

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021
QUEJOSA: RADIÓMOVIL DIPSA,
SOCIEDAD ANÓNIMA, Y OTRA.

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ

SECRETARIO: JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS

COLABORÓ: CLAUDIA CAMERAS SELVAS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Diversas empresas vinculadas con la industria telefónica denunciaron ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones la probable existencia de prácticas monopólicas relativas cometidas por las quejas Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable.

Seguido el procedimiento administrativo, el Pleno del IFT emitió determinación en la que impuso sanciones contra los citados agentes económicos.

Inconformes con esa decisión, a través de su representante legal, acudieron al juicio de amparo en el que, además de controvertir la decisión del IFT, alegaron la inconstitucionalidad de los artículos 10, fracción VIII; 35, fracción V y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada y 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente.

La Juez de Distrito, negó la protección de la Justicia de la Unión por lo que hace a las normas impugnadas. Tanto las empresas como el IFT interpusieron recurso de revisión, respecto al cual el Tribunal Colegiado de Circuito estimó la existencia de temas de competencia exclusiva de esta Suprema Corte.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	14 y 15
II.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	15
III.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada.	15
IV.	PROCEDENCIA	La demanda es procedente en términos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, toda vez que se cuestiona la regularidad	15 y 16

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

		constitucional de una norma general.	
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No se advierten causas de improcedencia.	16
VI.	ESTUDIO DE FONDO VI.1. Inconstitucionalidad de los artículos 10, fracción VIII, 35, fracción V y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada.	Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los agravios formulados por las empresas recurrentes son infundados y, por ende, ineficaces para evidenciar que los ordenamientos legales en cita resultan contrarios al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	16 a 23
	VI.2. Inconstitucionalidad del artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente.	Esta Sala Constitucional determina que los agravios expuestos por las recurrentes para evidenciar la irregularidad constitucional del precepto impugnado son infundados.	23 a 30
VII.	DECISIÓN	PRIMERO. En términos de lo determinado por el Tribunal Colegiado del conocimiento se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable contra los artículos 10, fracción VIII; 35, fracción V y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, así como 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente. TERCERO. Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en términos del último considerando de esta sentencia.	30 y 31

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021
QUEJOSA: RADIOMÓVIL DIPSA,
SOCIEDAD ANÓNIMA, Y OTRA.

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ

SECRETARIO: JAVIER EDUARDO ESTREVER RAMOS
COLABORÓ: CLAUDIA CAMERAS SELVAS

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al diecinueve de octubre de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión **46/2021**, interpuesto por Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable y el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, contra la resolución que dictó el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en el expediente 245/2018 y su acumulado 246/2018.

El problema jurídico para resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar la regularidad constitucional de los artículos 10, fracción VIII; 35, fracción V y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada y 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo indirecto 245/2018 y su acumulado 246/2018 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se desprenden los antecedentes siguientes:
 2. El veinticinco de octubre de dos mil trece, Pegaso PCS, Pegaso Comunicaciones y Sistemas, Baja Celular Mexicana, Celular de Telefonía, Telefonía Celular del Norte y Movitel del Noroeste, Sociedades Anónimas de Capital Variable, denunciaron ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones la probable existencia de prácticas monopólicas relativas, cometidas presuntamente por Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima de Capital Variable, Grupo Bimbo, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable y Blue Label México, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable, así como por las empresas controladoras, filiales o subsidiarias de dichas personas morales.
 3. Dicha denuncia fue desechada por el Jefe de la Unidad de Competencia Económica del citado Instituto. Sin embargo, las denunciantes promovieron juicio de amparo indirecto, la autoridad jurisdiccional sobreseyó, negó el amparo y por otra parte, concedió el amparo a las quejas para el efecto de que el Instituto dejara insubsistente dicho acuerdo y conforme al artículo 30 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, a través de la autoridad legal competente, dicte un acuerdo por medio del cual admita la denuncia presentada por las quejas por la presunta comisión de prácticas monopólicas relativas denunciadas.
 4. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Colegiado al resolver el recurso de revisión interpuesto.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

5. El siete de octubre de dos mil catorce, las denunciante presentaron ante el Instituto un escrito mediante el que se desistieron de la denuncia presentada.

6. El quince de octubre de dos mil catorce el Director General de Prácticas Monopólicas Ilícitas, en ausencia del Titular de la Autoridad Investigadora del Instituto, ordenó el inicio de la investigación por denuncia radicada bajo el número E-IFT/UCE/DGIPM/PMR/0006/2013, y por lo que hizo al desistimiento de la parte denunciante, únicamente tuvo por presentado el escrito en atención a que el acuerdo dictado lo fue en cumplimiento a lo resuelto en el juicio de amparo referido.

7. Así, se dio trámite a la investigación por la posible existencia de hechos o conductas que podían configurar las prácticas monopólicas relativas en los mercados de distribución y comercialización de recargas electrónicas de tiempo aire para el uso del servicio móvil en territorio nacional.
8. El veintidós de octubre siguiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación un extracto del acuerdo de inicio de procedimiento por “denuncia”; y una vez integrada la indagatoria, el treinta de agosto de dos mil diecisiete la autoridad investigadora emitió el oficio de probable responsabilidad, por la comisión de las prácticas monopólicas relativas establecidas en el artículo 10, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, en el mercado de la venta mayorista de bolsas virtuales de tiempo aire, en territorio nacional; y ordenó emplazar al procedimiento seguido en forma de juicio a América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable y a Telcel, como integrantes del grupo de interés económico que presuntivamente era responsable de la comisión de dichas prácticas.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

