

**AMPARO EN REVISIÓN
1072/2016.
QUEJOSA: *******

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIO: HUGO ALBERTO MACIAS BERAUD.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día...

V I S T O S, para resolver, los autos del amparo en revisión 1072/2016, formado con motivo de la interposición de los recursos hechos valer por *****, apoderado de la sociedad quejosa *****, *****,¹ así como por *****, Titular de la Dirección General de Asuntos Contenciosos de la Comisión Federal de Competencia Económica, en representación del Director General de Investigaciones de Mercado de dicha Comisión,² contra la sentencia terminada de engrosar el veintinueve de junio de dos mil dieciséis, dictada por la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, para resolver el juicio de amparo *****, del índice de ese órgano de control constitucional; y,

R E S U L T A N D O:

¹ Carácter que le fue expresamente reconocido en el auto dictado por la Juez A quo, el diez de marzo de dos mil dieciséis, visible en el folio 146 del juicio de amparo indirecto número ***** a que se alude en esta propia ejecutoria.

² Tal carácter y su reconocimiento correspondiente se advierten del recurso de revisión principal, así como del auto admisorio de nueve de agosto de dos mil dieciséis, emitido por el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República. Expediente de amparo en revisión *****, folio sin numeración.

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el ocho de marzo de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y del Centro Auxiliar de la Primera Región, *****, **, por conducto de *****, quien acreditó tener el carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas, así como para actos de administración en materia laboral de aquella empresa³, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

Autoridades Responsables:

1. Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras.
2. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica.
4. Tesorería de la Federación.
5. Servicio de Administración Tributaria.
6. Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria.
7. Administración Desconcentrada de Recaudación, con sede en el Distrito Federal "4" (hoy Ciudad de México), del Servicio de Administración Tributaria.

Actos reclamados:

³ Al tenor de la copia certificada, por el Notario Público número *****, del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, relativa a la escritura pública número *****, pasada ante la fe del Titular de la Notaría Pública número *****, en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, que se agregó entre folios 106 a 117 del expediente de amparo indirecto *****.

- a. De la Autoridad 1, reclamó:
 - i. La discusión, aprobación, expedición del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce; específicamente el artículo 126, fracción II.

- b. De la autoridad 2, reclamó:
 - i. La promulgación y orden de publicación del Decreto referido.

- c. De la autoridad 3, reclamó:
 - i. El requerimiento de información y documentos de veintiocho de octubre de dos mil quince, contenido en el oficio número *****, emitido dentro del expediente *****.
 - ii. El acuerdo de imposición de multa y prevención de uno de diciembre de dos mil quince, emitido dentro del mismo expediente.
 - iii. El acuerdo de presentación, desahogo y cuantificación de multa, de veinticinco de enero de dos mil dieciséis, emitido igualmente en el expediente referido.

- d. De las autoridades 4, 5, 6 y 7, reclamó:
 - i. La inminente ejecución de la multa impuesta al quejoso a través del Acuerdo de Imposición de Multa y el acuerdo de cuantificación y todas sus consecuencias.

- ii. Todos los actos tendentes a llevar a cabo dicha ejecución y todas sus consecuencias.

Derechos humanos violados. Se invocaron como preceptos constitucionales que contienen los derechos que la quejosa estimó violadas, los artículos 1, 14, 16, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También fueron formulados los conceptos de violación que se estimaron pertinentes.⁴

SEGUNDO. Admisión, trámite y resolución del amparo. Correspondió conocer del asunto a la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, misma que **admitió en una parte la demanda de amparo**, mediante proveído de diez de marzo de dos mil dieciséis, en el que ordenó su registro bajo el expediente número *****; señaló día y hora para celebrar la audiencia constitucional, solicitó a las autoridades responsables sus respectivos informes justificados, requirió a las partes para que informaran respecto de alguna causa notoria que diera lugar a decretar el sobreseimiento y dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción.⁵

Asimismo, la referida Juez de Distrito, en otra parte del acuerdo en cuestión **desechó la demanda de amparo** por lo que respecta a los actos reclamados consistentes en el oficio de **requerimiento de información**, de veintiocho de octubre de dos mil quince y el **acuerdo de uno de diciembre de dos mil quince, mediante el cual se le**

⁴ Cuaderno del juicio de amparo indirecto *****. Folios 2 a 104.

⁵ *Ibidem*. Folios 146 a 152.

impuso a la quejosa una multa como medida de apremio, de uno de diciembre de dos mil quince, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción IX (interpretado en sentido contrario) de dicha ley, y 28, párrafo vigésimo, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que es improcedente el juicio de amparo en contra de actuaciones de carácter intraprocesal emitidas por la Comisión Federal de Competencia Económica.

El cuatro de mayo de dos mil dieciséis, fue celebrada la audiencia constitucional. La **sentencia** correspondiente, se terminó de engrosar el veintinueve de junio del mismo año⁶, y a través de ella, la Juez de Distrito del conocimiento:

- a) Sobreseyó en el juicio de amparo en lo concerniente al acto reclamado consistente en la orden de publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, particularmente, en lo relativo a su numeral 126, fracción II.
Igualmente sobreseyó en el juicio de amparo por lo que respecta a los actos reclamados de las autoridades referidas bajo números 4, 5, 6 y 7, de la glosa relativa a las mismas.
- b) Negó el amparo en contra del artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica.
- c) **Concedió el amparo, por aspectos de legalidad**, en contra de la resolución de veinticinco de enero de dos mil dieciséis, dictada en el expediente *********, por el

⁶ *Ibidem*. Folios 270 a 316.

Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica.

TERCERO. Interposición de los recursos de revisión principales. Inconforme con la resolución anterior, *****, titular de la Dirección General de Asuntos Contenciosos de la Comisión Federal de Competencia Económica, en representación de la autoridad responsable, Director General de Investigaciones de Mercado de dicha Comisión, interpuso recurso de revisión, mediante escrito que presentó el trece de julio de dos mil dieciséis, ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República.

Por su parte, *****, en su carácter de apoderado de la sociedad quejosa, interpuso recurso de revisión el quince de julio de dos mil dieciséis, igualmente ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República.

