el juicio del juicio ordinario administrativo los medios de convicción que admite este código, con excepción de la prueba confesional por

No tiene correlativo

No tiene correlativo

posiciones a cargo de cualquiera de las partes.

Artículo 529 Bis 18. El desahogo de los medios de convicción se hará mediante las reglas generales de este Código en lo que no se oponga a este capítulo.

Artículo 529 Bis 19. Una vez transcurridos los plazos señalados en el artículo 529 Bis 12 y 529 Bis 14 de este Código, el juzgador emitirá un auto en el que señale aquellas pruebas que fueron admitidas, así como las que fueron desechadas, y se fijará fecha para una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos dentro de los quince días siguientes.

Contra el auto que fija la fecha para audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, no procederá recurso alguno.

Artículo 529 Bis 20. En la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos se desahogarán las pruebas admitidas que así lo ameriten y se podrán producir los alegatos en forma verbal o escrita a elección de las partes, sin que la inasistencia de una o de todas reste validez a dicha audiencia.

En el caso de existir pruebas que requieran un desahogo material y que no sea posible desahogarlas en la audiencia a que hace referencia este artículo, el juez concederá un plazo que no exceda de quince días hábiles para su desahogo y con posterioridad a este plazo, otorgará un plazo de cinco días hábiles para que las partes formulen sus alegatos.

Artículo 529 Bis 21. Una vez celebrada la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos o concluido el plazo para desahogar alegatos, el juzgador emitirá, con plena

No tiene correlativo

jurisdicción, la sentencia definitiva dentro de los treinta días hábiles siguientes.

La sentencia definitiva se fundará en derecho y resolverá sobre la pretensión del demandante que se deduzca de la demanda, en relación con la resolución definitiva que se impugna o de la norma, acuerdo, lineamiento o criterio general que se emitan y que deriven de la ley de la materia y su reglamento que se impugna en la demanda, teniendo facultad el juez de invocar los hechos que sean notorios.

La sentencia podrá confirmar, revocar o modificar la resolución definitiva que se impugna o declarar inaplicable para el caso concreto y para el demandante, la norma, acuerdo, lineamiento o criterio general que se emitan y que deriven de la ley de la materia y su reglamento, que se impugna en la demanda.

Artículo 529 Bis22. En el juicio ordinario administrativo procede el recurso de apelación en contra de:

I. El auto que deseche la demanda;

II. El auto que desecha la contestación;

III. El auto que decrete el sobreseimiento;

IV. El auto que otorgue o niegue la suspensión;

V. El auto que admite o desecha pruebas; y

VI. La sentencia definitiva.

No tiene correlativo

No tiene correlativo

La apelación prevista en el presente artículo procederá en ambos efectos.

Artículo 529 Bis 23. Serán aplicables al recurso de apelación lo previsto en el título sexto, capítulo segundo de este Código, salvo sus artículos 235, 236 y 240 que no serán aplicables.

Artículo 529 Bis24. Procede el recurso de revocación en los términos previstos en el título sexto, capítulo I, de esta ley.

Artículo 529 Bis 25. No procederá ningún recurso de los establecidos en este Código, fuera de los recursos de apelación y revocación en los términos de este capítulo V.

Artículo 529 Bis 26. Procederá la acumulación cuando existan dos o más juicios ordinarios administrativos promovidos contra la misma demandada y por la misma resolución definitiva impugnada aún que sean diversos los demandantes y se encuentren en distintos juzgados, pero en la misma instancia.

Artículo 529 Bis 27. La acumulación, que se tramitará en la vía incidental y de la forma más expedita por el tribunal de alzada que corresponda, podrá ser solicitada por el demandante y se deberá solicitar por la autoridad demandada sin excusa alguna y tan pronto tenga conocimiento de que se actualiza el supuesto y la deberá plantear ante todos los juicios ordinarios administrativos que estén en ese supuesto.

Artículo 529 Bis 28. El juez que conozca del juicio ordinario administrativo admitido primero, será el competente para

No tiene correlativo

<p>No tiene correlativo</p>	<p>acumularlos y los restantes deberán remitir los autos sin demora.</p> <p>Artículo 529 Bis 29. Cualquier caso de duda o contienda sobre la acumulación, será decidido mediante procedimiento expedito por el tribunal unitario competente.</p>
	<p style="text-align: center;">Transitorios</p> <p>Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. Los juicios ordinarios administrativos en trámite a la fecha de entrada en vigor de estas disposiciones, se tramitarán conforme a las reglas procesales en vigor en la fecha de inicio de esos juicios.</p>

JCHM