9. El doce de abril de dos mil dieciocho el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió la resolución relativa a la denuncia de prácticas monopólicas relativas imputada a Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable, ello en el expediente E-IFT/UCE/DGIPM/PMR/0006/2013.
10. **Demanda de amparo.** El nueve de mayo de dos mil dieciocho, el apoderado general para pleitos y cobranzas de Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y de América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable, presentó demandas de amparo en las que identificó:
- **Autoridades responsables:**
 - 1. El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
 - 2. El C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - **Actos reclamados:**
 - **a.** Del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se reclama la emisión y suscripción, en la sesión ordinaria XV de 12 de abril de 2018 de la RESOLUCIÓN MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE SOBRE LA PRÁCTICA MONOPÓLICA RELATIVA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA IMPUTADA A AMÉRICA MÓVIL S.A.B. DE C.V. Y RADIOMÓVIL DIPSA, S.A. DE C.V. EN EL EXPEDIENTE E-IFT/UCE/DGIPM/PMR/0006/2013.
 - **b.** Del Presidente de la República se reclama la expedición del Decreto por el que se expidió el artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de octubre de 2007, como norma aplicada por primera ocasión en perjuicio de la quejosa en el acto concreto que se reclama.
11. Mediante proveído de once de mayo de dos mil dieciocho, el juzgado del conocimiento respectivamente, registró las demandas con los consecutivos 245/2018 y 246/2018, las admitió a trámite y con fundamento en el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, ordenó la acumulación de dichos asuntos.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

12. En esa data, las empresas quejasas ampliaron sus respectivas demandas en los siguientes términos:

- **Autoridades responsables:**

- 1. La H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- 2. La H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- 3. El C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4. El Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones ('IFT' o 'Instituto')
- Asimismo, por lo que hace a la adición de conceptos de violación a los previamente formulados en la demanda de amparo presentada el 9 de mayo de 2018 y, con el propósito de evitar repeticiones, solicito a su Señoría que considere que a estas autoridades responsables también se les reclaman los actos precisados en el capítulo de referencia del escrito inicial se señalaron.

- **Actos reclamados:**

- 1. De las Cámaras de Diputados y de Senadores, integrantes del Congreso de la Unión se reclama la discusión, aprobación y expedición de los artículos 10 fracción VIII, 35 y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, reformada mediante Decreto publicado el 10 de mayo de 2011, como norma general aplicada por primera ocasión a la quejosa en el acto concreto que se reclama.
- 2. Del Presidente de la República se reclama la promulgación y orden de publicación del Decreto por el que se expidieron los artículos 10 fracción VIII, 35 y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, reformada mediante Decreto publicado el 10 de mayo de 2011.
- 3. Del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se reclama la aplicación en perjuicio de la quejosa de los artículos 10 fracción VIII, 35 y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, reformada mediante Decreto publicado el 10 de mayo de 2011, a través de la resolución emitida y aprobada en su LII Sesión Ordinaria, celebrada el 13 de diciembre de 2017, consistente en la 'Resolución que emite el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en el Expediente **AI/DE-002-2015** para los

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

efectos previstos en el artículo 107, fracción XVI párrafo segundo in fine de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.' ('Resolución Reclamada').

- Asimismo, solicito a su Señoría que tenga por reproducidos los actos reclamados de las autoridades responsables precisados en el capítulo de referencia del escrito inicial de demanda por lo que hace a la adición de conceptos de violación.”

13. En relación con la inconstitucionalidad de los ordenamientos legales previamente identificados, la parte quejosa manifestó, bajo idénticos argumentos, en síntesis, que las porciones normativas combatidas son contrarias al marco constitucional y que, por tanto, debían ser inaplicadas en su esfera jurídica. Lo anterior, en los siguientes términos:

- Que los artículos 10, fracción VIII, 35 y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada son inconstitucionales en atención a que son contrarios al contenido de los artículos 1, 14, 16, 25, 28 y 133 constitucionales puesto que prevén la posibilidad de que un agente económico sea sancionado por el simple propósito o intención de llevar a cabo una conducta, es decir, con simples suposiciones y no con base en hechos o efectos de la conducta atribuida.
- Esa posibilidad de sancionar bajo esos parámetros significa un exceso de los parámetros del derecho puesto que, en su caso, permitiría sancionar la moral.
- Por otra parte, indicaron, el artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente es inaplicable al caso particular y además es contrario al derecho de acceso a la justicia y debido proceso.
- Esto es así en atención a que se impidió a sus representadas repreguntar a los testigos, presentar elementos aportados por la ciencia o las documentales privadas para desvirtuar las constancias del expediente o bien aquellas pruebas testimoniales, periciales o de inspección que hayan sido aportadas por el denunciante.
- Sin embargo, en el particular no se actualizó ese supuesto, sino que las pruebas fueron desahogadas por orden de la autoridad. Además, no debe soslayarse que el mandante de las empresas haya estado presente en la audiencia respectiva en que se recibieron esas pruebas durante la etapa de investigación; tampoco vio a la cara a los testigos, desconoce las preguntas que se les formularon, la razón de sus dichos, su relación con las partes, ni las condiciones bajo las cuales se desahogó la prueba puesto que al momento en que se le emplaza para que dé

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

contestación del OPR no se le corre traslado con esas constancias.

- Circunstancias que ponen en evidencia la infracción a los principios esenciales que rigen el procedimiento.

14. Sentencia de amparo. La Jueza de Distrito dictó sentencia en la que precisó los actos reclamados en los

siguientes términos:

I. La discusión, aprobación, expedición, promulgación y orden de publicación de la Ley Federal de Competencia Económica, en particular, de los artículos 10, fracción VIII, 35 y 36, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de mayo de dos mil once.

II. La expedición del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de octubre de dos mil siete, específicamente, su artículo 47.

III. La emisión de la resolución de doce de abril de dos mil dieciocho, dictada en el expediente E-IFT/UCE/DGIPM/PMR/0006/2013, mediante la cual se determinó que había quedado acreditada la responsabilidad de la parte quejosa, en la comisión de la práctica monopólica relativa prevista en el artículo 10, fracción VIII, de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, y se le impuso una sanción económica.