Posteriormente, en cumplimiento a lo ordenado en los acuerdos de catorce y dieciocho de julio de dos mil dieciséis, mediante oficio *****, de cuatro de agosto del mismo año, la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República remitió los autos del juicio al Tribunal Colegiado de la misma especialidad en turno, al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente y para la substanciación de los recursos hechos valer.

CUARTO. Recurso de revisión adhesiva. El

diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, mediante escrito presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones y del Centro Auxiliar de la Primera Región, la Comisión Federal de Competencia Económica, por medio de su delegado *****, Director General Adjunto de Asuntos Contenciosos de la referida Comisión, se adhirió al recurso de revisión principal interpuesto por la sociedad quejosa a través de su apoderado.

QUINTO. Trámite de los recursos de revisión principales y adhesivo ante el Tribunal Colegiado. De los citados recursos, por razón de turno, conoció el 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, cuyo Magistrado Presidente dictó auto de nueve de agosto de dos mil dieciséis, en el que admitió los recursos de revisión principales interpuestos y los registró bajo el número de expediente *****.⁷

Por otro lado, el mismo Magistrado Presidente de dicho órgano colegiado, mediante proveído de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, admitió a trámite el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la autoridad responsable, Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica, a través de su delegado.⁸

⁷ *Ibidem*. Folio sin numeración.

⁸ *Ibidem*. Folio 91.

Seguidos los trámites correspondientes, en sesión de diez de octubre de dos mil dieciséis, el aludido Tribunal Colegiado dictó resolución en la que determinó dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

SEXTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En auto de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera de los recursos de revisión interpuestos; asimismo, se ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y enviar los autos a la Primera Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que el asunto se radicara en la misma.¹⁰

SÉPTIMO. Radicación del asunto en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Posteriormente, la Ministra Presidenta de esta Primera Sala, mediante acuerdo de siete de diciembre de dos mil dieciséis, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.¹¹

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los

⁹ *Ibídem.* Folios 104 a 115.

¹⁰ Toca del amparo en revisión 1072/2016. Folios 71 a 73.

¹¹ *Ibídem.* Folio 110.

Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por una Juez de Distrito en un juicio de amparo en materia administrativa, en el que se cuestionó, entre otras cosas, la constitucionalidad de un ordenamiento federal en esa materia.

Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.

Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento dispone que –al igual que los amparos directos en revisión- los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

SEGUNDO. Oportunidad de los recursos de revisión principales y del recurso de revisión adhesiva. No es necesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, tanto principales como el adhesivo, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dicha cuestión en el cuarto de los considerandos de su resolución y determinó que los tres fueron interpuestos en el término legalmente establecido para ello.

TERCERO. Problemática jurídica a resolver con motivo de los recursos de revisión hechos valer. En el caso, el **problema jurídico** a resolver, en la parte que es materia de competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es establecer si los agravios de la sociedad quejosa, conducen a revocar las consideraciones que sustentan el sentido de la sentencia recurrida, en lo que atañe a la constitucionalidad del artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, que, en esa instancia, insiste en señalar como violatorio de los artículos 22 y 23 constitucionales.

CUARTO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto. De las constancias de autos se desprende la siguiente información.

1. Antecedentes. Los antecedentes que dieron lugar al juicio de amparo que se revisa son los siguientes:

1.1. El veintiocho de octubre de dos mil quince, el Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica, emitió el oficio número ***** dentro del expediente *****, a través del cual se le **requirió** a la sociedad quejosa, como tercera coadyuvante, para que dentro del término de diez días

hábiles proporcionara diversa información y documentos, detallados en el anexo único al mismo oficio, bajo apercibimiento que en caso de no cumplir con ello, se le impondría una multa como medida de apremio.¹²

- 1.2. El veinticinco de noviembre de dos mil quince, la sociedad quejosa presentó en la oficialía de partes de la Comisión Federal de Competencia Económica, un escrito libre para dar cumplimiento al requerimiento de información.¹³

La presentación de la información se hizo de manera incompleta, y al respecto, la sociedad requerida señaló que no se encontraba en posibilidad de presentar de forma inmediata la totalidad de la información, ya que parte de ésta, al ser relativa a varios años, requería múltiples horas de trabajo para su recopilación.

- 1.3. El uno de diciembre de dos mil quince, el Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica emitió el **acuerdo de imposición de multa** en el expediente *********, a través del cual señaló que el escrito del escrito de cumplimiento se presentó de forma extemporánea, tuvo por hechas las manifestaciones hechas por *********, *********, y toda vez que la sociedad omitió entregar la totalidad de la información requerida, le impuso una multa, entre otros preceptos, con fundamento en los **artículos 29 y 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica**, asimismo le informó que el total de los días de incumplimiento a partir de los cuales sería calculado el

¹² Cuaderno relativo al amparo en revisión *********. Folios 119 a 123.

¹³ *Ibidem*. Folios 124 y 125.

monto de la multa, correspondería al total de días que transcurrieron desde el vencimiento del plazo originalmente otorgado en el oficio de requerimiento y hasta que la sociedad entregara la totalidad de la información solicitada por la Comisión o bien se dictara el acuerdo de conclusión de la investigación.¹⁴

1.4. El diecinueve de enero de dos mil dieciséis, la sociedad quejosa presentó un escrito y anexos ante la Comisión Federal de Competencia Económica, en el cual presentó la totalidad de la documentación solicitada.¹⁵

1.5. El veinticinco de enero de dos mil dieciséis, el Director General de Investigaciones de Mercado de la referida Comisión emitió el **acuerdo de cuantificación de la multa**, dentro del expediente ya señalado en los puntos anteriores. En dicho acuerdo se determinó que el monto de la multa ascendió a la cantidad de ***** (*****).