15. Hecho lo anterior, procedió al análisis de las causales de improcedencia y, de oficio, decretó la improcedencia del juicio de amparo por lo que hace al contenido de las fracciones I a IV y VI a XIII del artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada en virtud de no acreditar que tales porciones normativas hayan sido aplicadas en un acto concreto en perjuicio de las quejas; lo anterior, con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

16. Luego, desestimó las causas de improcedencia argumentadas por las autoridades responsables, Cámaras de Diputados y Senadores, así como el Titular del Poder Ejecutivo.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

17. Ahora bien, por lo que hace a la materia de la revisión competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la autoridad jurisdiccional de origen procedió al estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas y concluyó que los conceptos de violación formulados resultaron infundados e inoperantes, razón por la que negó el amparo a las quejas con base en lo siguiente:

A. Artículos 10, fracción VIII, 35, fracción V y 36, de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada.

- Que del contenido de los artículos 8, 10, fracción VIII, 35, fracción V y 36, de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, se desprende que una de las conductas prohibidas eran las denominadas prácticas monopólicas relativas, las cuales, por ser contrarias a la competencia, podían ser sancionadas cuando tuvieran como objeto o efecto desplazar a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los supuestos establecidos en esas disposiciones legales.
- Puntualizó que la inconformidad que hizo valer la parte quejosa se enfocó en el contenido de la fracción VIII del artículo 10 de la ley en comento puesto que las restantes se refieren a cuestiones generales relacionadas con la forma en que la autoridad determina la sanción correspondiente por infracciones a ese ordenamiento, incluida la comisión de una práctica monopólica. Razón por la cual, estimó la juzgadora, los motivos de inconformidad son ineficaces para combatir esas porciones normativas.
- Definido lo anterior, la autoridad jurisdiccional de origen expuso el contexto histórico en torno a la regulación constitucional en materia de competencia económica desde el siglo XIX en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete. Con base en ello, concluyó, el sistema constitucional mexicano se orienta en la prohibición de cualquier acto que pretenda impedir la libre concurrencia en el mercado y con ello garantizar que los recursos escasos de la sociedad se utilicen de la manera más eficiente para maximizar el bienestar económico.
- Por ende, adquiere relevancia la intervención del Estado en el proceso de competencia para verificar que el desempeño de los agentes económicos puede propiciar un desequilibrio de fuerzas entre estos, repercutiendo en la libertad comercial y en el bienestar de los consumidores.
- La interpretación que corresponde al referido texto constitucional y que se vio reflejada en la Ley Federal de Competencia

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

Económica, tiene por objeto promover la eficiencia económica, esto es, proteger el proceso de competencia, castigando no solo las actividades que hubieran generado efectivamente un daño en los mercados, sino también, cualquier conducta que trate de romper con el equilibrio de fuerzas entre los sujetos que intervienen en un determinado mercado y producir ineficiencia en el abasto de los bienes y servicios, que a la postre, podrían culminar en un perjuicio en el bienestar de los consumidores y en un beneficio exclusivo de los sujetos que la practican.

- Asimismo, refirió que la legislación especial distingue entre las prácticas monopólicas absolutas y relativas; la primera consagrada en el artículo 9 mientras que la segunda, en el 10 de la ley de la materia abrogada.
- Con base en ello, la autoridad jurisdiccional de origen concluyó que tratándose de prácticas monopólicas en general, el legislador actuó en concordancia con el texto constitucional, atendió a la naturaleza del bien jurídico tutelado, señaló como prohibidas las conductas desplegadas por un agente económico, que fueran desplegadas con el ánimo de conseguir un efecto anticompetitivo, aunque éste no se hubiera alcanzado, pues la legislación en materia de competencia económica no busca solo sancionar, sino también prevenir esta clase de conductas, disuadiendo a los agentes que podrían cometerlas.
- Abundó en el sentido de que la legislación sanciona las tentativas en atención al bien jurídico protegido y que precisamente en el caso particular se refiere al funcionamiento eficiente de los mercados y que, al final, redundaría en beneficios de índole social.
- En el entendido de que la eventual sanción que se pudiera imponer a un agente, atendiendo al “objeto” o finalidad de su conducta, constituía un aspecto que necesariamente debía ser acreditado a través del análisis que en cada caso se hiciera de las acciones desplegadas, a fin de evidenciar que concurrieron los elementos que componían la práctica monopólica de que se tratara, así como del ánimo de realizarla, para estar en aptitud de imponer la sanción prevista por la legislación aplicable.
- Dicho lo anterior, concluyó, son infundados los conceptos de violación formulados.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

B. Artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente.

- La parte quejosa consideró que el precepto legal aducido es inconstitucional en virtud de que establecía la posibilidad de que al dar contestación al oficio de probable responsabilidad, el agente económico emplazado pudiera formular repreguntas respecto de las pruebas testimonial, pericial o de inspección que hubieran servido de base para su emisión, sin que para tal efecto existiera una obligación a cargo de la autoridad de correrle traslado con las constancias relacionadas con la prueba de que se tratara, limitando en consecuencia, el ejercicio del derecho de defensa del investigado.
- Para responder ese concepto de violación, la juzgadora de origen hizo referencia a la facultad reglamentaria del Titular del Poder Ejecutivo, prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional; así como a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
- Bajo ese parámetro estableció que es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, que sólo podrá ocuparse del cómo de esos supuestos jurídicos, siempre dentro del límite de la ley, pues no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino simplemente debe concretarse a indicar los medios para cumplirla, de ahí que el reglamento indefectiblemente depende de la ley porque el primero actúa en observancia de la segunda.
- Así, explicó, debe acudir al texto de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, pues dada su naturaleza, la regularidad constitucional del Reglamento impugnado debe analizarse a partir de su adecuación a la norma que desarrolla. En dicha ley se establece un capítulo intitulado “Del procedimiento” que establece las directrices del procedimiento seguido en forma de juicio; así, analizó el contenido del artículo 33.
- Del ordenamiento legal en comento, dijo, una vez concluida la investigación emprendida por la autoridad, en caso de que existieran elementos para determinar la probable responsabilidad de un agente económico, la Comisión iniciaría y tramitaría el procedimiento administrativo de sanción correspondiente, el cual iniciaba con el oficio de probable responsabilidad y concluía con el dictado de la resolución final.
- Se desarrollaba como un procedimiento seguido en forma de juicio, en el que se emplazaba a los probables responsables, a fin de que dieran respuesta a cada uno de los hechos que le eran

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

imputados en el referido oficio, y además, manifestaran lo que a su derecho conviniera y ofreciera pruebas, esto es, observando las formalidades esenciales del procedimiento, a la par de la facultad de la autoridad de ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer; hecho lo cual, se procedería a dictar la resolución correspondiente; precisamente la emisión del oficio de probable responsabilidad, al constituir la determinación a través de la cual se formularía formalmente una imputación contra un agente económico, y a partir de la cual éste podría ejercer efectivamente su derecho de defensa.

- Precisamente por la trascendencia de esa actuación, el legislador estableció los requisitos que debe contener y que son: I) el nombre del probable responsable, II) los hechos materia de la práctica monopólica o concentración prohibida, III) las disposiciones legales que se estimaran violadas, y IV) las pruebas y los demás elementos de convicción de los que se derivara la probable responsabilidad.
- En esta lógica es que se ubica el ordenamiento legal combatido puesto que resultaba lógico estimar que estableciera el derecho del emplazado de formular repreguntas respecto de las pruebas testimoniales, periciales o de inspección que hubieran servido de base para la imputación, sin establecer la obligación de correrle traslado con las diligencias respectivas, pues para tal efecto debía partir de la premisa de que en el oficio de probable responsabilidad debían estar pormenorizados los elementos relevantes, y que en términos de esa ley, la obligación para la autoridad era correrle traslado únicamente con esa actuación.
- En ese talante los conceptos de violación son infundados ya que es dable colegir que no resultaba necesario que el precepto reglamentario contuviera los conceptos a que hizo referencia la parte quejosa.
- Incluso, agregó, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 bis de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, durante la etapa de investigación ninguna persona podía tener acceso al expediente, y lógicamente, dada la confidencialidad con la que debía llevarse a cabo esa etapa, ningún agente podía estar presente en el desahogo de las pruebas allegadas al procedimiento, por lo que el derecho de audiencia de las personas que posteriormente fueran emplazadas al

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

procedimiento seguido en forma de juicio, se debía entender colmado a través del contenido del oficio de probable responsabilidad, y en todo caso, de la consulta posterior de las diligencias correspondientes en el expediente administrativo de origen, pues se insiste, los elementos indispensables para ejercer su derecho de defensa debían encontrarse detallados en tal actuación.

18. **Recurso de revisión.** Inconformes, las empresas Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable, a través de su apoderado legal; así como el Director General de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en representación del Pleno de dicho Instituto, interpusieron recurso de revisión.
19. Ahora bien, en la materia competencia de esta Segunda Sala, de la revisión de los escritos presentados por el apoderado general para pleitos y cobranzas y abogado patrono de las quejas antes identificadas se observa que los motivos de inconformidad formulados en cada uno de esos documentos son idénticos.
20. Incluso, expresamente reconocen que no es materia del recurso de revisión la parte de la sentencia en que se otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión contra la decisión del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones de doce de abril de dos mil dieciocho emitida en el expediente IFT/UCE/DGIPM/PMR/0006/2013, por lo que solicitaron dejar intocada esa parte de la ejecutoria.
21. En síntesis, los agravios formulados hacen patente la existencia de una violación al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en virtud de que se hizo nugatorio el derecho fundamental de acceso a la justicia; de igual forma, se resolvió en contravención de los artículos 74 y 76 de la Ley de Amparo y por ende, contrario a los principios de exhaustividad y congruencia.
22. Para evidenciar lo anterior, las recurrentes indicaron:

a) Por lo que hace a la constitucionalidad de los artículos 10, fracción VIII, 35, fracción V y 36 de la Ley Federal de Competencia

Económica abrogada. Considera que la decisión de la autoridad jurisdiccional de origen es ilegal y carece de congruencia y exhaustividad pues debió estudiar los conceptos de violación en la forma en que se plantearon y por la totalidad de los artículos que fueron identificados en la demanda.

Además, es imprecisa e ilegal pues en los términos de la sentencia impugnada, los preceptos reclamados prevén la posibilidad de que un agente económico sea sancionado por cometer una práctica monopólica relativa con base en el objeto que la autoridad les atribuya a sus conductas; ese objeto se entiende como el propósito o intención del agente de llevar a cabo cierta conducta.

Razón por la cual, a su parecer, no puede ser equiparable a la figura de la tentativa utilizada en el derecho penal en la que se requiere un grado de ejecución directa e inmediata del delito.

Respecto de la práctica monopólica relativa, sin distinguir en el grado de “tentativa”, se pretende sancionar solamente con suposiciones del propósito o intención de desplazar a otros agentes económicos, es decir, sin apreciar hechos o efectos de la conducta atribuida. Lo que, concluye, atenta contra el orden constitucional y contra los principios jurídicos más elementales.

b) Respecto del artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente. Estima que la decisión de la autoridad jurisdiccional de origen es indebida e incongruente pues el motivo de inconformidad que hizo valer no consistía en que el precepto impugnado no establezca la obligación de que se corra traslado con las diligencias relativas al desahogo de las pruebas periciales, testimoniales o de inspección; el motivo de agravio radica en que el ordenamiento legal fue aplicado en su perjuicio al imponerle la carga procesal de formular repreguntas para los peritos o testigos o sobre los puntos que estime pertinentes respecto de la inspección pero sin que se le haya corrido traslado con las constancias y diligencias respectivas, es decir, le impone una obligación sin contar con los elementos mínimos para cumplir con ella.

Ello, en su óptica, es contrario al acceso a la justicia y debido proceso pues erróneamente se estima que los agentes económicos emplazados tienen plena oportunidad de controvertir las pruebas del expediente.