2. Conceptos de violación. La sociedad quejosa en su demanda de amparo hizo valer siete conceptos de violación, de los cuales, sólo en parte del **cuarto** y en el **quinto**, contienen argumento sobre inconstitucionalidad de leyes; dichos conceptos de violación son del tenor siguiente:

2.1. Argumentó en parte de su **cuarto** concepto de violación (en concreto en el apartado **4.1.**), que el artículo 126, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, es violatorio del artículo 23 constitucional, ya que permite que una “doble” (sic) consecuencia sancionadora por una

¹⁴ *Ibídem.* Folios 128 a 130.

¹⁵ *Ibídem.* Folios 131 a 135.

misma conducta omisiva, es decir, que dicho precepto autoriza que un ilícito que integra un solo resultado reprobable, sea vinculado con una serie ininterrumpida de multas.

Refirió que dicho artículo, que atribuye a la Comisión Federal de Competencia Económica la facultad de imponer multas por el importe de hasta tres mil veces el salario mínimo vigente, por cada día que transcurra sin cumplirse lo ordenado por ella, "irrumpe" el principio de ***non bis in ídem***, al permitir a dicho órgano constitucional, sancionar el desacato de sus mandamientos en más de una ocasión.

Señala que la conducta irregular en que incurre un agente económico al faltar al cumplimiento de un mandamiento de la comisión, es siempre una misma, un idéntico supuesto fáctico, que es el desacato a la orden. Bajo esa óptica, a su juicio, existe el reproche de una misma conducta por cada día transcurrido y una identidad en las sanciones impuestas.

Así, expone que la inconstitucionalidad del precepto deviene de la continua aplicación del monto de la multa, pues a partir de un solo hecho fáctico, se determinan varias conductas que se sancionan; cuando lo cierto es que se trata de una sola infracción, que es el desacato a la orden.

Por ello, se duele de que el artículo en cuestión permite que un agente económico que incumple con una orden de la Comisión Federal de Competencia Económica, sea

sancionado por cada día que transcurra sin haber cumplido, lo que es igual a ser castigado más de dos veces por un mismo hecho, cuestión que se encuentra prohibida por el artículo 23 constitucional, así como por el artículo 8.4 de la Convención Americana Sobre derechos Humanos y el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- 2.2.** En su **quinto concepto de violación**, refirió que el artículo 126, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, viola el artículo 22 constitucional, por establecer una **multa excesiva**.

Expuso que de la acepción gramatical del vocablo excesivo, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden observar los siguientes elementos:

- a. Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad el ilícito fiscal.
- b. Una multa es excesiva cuando se propasa o va más delante de lo lícito y lo razonable.
- c. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.
- d. Para que una multa no sea contraria al texto constitucional, para determinar su monto o cuantía, debe tomarse en cuenta la gravedad de la infracción,

la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho que la motiva.

- e. La garantía de prohibición de multas excesivas, se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.
- f. Aún y cuando la multa esté establecida en la ley que emana del Poder Legislativo, cuando se señalan sanciones fijas que no dan las bases para que la autoridad administrativa individualice la sanción, la multa es inconstitucional.

Señala que aun y cuando el artículo 22 de la Carta Magna se refiere a sanciones penales, esta Suprema Corte ya estableció que los principios de derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador.

Mencionó que el hecho de que el Legislador haya facultado a la Comisión Federal de Competencia Económica para imponer una sanción económica por cada día que transcurra, genera que la multa pueda ser excesiva y confiscatoria, ya que su monto puede llegar a ser muchas veces superior al de la gravedad de la infracción, es decir, puede llegar el momento en que la multa impuesta no guarde ningún tipo de proporción con el bien jurídico que la fracción II del artículo 126 de la Ley Federal de Competencia Económica pretende tutelar.

En ese sentido, afirma que la cuantía de la multa prevista en la fracción II del artículo 126 de la ley en comento,

dependerá principalmente de la rapidez con la que el infractor decide cumplimentar con el requerimiento y que este sea aceptado por la referida Comisión. Agregó que ello se traduce en que un infractor en idénticas condiciones, puede ser sancionado con multas diversas en su cuantía, dependiendo ese monto de la fecha en que el mismo decida cumplir. Así, la posibilidad de ser sancionado con una multa menor, depende no tanto de la gravedad de la infracción, sino de su menor o mayor temor a tener que afrontar una multa que no pueda pagar. Situación que resulta en que la multa sea contraria a lo lícito y razonable del fin último que se persigue con una medida de apremio.

3. Sentencia de la Juez de Distrito. Como se mencionó en la parte final del resultando segundo de esta ejecutoria, la Juez de Distrito del conocimiento determinó, en lo que corresponde a las **cuestiones de constitucionalidad de la Ley reclamada (únicas que se sintetizan en éste apartado)**, **negar la protección constitucional.** Así se advierte del considerando sexto del fallo recurrido en esta instancia.

Los razonamientos para tomar las **determinaciones frente a los temas de inconstitucionalidad de leyes hechos valer en el juicio traído a revisión**, son los siguientes:

3.1. En el **sexto considerando**, la Juez Federal determinó que los argumentos hechos valer en contra de la constitucionalidad del artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, resultaban **infundados.**

Precisó que los medios de apremio son instrumentos jurídicos previstos en la legislación al alcance de las autoridades, en este caso, de la Comisión Federal de Competencia Económica, en ejercicio de las atribuciones que la ley le otorga para 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, **con la finalidad de hacer cumplir sus determinaciones y vencer la contumacia del requerido u obligado**, en virtud de un mandato legítimo.

Asimismo, señaló que la multa como medida de apremio por desacato a un mandato tiene como propósito evidenciar la resistencia en que incurrió el obligado, a diferencia de aquellas que se pueden imponer como consecuencia de una violación a alguna disposición de la ley.

Reiteró que la finalidad de la imposición de los **medios de apremio**, como aquellos previstos en el dispositivo impugnado, es precisamente vencer la actitud contumaz o bien, evidenciar la resistencia en que haya incurrido el sujeto obligado y encuentran su fundamento jurídico en el artículo 17 constitucional, **a diferencia de** las multas o el arresto hasta por treinta y seis horas, que también se pueden imponer como **sanciones o penas**, cuando el objeto es castigar al infractor que ha violado una disposición legal, y su existencia encuentra fundamento en el artículo 21 de la Norma Suprema, de ahí la principal divergencia de estas figuras.

En ese contexto, afirmó que la multa que se llega a imponer a un agente económico con fundamento en el artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, por no cumplir la presentación de información o documentación, **constituye una medida de apremio y no una sanción con la cual se presume su responsabilidad**, pues la finalidad que persigue la autoridad investigadora es obtener el cumplimiento de sus mandatos ante el ejercicio y la premura de sus facultades indagatorias.

Ahora bien, adujo que este Máximo Tribunal de la Nación, sostuvo que el artículo 34, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica actualmente abrogada, no violaba la garantía de **seguridad jurídica** al prever la imposición de una multa como medida de apremio y permitir que la autoridad graduara el monto correspondiente, en tanto que establecía un tope máximo al que se podía ascender, lo cual acotaba su campo de acción, empero, sobre todo, porque la decisión que adoptara en relación con la cuantía siempre que fuera superior al mínimo (una unidad monetaria), debía plasmarse por escrito expresando las circunstancias de hecho que justificaran el criterio adoptado, aunado a que la autoridad debía atender a la afectación que desplegaba la conducta, a la reincidencia del infractor y a los elementos de los que se desprendera la levedad o gravedad de la conducta omisiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Carta Magna.

Señaló que dicho criterio válidamente resultaba aplicable al asunto, en virtud de que el precepto impugnado (126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica vigente), es una reproducción con ciertas adiciones, del diverso artículo 34,

fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, además de que ambos numerales rigen las mismas situaciones jurídicas, por ello es que la interpretación que el Máximo Tribunal haya efectuado en relación con este último tiene la misma fuerza en el tema de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Estimó que el dispositivo en estudio establece una cantidad que la autoridad no puede exceder al momento de imponer una multa (tres mil veces el salario mínimo vigente en la Ciudad de México, por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado), y aun cuando no contiene la cantidad mínima, de manera implícita se obtiene que ésta corresponde a una unidad monetaria, de ahí que se deba comprender como un sistema flexible que permite determinar el quantum de la medida de apremio.

Además, refirió que el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación ha indicado que las disposiciones de observancia general que establecen sanciones administrativas pecuniarias en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo no pueden considerarse inconstitucionales, en virtud de que la autoridad cuenta con un parámetro para su individualización, que impide un tratamiento desproporcionado, y con ello se considera que el legislador ha acatado la garantía de **seguridad jurídica** de los gobernados.

Asimismo, refirió que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que aun cuando la norma no especifique

los elementos que debe ponderar la autoridad al momento de individualizar la medida de apremio, se debe atender a la afectación generada por la conducta contumaz en el bien jurídico tutelado, a la reincidencia del infractor, y a cualquier elemento del que se advierta la gravedad o levedad de los hechos desplegados u omitidos por la persona obligada a acatar el mandamiento de la autoridad.

Bajo esos parámetros, afirmó que la medida de apremio (multa) establecida en el artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, no viola el artículo 23 constitucional, porque persigue una finalidad distinta a una sanción o pena, que consiste en obtener el cumplimiento a un mandato de la Comisión Federal de Competencia Económica, que a su vez encuentra sustento en los deberes procedimentales a que se encuentra constreñida por la propia legislación y en su caso, en vencer la rebeldía de los agentes económicos requeridos, motivo por el cual su quantum es resultado del periodo en que se haya incurrido en desacato, de tal forma que **se trata de una sola multa que se va graduando** según los días de incumplimiento.

Señaló que aun cuando principio *non bis in ídem*, puede ser aplicable en la materia administrativa, en virtud de que conforme al contenido del artículo 14 de la Norma Suprema, la seguridad jurídica rige en todas las ramas del derecho, pero sobre todo, porque la sanción administrativa guarda similitud con las penas, pues ambas surgen como una reacción de la potestad punitiva del Estado a una conducta antijurídica, lo cierto es que la multa prevista en el dispositivo en estudio, se trata de una medida de

apremio y no de una sanción, de ahí lo inexacto de la premisa en la que parten los argumentos de la quejosa.

Además, señaló que no debe perderse de vista que el Máximo Tribunal de la Nación ha sentado precedente en el sentido de que si bien existe cierta similitud en la fase de investigación de la Comisión Federal de Competencia Económica con la Averiguación Previa de un Procedimiento Penal, no menos cierto es, que los bienes jurídicos tutelados en ambos casos son distintos, de ahí que no es posible efectuar una aplicación analógica de todas las garantías del derecho penal en el derecho administrativo sancionador, empero, de cualquier manera, no resulta aplicable el principio non bis in ídem que sugiere la parte quejosa, en virtud de que el precepto en estudio no prevé una sanción, sino una medida de apremio.

Por todo lo anterior, concluyó que no asistía la razón a la quejosa, en razón de que la multa que puede imponerse de conformidad con la norma combatida, oscila entre un mínimo y un máximo, cantidad que puede imponerse por cada día de incumplimiento, sin que ello consista en una reiteración de la propia medida, pues se trata únicamente de la graduación de la cantidad atendiendo al periodo contumaz que despliegue el obligado, habida cuenta de que la autoridad tiene un límite que impide que actúe de manera arbitraria, pues sus facultades quedan delimitadas en tanto que la determinación que asuma en relación con el quantum, debe ser justificada a través de la valoración de la afectación que provocó la conducta del requerido.

En otro orden de ideas, señaló que el hecho de que la multa como medida de apremio pueda imponerse por cada día que transcurra sin cumplimentar lo ordenado por la Comisión Federal de Competencia Económica, **tampoco transgrede el artículo 22** de Norma Suprema, pues la medida de apremio no constituye una apropiación violenta de la totalidad de bienes de una persona o parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación (confiscación), que es lo que prohíbe el ordenamiento, porque solo se trata de un apercibimiento que será impuesto únicamente si el gobernado no atiende lo ordenado por la autoridad.