La realidad es que se pretende que se formulen repreguntas al testigo que compareció en la etapa de investigación sin que la hoy recurrente

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

haya estado presente en la audiencia respectiva. Lo que impide que se haya visto a la cara al testigo, no se conozcan todas las preguntas que le fueron formuladas, se desconozca la razón de su dicho ni la relación con las partes, así como tampoco se conocen las condiciones en que se desahogó la prueba.

Lo anterior sin perjuicio, puntualizó, de que el artículo cuestionado no le es aplicable a la recurrente puesto que los elementos de prueba no fueron desahogados por la denunciante sino por la autoridad, lo que no tomó en consideración la juzgadora de origen.

23. **Trámite ante la Suprema Corte.** Por acuerdo de tres de marzo de dos mil veintiuno el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que este tribunal constitucional asumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión, registrándolo con el número **46/2021**; lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales y ordenó que se radicara en la Sala a la que se encuentra adscrito.
24. Posteriormente, por auto de veintinueve de abril de dos mil veintiuno, la Presidenta de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, así como remitió los autos al Ministro ponente para formular el proyecto correspondiente.
25. De conformidad con los artículos 73, párrafo segundo y 184, párrafo primero de la Ley de Amparo, el proyecto de sentencia se publicó en las listas relativas con la anticipación legal correspondiente.

I.COMPETENCIA

26. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, en atención a que se trata de un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia emitida por un Juez de Distrito en la que se impugna la constitucionalidad de una norma general; aunado a que, en su momento, se decidió reasumir la

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

competencia originaria para conocer de este asunto al estimar que reviste características excepcionales y trascendentes. Finalmente, no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

27. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

II.OPORTUNIDAD

28. Resulta innecesario analizar la oportunidad con la que se interpuso el recurso de revisión, toda vez que el tribunal colegiado que previno en el conocimiento del asunto ya se hizo cargo de tal aspecto, concluyendo que fue presentado de manera oportuna¹.

III.LEGITIMACIÓN

29. Tampoco es necesario analizar la legitimación de quienes interpusieron el recurso de revisión en virtud de que dicho tópico fue acertadamente analizado por el tribunal colegiado del conocimiento².

IV.PROCEDENCIA

30. Esta Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo. en términos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, toda vez que la parte quejosa recurre la sentencia dictada en audiencia constitucional en la que se le negó la protección constitucional respecto de la norma general cuestionada; por ende, se estima necesario emitir un precedente para fijar un criterio de importancia y trascendencia para

¹ Tal como se desprende del contenido del considerando tercero de la sentencia emitida en el R.A. 339/2019.

² Así se obtiene del considerando segundo de la referida sentencia.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

el orden jurídico nacional por lo que este tribunal constitucional asume su competencia originaria.

31. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

32. El tribunal colegiado del conocimiento previamente las analizó³ y esta Segunda Sala no advierte alguna de oficio, por lo que se procede al estudio del asunto.
33. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Inconstitucionalidad de los artículos 10, fracción VIII, 35, fracción V y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada.

34. Criterio: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los agravios formulados por las empresas recurrentes son infundados y, por ende, ineficaces para evidenciar que los ordenamientos legales en cita resultan contrarios al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
35. En principio, el contenido de los ordenamientos jurídicos cuestionados, indican:

“Artículo 10.- Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta Ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos:

³ Considerando séptimo de la sentencia emitida en el amparo en revisión 339/2019 del tribunal colegiado del conocimiento.

[...]

VIII. El otorgamiento de descuentos o incentivos por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;...”

“Artículo 35.- La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

[...]

V. Multa hasta por el equivalente al ocho por ciento de los ingresos del agente económico, por haber incurrido en una práctica monopólica relativa;...”

“Artículo 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”.

36. En principio es de puntualizarse que contrario a los señalamientos de las aquí recurrentes, la autoridad jurisdiccional de origen analizó la constitucionalidad de los ordenamientos legales que sustentan el acto de aplicación.
37. Por ende, la sentencia recurrida no adolece de congruencia ni exhaustividad puesto que la juzgadora en el considerando tercero de la sentencia reclamada, en términos de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, sobreseyó en el juicio por lo que hace a la impugnación de las fracciones I a IV y VI a XIII, del artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, toda vez que dichas porciones normativas no fueron aplicadas en la esfera jurídica de la parte quejosa

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

en el acto que se identificó como de aplicación. Aspecto que, como lo destacó el Tribunal Colegiado del conocimiento, en el considerando sexto de su sentencia, no fue impugnado.

38. Ahora bien, debe recordarse que la sola afirmación o cita en la demanda de amparo como en el acto concreto de aplicación, respectivamente, de un precepto legal es insuficiente para arribar a la conclusión de que éste fue aplicado en la esfera jurídica del gobernado pues es imperioso poner de relieve que se materializaron consecuencias jurídicas en dicho ámbito y que esto aconteció con antelación a la promoción de la demanda de amparo.
39. En mérito de lo expuesto y de la revisión de las constancias que forman el juicio de amparo 245/2018 y su acumulado 246/2018, se obtiene que las empresas Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable fueron sancionadas por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones por llevar a cabo una práctica monopólica relativa, prevista en el artículo 10, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada durante el período comprendido del treinta y uno de marzo del dos mil doce al doce de agosto de dos mil catorce.
40. Razón por la que, en términos de la fracción V, del artículo 35 y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada se les impuso una multa hasta por el equivalente al ocho por ciento de los ingresos del agente.
41. Por tanto, la autoridad jurisdiccional de origen emprendió el análisis de regularidad constitucional de aquellos preceptos que constituyen el soporte legal de la resolución del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones y, consecuentemente, se estiman **infundados** los agravios de las recurrentes.
42. De igual forma, son **infundados** los motivos de disenso que los recurrentes expusieron en el sentido de que los artículos impugnados, previamente identificados en este apartado de la presente sentencia,

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

establecen la posibilidad de sancionar a un agente económico por la simple intención o propósito de llevar a cabo cierta conducta; incluso, afirmaron, no puede equipararse a la figura de la tentativa que se utiliza en el derecho penal.