Señaló que los días de incumplimiento para efectos de individualizar la multa como medida de apremio prevista en el artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, no se encuentran sujetos a la voluntad de la autoridad, puesto que la medida de apremio depende únicamente del lapso de contumacia que asuma el obligado ante el requerimiento formulado, de tal forma que ese periodo refleja la resistencia incurrida y a su vez garantiza el objetivo primordial de las medidas de apremio, habida cuenta de que los agentes económicos requeridos al tener pleno conocimiento de la información o documentos que deben proporcionar, así como del apercibimiento que se hará efectivo en caso de no hacerlo, quedan enterados de las consecuencias jurídicas que generará la conducta que efectúen al respecto.

Igualmente, señaló que al tratarse de una medida de apremio y no de una sanción el monto que pueda generar la multa prevista en el dispositivo en estudio **es proporcional al desacato**, pues como se ha explicado, atiende al periodo en que el requerido

incurrió en contumacia, lo cual resulta acorde con la finalidad que persiguen los instrumentos jurídicos de referencia, pues por una parte, el apercibimiento pretende vencer la conducta contumaz y por otra, la multa refleja el desacato, circunstancia que no resulta inconstitucional, pues la actuación de la autoridad debe ajustarse a ciertos parámetros y el quantum de la multa depende únicamente de la conducta desplegada por el agente obligado, de ahí lo infundado de los argumentos expuestos por la parte quejosa.

En ese orden de ideas, precisó que de adoptar un criterio contrario al que se ha expuesto en líneas que anteceden además de otorgar al principio non bis in ídem un alcance que no le corresponde, con ello también se harían nugatorias las medidas de apremio que previó el legislador como mecanismos para el eficaz desempeño de las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, en desatención a las facultades indagatorias que posee para investigar la existencia de monopolios, concentraciones, estancos o prácticas prohibidas por la ley que afecten las condiciones de competencia y libre concurrencia en los mercados, actividades que son de interés social de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Norma Suprema.

4. Recurso de revisión principal interpuesto por la parte quejosa. En el escrito de revisión se hicieron valer seis agravios, de los cuales únicamente el **primero** es competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en éste se pretenden cuestionar las razones por las cuales la Juez Federal del conocimiento negó el amparo solicitado contra [el artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica.

- 4.1. Señala que la sentencia recurrida es incongruente y se encuentra indebidamente fundada y motivada en virtud de que el A quo omitió analizar correctamente los agravios (sic) esgrimidos por la sociedad quejosa, en el sentido de que la fracción II, del artículo 126, de la Ley Federal de Competencia Económica trasgrede los artículos 22 y 23, de la Constitución Federal.

A su juicio, la Juez del conocimiento pasa por alto que la multa como medida de apremio, también constituye una medida represiva del Estado, la cual afecta el patrimonio del particular. Refiere que haciendo una interpretación extensiva, debe recurrirse a los principios y figuras previstos en los artículos 22 y 23 constitucionales, para fijar un límite a la multa como medida de apremio, prevista en la fracción II, del artículo 126, de la Ley Federal de Competencia Económica, pues en caso contrario, se facultaría al legislador para transgredir los principios contenidos en esos preceptos de la Carta Magna.

Refiere que resulta aplicable por analogía la jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 2395, de rubro y texto: **“ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CODIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TERMINO MAYOR AL DE TREINTA Y SEIS HORAS, SON VIOLATORIOS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.** De la interpretación armónica de los artículos 17, 73 (a contrario sensu) y 124, de la Constitución Federal, se llega a la conclusión de que las legislaturas locales tienen facultades para establecer, en las leyes que expidan, las medidas de apremio de que

dispondrán los jueces y magistrados para hacer cumplir sus determinaciones, medidas entre las cuales puede incluirse el arresto; sin embargo la duración de éste, no puede quedar al arbitrio del legislador, sino que debe sujetarse, como máximo, al término de treinta y seis horas que prevé el artículo 21 constitucional para infracciones a reglamentos gubernativos o de policía, pues si bien es cierto que la medida de apremio encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional y no se impone con objeto de castigar a un infractor, como sucede tratándose del arresto administrativo, sino como un medio para hacer cumplir las determinaciones judiciales, igualmente cierto resulta, que a través de ambas figuras, se priva de la libertad al afectado fuera de un procedimiento penal, por lo que si el artículo 17 constitucional no establece el límite temporal de dicha medida de apremio, debe recurrirse, por interpretación extensiva, al límite establecido por el artículo 21 constitucional para el arresto administrativo. En consecuencia, si alguna disposición de una ley o código establece el arresto como medida de apremio por un término mayor al de treinta y seis horas, es inconstitucional.”

- 4.2. Señala que si bien la Juez de Distrito del conocimiento consideró que a través de la contradicción de tesis 17/2004-PL, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la fracción II, del artículo 34, de la Ley Federal de Competencia Económica abrogada no viola la garantía de **seguridad jurídica**, pues permite graduar el monto de la sanción. En ese sentido, y toda vez que el precepto en comento tiene un contenido similar a la fracción II, del

artículo 126, de la Ley Federal de competencia Económica vigente, dicho criterio resulta aplicable al caso concreto.

Sin embargo, refiere que dicha determinación resulta incorrecta, puesto que el criterio adoptado por el Máximo Tribunal, fue consecuencia del análisis de constitucionalidad de la norma realizado bajo los parámetros de los artículos 14 y 16 de la Constitución; y no así, de los artículos 22 y 23 de la Carta Magna. Aduce que bajo esa consideración, es claro que el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no resulta aplicable al caso concreto, puesto que la sociedad quejosa argumentó que la norma impugnada trasgrede el artículo 22 de la Constitución, así como el principio de *non bis in ídem*, mientras que este Alto Tribunal analizó el contenido de la norma bajo la óptica de los artículos 14 y 16 del mismo ordenamiento.

- 4.3.** Refiere que la Juez Federal del conocimiento resolvió que el artículo 126, fracción II, de la multicitada ley, no viola el artículo 23 constitucional en razón de que trata de una sola multa que se va graduando y en virtud de que el principio de *non bis in ídem* no le es aplicable a las multas vistas como medidas de apremio, porque no son sanciones en estricto sentido.

Sin embargo refiere que es equivocado lo resuelto en la sentencia de la A quo, ya que del texto del artículo se desprende que éste permite que se sancione en más de una ocasión un único supuesto fáctico e idéntico, el incumplimiento.

Por otro lado, señala que sostener que el principio *non bis in ídem* no es aplicable a las multas como medida de apremio porque no son sanciones en sentido estricto, sería un contrasentido puesto que se permitiría que este tipo de multas no se encuentren sujetas a ningún tipo de límite constitucional, lo cual es a todas luces inadmisibles.

- 4.4.** Finalmente esgrime la recurrente que lo resuelto por la A quo, en lo concerniente a la proporcionalidad de la multa, es contrario a derecho, en razón de que pasa por alto que la imposición del apercibimiento no depende únicamente de la conducta del particular, sino que también depende de la medida en la que la autoridad considere que se ha cumplido con el requerimiento; en este sentido, a juicio de la recurrente, prácticamente queda al arbitrio de la autoridad decidir la imposición de la multa como medida de apremio; cuestión que resulta inadmisibles.

Igualmente señala que contrario a lo sostenido por la A quo, la multa no es proporcional con el desacato de la autoridad, toda vez que la cuantía dependerá principalmente de la rapidez con la que el infractor decide cumplimentar con el requerimiento y que este sea aceptado por la Comisión Federal de Competencia Económica; lo cual se traduce en que el monto de la multa no dependa de la gravedad de la infracción, sino del menor o mayor temor a tener que afrontar una multa que no pueda pagar; cuestión que genera que la multa sea contraria a lo lícito y razonable del fin último que se persigue con una medida de apremio.

5. Recurso de revisión adhesiva interpuesto por el delegado de la autoridad responsable, Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica. En el mismo, se hicieron valer cinco agravios, todos encaminados a reforzar la negativa de la concesión del amparo, **exclusivamente por lo que respecta a los temas de legalidad que desestimó la A quo en su fallo.**

No pasa inadvertido para esta Primera Sala, que en el agravio marcado como **primero**, la autoridad responsable señala que debe confirmarse la resolución impugnada, específicamente el **sexto considerando** (sc.), relativo a la debida fundamentación y motivación de diversos actos realizados por la misma autoridad responsable.

En un primer momento, da la apariencia de que la revisión adhesiva formula consideraciones encaminadas a sostener la negativa del amparo por lo que respecta a los temas de constitucionalidad de la norma reclamada, ya que efectivamente, en el **sexto considerando** de la sentencia traída a revisión es donde se ventilan dichas cuestiones de constitucionalidad. Sin embargo, lo relativo a la debida fundamentación y motivación de los actos reclamados a la referida autoridad de la Comisión Federal de Competencia Económica, fue estudiado en el **considerando séptimo** de la sentencia de la Juez de Distrito del conocimiento.

Incluso, la transcripción realizada por la autoridad de los argumentos de la sentencia que se pretenden apoyar, se encuentra al inicio del **séptimo considerando**, en el cual, únicamente se ventilaron cuestiones de **mera legalidad**. En el mismo sentido, la mención de que dicha transcripción corresponde a lo contenido en las páginas 21

a 27 (sexto considerando) de la sentencia que se revisa es incorrecta, ya que ello se encuentra de la página 34 a la 51.

Por todo lo anterior, se concluye que, a pesar de que a primera vista pudiera parecer que en el primer agravio del recurso adhesivo que se comenta se intentan reforzar las consideraciones sobre la negativa de amparo sobre temas de constitucionalidad, ello no acontece en el presente asunto.

Además, como se indicó, los agravios segundo a quinto del referido recurso adhesivo, sólo tienen a reforzar las consideraciones del fallo de primer grado por las que la A quo desestimó diversos temas de legalidad.

6. Recurso de revisión principal, interpuesto por la Directora de Asuntos Contenciosos, en representación de la autoridad responsable, Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica. De la misma manera, al igual que el recurso de revisión adhesiva, el presente recurso de revisión principal interpuesto en representación de la autoridad responsable, se dirige a combatir la concesión del amparo que estableció la A quo, por temas de **legalidad.**

7. Resolución del Tribunal Colegiado de Circuito. En la resolución de diez de octubre de dos mil dieciséis, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se determinó que de conformidad con el Acuerdo General **5/2013**, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo conducente era remitir

el asunto a este Alto Tribunal para que conociera del asunto, toda vez que subsistía el problema de constitucionalidad de la ley reclamada.

QUINTO. Estudio del primer agravio del recurso de revisión principal hecho valer por la impetrante del amparo.

Como consideración previa al estudio de los argumentos encaminados a combatir la negativa del amparo, por lo que respecta a constitucionalidad de la norma impugnada por ser armónica con el numeral **23** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es preciso señalar que las consideraciones torales en las que la Juez de Distrito del conocimiento basó su decisión de negar la protección constitucional fueron en esencia las siguientes:

- a) La multa como medida de apremio prevista en el artículo 126, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, **es una sola**, que **se gradúa en el tiempo** según los días de incumplimiento.

- b) En el plano administrativo, la multa como medida de apremio persigue una finalidad distinta a la multa como sanción (que castiga la infracción a una disposición legal), a saber, conseguir que las determinaciones de la autoridad sean cumplidas, y vencer la conducta contumaz de los particulares que se niegan a satisfacerlas; por ese motivo, a la multa como medida de apremio, no le resulta aplicable el principio de *non bis in ídem*.

Ahora bien, en el primer agravio del recurso de revisión principal interpuesto por la quejosa, se esgrimió lo siguiente:

En el argumento sintetizado en el punto 4.1. del **cuarto considerando**, la sociedad recurrente básicamente señaló que la Juez *A quo* debió tomar en cuenta que la multa como medida de apremio también constituye una medida represiva del Estado, la cual afecta el patrimonio del particular; motivo por el cual, mediante una interpretación extensiva, debe recurrirse a los principios y figuras previstos en los artículos 22 y 23 constitucionales para fijar límites a la multa como medida de apremio prevista en el artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica. Para sustentar su dicho invocó de forma analógica la jurisprudencia de rubro: **“ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. LAS LEYES O CODIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TERMINO MAYOR AL DE TREINTA Y SEIS HORAS, SON VIOLATORIOS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL”**.