43. Las aseveraciones formuladas por el representante legal de las empresas inmiscuidas en la presente litis, como se adelantó, son infundadas.
44. En principio, es de recordarse que en términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Instituto Federal de Telecomunicaciones le corresponde la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. De igual forma, es autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a idéntico mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

45. Además, le corresponde el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas.
46. En este contexto, es de concluirse que no se busca sancionar a los agentes económicos sino la protección del proceso de competencia y libre concurrencia; es decir, cuenta con la facultad de investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones contrarias a la Ley, respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos dentro de la protección que señala el artículo 28 constitucional, para lo cual podrá requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentos que estime relevantes y pertinentes.
47. Por ello, son inexactas las apreciaciones de las inconformes en el sentido de que pueden ser acreedoras a una sanción por la simple intención de realizar alguna conducta que pudiera catalogarse como prohibida; ya que, el marco normativo aplicable pone de relieve la obligación previa a la imposición de algún tipo de sanción, de aportar los elementos probatorios para acreditar la práctica monopólica y que ésta sea contraria a la ley para lo cual, además, se deberán comprobar diversos requisitos a los que aluden los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de la materia. Por tanto, es evidente que las sanciones no se imponen bajo apreciaciones o suposiciones, sino con base en hechos corroborados o acreditados, ello a través del procedimiento establecido en la legislación de la materia por lo que, contrario a lo apreciado por la recurrente, no se advierte infracción alguna al principio del debido proceso.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

48. En efecto, del marco normativo que se ha hecho referencia queda en evidencia que uno de los objetivos de la Comisión es la prevención de prácticas monopólicas, precisamente esta acción preventiva es en donde se ubica la posibilidad, regulada, de que se inicie un procedimiento de investigación contra determinado agente económico y, en su caso, se le imponga una sanción sin que ello signifique que ésta sea indebida.
49. Además, la relatada acción preventiva no es equiparable o comparable a la figura de la tentativa en materia penal, pues su naturaleza y mecánica de comprobación atienden a cuestiones totalmente diferenciadas; por ende, se considera inexacta la referencia realizada por la autoridad jurisdiccional de origen sin que ello sea motivo suficiente para estimar fundados los agravios de la recurrente para evidenciar la irregularidad constitucional de los preceptos impugnados.
50. Aunado a ello, conviene puntualizar que en el procedimiento administrativo sancionador se compone de dos etapas, la primera identificada como de investigación que tiene el objetivo de que se analice si existe una conducta que pueda calificarse como práctica monopólica relativa y además identificar a las personas o empresas que puedan ser probables responsables de la comisión de esa actividad.
51. Para llevar a cabo el aludido análisis que culminará con la decisión o no de imponer una sanción, el Instituto deberá emprender un análisis de los efectos de la conducta del agente económico y así determinar su racionalidad económica. Si la conducta tiene o busca tener efectos

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

anticompetitivos⁴ y si es realizada por un agente económico con poder sustancial⁵ en el mercado relevante⁶, ésta debe ser sancionada.

52. En mérito de ello, se pone de relieve que el procedimiento legal tiene como finalidad, esto es la materia de análisis, examinar y verificar si las conductas desplegadas por el agente económico pueden dar lugar a una práctica monopólica. Dicha actividad se despliega en la etapa de investigación para que, una vez comprobadas, inicie un segundo momento procesal.
53. En efecto, si la autoridad concluye su investigación y determinar que existe una probable práctica que actualiza alguna de las conductas especificadas en el artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, y haya identificado a los agentes económicos como probables responsables, procederá a la siguiente etapa.
54. Y es precisamente en este momento cuando el agente identificado como responsable tendrá conocimiento de los hechos que se le atribuyen y la oportunidad de defenderse de esas acusaciones en los términos que lo refiere el artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, en cuya fracción II se detalla la obligación de emplazar con el oficio de probable responsabilidad y contará con un plazo de treinta días para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo. Es decir, contrario a las apreciaciones de las recurrentes, el artículo 10 en comento no

⁴ Se podrá considerar actualizado cuando se desplaza a otras empresas del mercado o se otorgan ventajas exclusivas en favor de otras; esas actividades obstaculizan el desarrollo de la competencia.

⁵ Capacidad de una empresa para actuar con independencia de sus competidores y consumidores. No se trata de un monopolio pues existen otros competidores; sin embargo, la empresa dominante tiene una influencia superior en el mercado y puede afectar las condiciones de competencia en algún mercado.

⁶ Se determina como tal cuando se identifica qué productos o servicios compiten entre sí y en dónde -geográficamente hablando- se lleva a cabo la competencia entre éstos. Constituye un método para evaluar el poder de mercado de las empresas que participan en el mercado.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

sanciona la simple intencionalidad sino lo sancionable es la conducta probada.

55. Aunado a ello, no puede soslayarse que para la imposición de multas la autoridad está obligada a considerar: a) la gravedad; b) el daño causado; c) los indicios de intencionalidad; d) la participación del infractor en los mercados; e) el tamaño del mercado afectado; f) la duración de la práctica o concentración; g) la reincidencia o antecedentes del infractor; y h) la capacidad económica.
56. Aspectos o elementos que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones obtendrá precisamente del procedimiento administrativo referido y en el que, como se dijo, el agente económico responsable tendrá la oportunidad de controvertir la acusación que se formuló en su contra; razón por la que, en modo alguno puede afirmarse como lo pretenden las recurrentes que sean sancionadas por simples intenciones o propósitos de llevar a cabo una conducta, ya que de lo relatado se pone en evidencia que la acusación formulada o el motivo por el que se inició la investigación debe ser indagado y acreditado por la Comisión pues ello será el sustento de la sanción que en su momento se imponga.
57. Incluso, debe destacarse que en términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, la denunciante debe incluir los elementos que puedan configurar la conducta que se estime violatoria de la Ley y, en su caso, los conceptos que demuestren que el denunciante ha sufrido o que permitan presumir que puede sufrir un daño o perjuicio.
58. Por ende, en modo alguno puede estimarse que, bajo las consideraciones expuestas por las recurrentes en sus agravios, se

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

actualice infracción a alguna disposición constitucional. Consecuentemente, como se adelantó, sus motivos de inconformidad son **infundados**.