Asimismo, señaló en el diverso reclamo glosado en el punto 4.3. del mismo apartado considerativo del presente fallo, que resultaba incorrecto lo resuelto por la Juez de distrito del conocimiento, ya que en realidad del texto de la norma impugnada se desprende que ésta permite que se sancione en más de una ocasión un único e idéntico supuesto fáctico, el incumplimiento; por otro lado, señaló que afirmar que el principio de *non bis in ídem* no es aplicable este tipo de sanciones, implicaría que las multas como medidas de apremio no se encuentren sujetas a ningún tipo de límite constitucional.

Ahora bien, el estudio de los motivos de disenso, por razón de técnica, se realiza de una forma distinta a la propuesta en el escrito de agravios.

En principio debe decirse que el argumento de agravio sintetizado en el punto 4.3 al que se hizo alusión en líneas superiores,

es **inoperante** por las siguientes razones:

Primeramente, es **inoperante** por reiterativo del planteamiento que ya desestimó la A quo, además de que propiamente no da razonamientos encaminados a superar el argumento toral de la sentencia recurrida por el que se estableció que la medida autorizada en el artículo reclamado, consiste en una sola multa graduada en el tiempo.

La inconforme únicamente se limita a reproducir en forma substancial lo esgrimido en el **cuarto concepto de violación**, en el que señaló que a pesar de ser una sola conducta -el incumplimiento-, se permite sancionar en varias ocasiones, pero, se insiste, en modo alguno construye argumentación jurídica tendente a hacer palpable que lo previsto en el precepto reclamado no sea solo una multa cuyo monto se gradúa en el tiempo, es decir, no esgrime razones para sostener que realmente exista más de una sola sanción y que no sólo sea una actualización del monto lo que difiera el razón del tiempo de contumacia.

En apoyo de este motivo de inoperancia, se invoca, puesto que se comparte, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal de número 2a./J. 109/2009, bajo el rubro: **“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.”**¹⁶

¹⁶ Época: Novena Época; Registro: 166748; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Materia(s): Común; Página: 77. De texto: “Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, son

Por otro lado, el referido argumento de agravio **4.3.** también es **inoperante** por dogmático e inacabado, toda vez que se limita a afirmar que el hecho de no aplicar el principio de *non bis in ídem* implica que las multas como medidas de apremio no se encuentren sujetas a ningún límite constitucional, sin dar una base argumentativa sólida de su aserto, esto es, sin que efectivamente demuestre que las medidas de apremio en cuestión carecen de restricción alguna conforme a la Carta Magna, y que por tanto se permitiría la actuación discrecional absoluta de la autoridad al momento de imponer dichas medidas de apremio.

Esta determinación de inoperancia, atiende a la jurisprudencia número 1a./J. 81/2002¹⁷, de esta Primera Sala, de rubro y texto: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS**

inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida.”. Precedentes: Amparo directo en revisión 1978/2008. ****, ****. 28 de enero de 2009. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Ileana Moreno Ramírez. Amparo directo en revisión 321/2009. ****. 29 de abril de 2009. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez. Amparo directo en revisión 913/2009. ****. 10 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza. Amparo directo en revisión 879/2009. ****, ****. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías. Amparo directo en revisión 884/2009. ****. 24 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores. Tesis de jurisprudencia 109/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de julio de dos mil nueve.

¹⁷ Localización: Novena Época. Registro: 185425. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Diciembre de 2002. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 81/2002. Página: 61. Precedentes: Reclamación 32/2002-PL. ****, ****. 27 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Ángel Ponce Peña. Reclamación 496/2002. ****, ****. 29 de mayo de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Velarde Ramírez. Reclamación 157/2002-PL. **** y otros. 10 de julio de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Velarde Ramírez. Amparo directo en revisión 1190/2002. **** y otra. 11 de septiembre de 2002. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Velarde Ramírez. Amparo en revisión 184/2002. ****. 9 de octubre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras.

AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. *El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.*”.

En otro orden de ideas, es **inoperante** el argumento de agravio sintetizado en el punto **4.1.** del **considerando cuarto** de la presente ejecutoria, en el que refiere la recurrente que con un fundamento en una tesis- aplicada por analogía- se tienen que aplicar los principios contenidos en los artículos 22 y 23 constitucionales a la multa como medida de apremio, al ser una manifestación de la facultad punitiva del Estado.

La tesis invocada, señala que se tiene que aplicar lo preceptuado en el artículo 21 constitucional -relativo a las sanciones administrativas- a las medidas de apremio contenidas en el diverso artículo 17 de la Ley Fundamental, en virtud de un ejercicio de interpretación extensiva; sin embargo, la misma no se refiere a la aplicación por efecto del mismo ejercicio interpretativo de las

limitaciones contenidas en los artículos 22 y 23 constitucionales a las medidas de apremio. No obstante lo anterior, se entiende que la recurrente pretende demostrar que los principios penales que contienen limitaciones aplicables a las sanciones administrativas (ínsitos en los numerales 22 y 23 de la Carta Magna) se pueden aplicar a las medidas de apremio (que tienen origen en el numeral 17 constitucional).

Sin embargo, cabe señalar que resultaría un ejercicio infructuoso el estudio del presente argumento, toda vez que subsiste por inatacada la consideración de la sentencia reclamada que sostiene que **la multa es una sola** graduada en el tiempo, pues tal cuestión, por sí misma, es lo suficientemente fuerte para sostener la negativa del amparo. Esto es así, toda vez que para poder determinar si efectivamente el principio de *non bis in ídem* resulta aplicable a las multas como medidas de apremio, el recurrente debió demostrar primero, que efectivamente, el artículo impugnado, dados los términos en que está previsto, permite que, respecto de un mismo hecho, se imponga más de una multa, lo que no aconteció en el presente caso.