VI.2. Inconstitucionalidad del artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente.

59. Criterio: De igual forma, esta Sala Constitucional determina que los agravios expuestos por las recurrentes para evidenciar la irregularidad constitucional del precepto impugnado son infundados.

60. El texto de la norma controvertida indica:

“Artículo 47.- Cuando los elementos de convicción que funden la probable responsabilidad se basen en pruebas testimoniales, periciales o de inspección aportadas por el denunciante, el probable responsable podrá presentar al momento de la contestación del oficio de probable responsabilidad, interrogatorio de repreguntas para los peritos o testigos o sobre los puntos que estime pertinentes respecto de la inspección. La Comisión fijará lugar, día y hora para que se lleven a cabo las diligencias necesarias”.

61. Como se ve, la disposición legal anteriormente transcrita guarda estrecha relación con las analizadas en el apartado anterior, incluso, los agravios formulados por las recurrentes son similares; a más, el análisis antes expuesto como el que se hará a continuación parte de un estudio integral y sistemático del marco normativo en materia de telecomunicaciones; por ende, esta Segunda Sala emprende el examen de regularidad constitucional de dicho numeral.

62. Así y conforme a lo expuesto en el apartado anterior debe indicarse que las recurrentes parten de premisas incorrectas para sustentar el contenido de sus agravios.

63. Del análisis sistemático de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada y su Reglamento, una vez que la Comisión, a través del Secretario Ejecutivo de la Comisión⁷, inicie de oficio o a petición de parte, una investigación hará una publicación en el Diario Oficial de la

⁷ Artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

Federación en la que hará constar la probable violación a investigar y el mercado en el que se realizará.

64. Conviene recordar que en relación con esta etapa de investigación el Pleno de esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación definió que dicha etapa, no viola la prerrogativa de audiencia que establece el artículo 14 constitucional precisamente porque los requisitos previstos en el diverso 33 de la ley de la materia cumplen con todas y cada una de las exigencias que este Alto Tribunal ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento para asegurar que el gobernado tuvo una adecuada defensa, previamente al acto autoritario de privación⁸.

65. Y, como ya se mencionó anteriormente, será hasta que cuente con elementos suficientes para sustentar la existencia de hechos constitutivos de probables infracciones, cuando emitirá el oficio de probable responsabilidad y el Instituto iniciará y tramitará, un procedimiento administrativo que culminará con la resolución que dicta el Pleno y en la que, en su caso, impondrá sanciones en los términos indicados en la ley de la materia.

66. Para mejor comprensión del procedimiento que, en su momento, el Instituto podrá iniciar, es de citarse el contenido del artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada que identifica

⁸ Lo anterior quedó plasmado en el criterio identificado con el número P. CXIII/2000 publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, página 104, materias constitucional y administrativa, Novena Época, con registro digital 191429 y que se dio a conocer bajo el rubro: “*COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS O CONCENTRACIONES, CONTENIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA*”.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

plenamente las diversas fases o etapas del procedimiento administrativo; el ordenamiento legal indica:

“Artículo 33.- Concluida la investigación correspondiente y si existen elementos para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado, la Comisión iniciará y tramitará, a través del Secretario Ejecutivo, un procedimiento administrativo conforme a lo siguiente:

I. Emitirá un oficio de probable responsabilidad que contendrá:

a) El nombre del probable responsable;

b) Los hechos materia de la práctica monopólica o concentración prohibida que se le imputen;

c) Las disposiciones legales que se estimen violadas, y

d) Las pruebas y los demás elementos de convicción de los que se derive la probable responsabilidad.

II. La Comisión emplazará con el oficio a que se refiere la fracción anterior al probable responsable, el que contará con un plazo de treinta días para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo.

El emplazado deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el oficio de probable responsabilidad. Los hechos respecto de los cuales no haga manifestación alguna se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior;

III. Transcurrido el término que establece la fracción anterior, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo. El desahogo de las pruebas se realizará dentro de un plazo no mayor de veinte días, contado a partir de su admisión.

Son admisibles todos los medios de prueba. Se desecharán aquéllos que no sean ofrecidos conforme a derecho, no tengan relación con los hechos materia del procedimiento o sean ociosos;

IV. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los diez días siguientes, la Comisión podrá allegarse y ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;

V. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer que la Comisión hubiese determinado allegarse, fijará un plazo no mayor a diez días para que se formulen por escrito los alegatos que correspondan, y

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

VI. El expediente se entenderá integrado a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo referido en la fracción anterior. Una vez integrado el expediente por el Secretario Ejecutivo, se turnará por acuerdo del Presidente al Comisionado Ponente, de manera rotatoria, siguiendo rigurosamente el orden de designación de los comisionados, así como el orden cronológico en que se integró el expediente, quien tendrá la obligación de presentar el proyecto de resolución al Pleno para su aprobación o modificación.

En este último caso el Comisionado Ponente incorporará al proyecto las modificaciones o correcciones sugeridas por el Pleno.

La Comisión dictará resolución en un plazo que no excederá de cuarenta días.

Dentro de los diez días siguientes a la fecha en que quedó integrado el expediente, el probable responsable o el denunciante podrán solicitar a la Comisión una audiencia oral con el objeto de realizar las aclaraciones que se consideren pertinentes únicamente respecto de los argumentos expuestos en la contestación al oficio de probable responsabilidad, las pruebas ofrecidas por el probable responsable y el desahogo de las mismas, los alegatos, así como de los documentos que obren en el expediente de mérito.