En otro orden de ideas, por lo que respecta a la constitucionalidad del artículo reclamado a la luz del contenido del diverso artículo **22** de la Carta Magna, la Juez de Distrito del conocimiento sostuvo su decisión en los siguientes argumentos torales:

- a) La medida precautoria contenida en el artículo 126, fracción II de la Ley Federal de Competencia económica no es confiscatoria, porque no es una apropiación violenta de la totalidad de los bienes de una persona o de parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin

contraprestación.

- b) El monto de la multa no depende del arbitrio de la autoridad, sino que únicamente es consecuencia de la actuación contumaz del particular requerido, ya que depende del número de días que se abstenga de dar cumplimiento al requerimiento de la autoridad.

En contra de lo anterior, la recurrente -como se desprende de los reclamos glosados en el punto **4.4.** del **cuarto considerando** de la presente ejecutoria-, esgrimió en esencia que no le asistía la razón a la autoridad judicial, ya que el monto de la multa no depende únicamente de la conducta del particular, sino que también depende de la medida en la que al autoridad considere que se ha cumplido con el requerimiento, por lo que en realidad queda al arbitrio de la autoridad la imposición de la multa.

Dicho argumento es **inoperante** por dogmático e inacabado, toda vez que la recurrente se limita a realizar afirmaciones sin sustento alguno que destruya la consideración de la Juez de Distrito. Así, el agravio debió ir encaminado a demostrar por qué motivo la autoridad tendría la facultad discrecional de tener por cumplida o no el requerimiento, aún y cuando éste hubiera sido satisfecho por el particular.

En ese sentido, del agravio no se desprenden aspectos mínimos para que esta Primera Sala, en revisión, pueda analizar si efectivamente no le asiste la razón a la Juez *A quo* al determinar que el monto de la multa dependía únicamente de la conducta del particular. Lo anterior, al estar frente una materia de estricto derecho, en la cual no procede la suplencia en la deficiencia de la queja (salvo

algunos casos específicos que en la especie no se advierten materilizados), si se interpreta a *contrario sensu* el artículo 79 de la Ley de Amparo.

Finalmente se precisa que en la sentencia traída a revisión, la Juez del conocimiento, sostuvo la constitucionalidad del artículo 126, fracción II de la Ley Federal de Competencia económica, al señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estimado que el artículo 34, fracción II de la Ley abrogada (de mismo contenido substancial que el artículo impugnado), no viola el derecho a la **seguridad jurídica**, en tanto que establece un tope máximo para la individualización de la multa, asimismo, porque la autoridad tiene que fundar y motivar su determinación.

Ahora, en los argumentos de agravio sintetizados en el punto **4.2.** del considerando cuarto de esta propia ejecutoria, la recurrente señaló básicamente que es inaplicable al caso concreto el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocado por la Juez de Distrito, ya que en el mismo se sostuvo que el artículo 34, fracción II, de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica no vulneraba el derecho a la **seguridad jurídica**, es decir, a la luz de los numerales 14 y 16 constitucionales, y no así de los diversos 22 y 23, por lo que, a decir de la recurrente quejosa, la A quo no se avocó a resolver lo efectivamente planteado, a saber, la inconstitucionalidad del artículo 126, fracción II, por violar los dos últimos preceptos de la Ley Fundamental en mención.

El motivo de disenso **4.2.** es **fundado** pero **inoperante**, en tanto que tal como lo señala la quejosa, el tema efectivamente planteado fue la contraposición del artículo 126, fracción II, de la multicitada a ley federal, con los numerales 22 y 23 constitucionales, en lo concerniente

al principio de *non bis in ídem* y a la prohibición de las multas excesivas, respectivamente; no así la inconstitucionalidad del numeral referido, por ser violatorio del derecho a la seguridad jurídica, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

No obstante lo anterior, hay que tomar en cuenta que, la puesta en entredicho, fue una sola de varias consideraciones vertidas en la sentencia de amparo para negar la protección constitucional, y aunque con la consideración cuestionada no resuelva el tema efectivamente planteado, lo cierto es que el resto de los argumentos de agravio hechos valer, no fueron suficientes para destruir los motivos de la negativa que sí resolvieron sobre los temas de constitucionalidad que se trajeron a colación.

En otras palabras, la recurrente no desvirtuó mediante sus agravios las consideraciones expresamente establecidas por la A quo, que sí resolvieron sobre los temas efectivamente planteados desde la demanda de amparo, y por las que, entre otros aspectos, se sostuvo que:

- El artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica no viola el artículo 23 constitucional, en tanto que la multa ahí prevista **es una medida de apremio y no una sanción**. Así al ser de distinta naturaleza y tener distintas finalidades no le puede ser aplicable el principio de *non bis in ídem*.
- La multa **sólo es una**, (por lo que en modo alguno puede violarse el principio *non bis in ídem*) y además **es proporcional** porque el monto (quantum) de la misma depende únicamente de la conducta contumaz del particular y

al periodo que dura el desacato en que incurrió.

Así, la final inoperancia de los argumentos de agravio esgrimidos en el recurso de revisión interpuesto por la quejosa, en la parte susceptible de análisis por este Alto Tribunal, subsisten las consideraciones por las que la Juez de Distrito del conocimiento le negó el amparo y la protección de la Justicia de la Unión contra el precepto legal reclamado, lo que da pie a confirmar –en esa parte- la sentencia recurrida.

SÉXTO. Reserva de jurisdicción al Tribunal Colegiado. Dado que este Alto Tribunal en ejercicio de sus facultades únicamente se avocó al estudio del tema de constitucionalidad de ley traído a revisión, lo procedente es reservar la jurisdicción del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con jurisdicción en toda la República, para el estudio y la resolución de todos los temas de legalidad formulados tanto en el escrito de revisión principal interpuesto por la sociedad recurrente, en el escrito de revisión principal interpuesto representación de la autoridad responsable, Director General de Investigaciones de Mercado de la Comisión Federal de Competencia Económica, como la revisión adhesiva interpuesta por el delegado de la misma autoridad responsable.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege *********, ********* en contra del artículo 126, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO. Se reserva la jurisdicción al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con jurisdicción en toda la República, en términos de lo dispuesto en el último considerando de este propio fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.