El Pleno citará a una única audiencia oral a los agentes económicos con interés jurídico en el expediente, sin que su inasistencia pueda afectar la validez de la misma, y en la que deberán estar los servidores públicos directamente involucrados en el caso. Bastará la presencia de tres comisionados, entre los cuales deberá estar el Comisionado Ponente, para que la audiencia pueda realizarse válidamente.

El Reglamento de esta Ley establecerá los términos y condiciones para el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de los medios de prueba.

En lo no previsto, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de esta Ley”.

67. El precepto legal antes reproducido contempla una serie de formalidades procesales que deben observarse en el procedimiento administrativo instaurado contra el agente económico para determinar, en su caso, la imposición de alguna sanción.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

68. En este orden de ideas, las recurrentes parten de una incorrecta apreciación al estimar que el artículo impugnado, 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, es contrario a los principios de acceso a la justicia y debido proceso puesto que indebidamente le impone la carga de formular repreguntas a diversos actores procesales que hayan intervenido en el desahogo de pruebas cuando no estuvieron presentes en la audiencia correspondiente.
69. Contrario a ello, como se ha expuesto, es en un segundo momento del procedimiento administrativo sancionador, después de la investigación, cuando el Instituto dará intervención al agente económico investigado para que tenga la oportunidad de controvertir el resultado de esa indagatoria.
70. Precisamente con esa actuación procesal, notificación del oficio de probable responsabilidad, inicia la participación activa del agente económico pues ese documento contendrá los requisitos enlistados en el artículo 33 antes transcrito.
71. Por tanto, la participación activa del agente económico investigado implica que, en términos del artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, cuando los elementos de convicción que contenga el oficio de probable responsabilidad se basen en pruebas testimoniales, periciales o pruebas de inspección, para hacer repreguntas en términos de ese ordenamiento legal, el agente económico debe contar con todos los elementos de contexto relevantes, incluyendo las preguntas que fueron formuladas al testigo o perito y el contenido de sus dichos, así como las circunstancias que, por la particular relación del testigo o la pericia de la persona experta con la materia investigada, le dan peso a la prueba, incluyendo detalles importantes del contexto en el que una eventual prueba de inspección se llevó a cabo. Sin estos y otros elementos específicos y relevantes, el agente económico con una probable responsabilidad no podría defenderse de forma suficiente ni completa.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

72. Consecuentemente, del análisis integral y sistemático del procedimiento administrativo es que el ordenamiento legal cuestionado encuentra consonancia y por ende, soporte constitucional ya que la concatenación de las disposiciones legales y reglamentarias en comento ponen de relieve la existencia de un debido proceso legal en el que los gobernados, agente económico investigado, tendrán la oportunidad de intervenir de manera directa para hacer valer lo que a su derecho convenga, ofrecer pruebas, y presentar alegatos.
73. Máxime que el precepto en estudio simplemente establece formas de proceder respecto del desahogo de pruebas testimoniales, periciales o de inspección.
74. A mayor abundamiento, el procedimiento en cita -que comenzó con la emisión del oficio de probable responsabilidad- culminará con el dictado de la resolución Plenaria en la que, de manera colegiada, se determinará si es procedente o no la imposición de alguna sanción contra el agente económico.
75. Inexcusablemente las consideraciones que sustenten esa determinación tendrán soporte probatorio y legal en todas aquellas actuaciones que conformen el procedimiento y, como ya se ha mencionado, en el que el sujeto objeto de la investigación tuvo una intervención activa en atención a que se le brindó la oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera, aportar pruebas y alegatos; lo anterior, con el objeto de desvirtuar la posible práctica monopólica que se le atribuyó.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

76. Además, no podría ser de otra forma, pues para garantizar la defensa de los agentes económicos señalados como probables responsables, en atención al principio del debido proceso, debe dárseles a conocer – con el oficio de probable responsabilidad– las diversas actuaciones relacionadas con el desahogo de las pruebas testimonial, pericial y de inspección, según corresponda, puesto que por mandato constitucional la prerrogativa de audiencia, en estos casos, se salvaguarda con el conocimiento completo de las pruebas ofrecidas en su contra.
77. Hecho lo anterior, es como se garantiza que el agente económico sea escuchado para desvirtuar los hechos que se le imputan, lo cual además se asegura mediante la posible posterior impugnación de la sanción impuesta, mediante el juicio de amparo indirecto, conforme lo dispuesto en el artículo 28, vigésimo párrafo, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹.
78. Bajo los lineamientos expuestos y conforme a los argumentos de agravio que hicieron valer las recurrentes, en modo alguno puede afirmarse que el artículo 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente sea contrario al principio del debido proceso; por ende, deben calificarse como **infundados**.

⁹ “Artículo 28. ...

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

...

VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales”.

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

79. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

VII. DECISIÓN

80. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar **infundados** los agravios, lo procedente es negar el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa contra las normas impugnadas.

81. Por otra parte, en atención a que este Tribunal Constitucional en ejercicio de sus facultades únicamente se avocó al estudio del tema de constitucionalidad de ley atraído a revisión, lo procedente es **devolver** la jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, para el estudio y la resolución de los temas de legalidad formulados en los escritos de agravios de las empresas Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable, así como del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

82. Por lo antes expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. En términos de lo determinado por el Tribunal Colegiado del conocimiento se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Radiomóvil Dipsa, Sociedad Anónima y América Móvil, Sociedad Anónima Bursátil, ambas de Capital Variable contra los artículos 10, fracción VIII; 35, fracción V y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada,

AMPARO EN REVISIÓN 46/2021

así como 47 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica vigente.

TERCERO. Se reserva jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en términos del último considerando de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Firman la Ministra Presidenta de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe

PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

Esta hoja corresponde al amparo en revisión 46/2021, fallado en sesión de diecinueve de octubre de dos mil veintidós. CONSTE.-

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.