

AMPARO EN REVISIÓN 201/2017
QUEJOSO Y RECURRENTE: FRANCISCO JAVIER TORRES ARANDA.
RECURRENTES ADHESIVOS: COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA (AUTORIDADES RESPONSABLES)

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLES SCHARRER
COLABORÓ: HÉCTOR G. PINEDA SALAS

Vo.Bo.
Ministra

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; y
R E S U L T A N D O:

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”¹

[...]

¹ Jurisprudencia P./J.53/2014 (10º), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

SEXTO. Análisis de la constitucionalidad de los preceptos impugnados. Al haber sido fundado el agravio formulado por la parte quejosa en cuanto a la omisión de análisis de los artículos 24, fracción IV y 33, fracción VI, de la Ley Federal de Competencia Económica, esta Primera Sala analizará dichos artículos desde la perspectiva de los conceptos de violación.

En su tercer concepto de violación, el quejoso plantea la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 24 y de la diversa fracción VI del artículo 33 de la LFCE por contravenir los artículos 1°, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, y 20 Apartado B, fracción I, del texto constitucional pues, a su juicio, el diseño *del procedimiento administrativo sancionador ahí previsto no contiene estándares de prueba para emitir las resoluciones definitivas en materia de prácticas monopólicas absolutas*, lo que vulnera el principio de presunción de inocencia y provoca inseguridad jurídica.

El concepto de violación es **infundado**.

Las normas impugnadas son del tenor siguiente:

ARTICULO 24.- La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

Resolver los casos de su competencia, sancionar administrativamente la violación de esta Ley, así como formular denuncias y en su caso querellas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia de que tenga conocimiento;

ARTICULO 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:

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.

Para analizar el planteamiento del quejoso es necesario referir el contexto normativo en que se inscriben los preceptos impugnados. En términos de la LFCE, particularmente del artículo 24 en estudio, la Comisión Federal de Competencia cuenta con las *facultades* para investigar la observancia de dicho ordenamiento, requiriendo información a los agentes económicos y demás interesados, sancionar en sede administrativa a los infractores y denunciar al Ministerio Público conductas delictivas en la materia.

La Comisión sólo iniciará el procedimiento administrativo previsto en el artículo 33 de la Ley si de la investigación que realiza previamente se advierten *elementos suficientes para determinar la probable responsabilidad de los agentes económicos*, de lo contrario, o si transcurriere en exceso el plazo previsto por la propia ley para el periodo de investigación, se decretará el cierre del expediente.

De iniciarse el procedimiento administrativo, se emplazará al afectado haciéndole saber en qué consiste la investigación o el contenido de la denuncia correspondiente; posteriormente el afectado puede oponer las defensas y ofrecer las pruebas que estime pertinentes y la Comisión podrá allegarse de pruebas para mejor proveer. Finalmente se formulan alegatos y se integra el expediente.

La fracción VI del artículo 33 cuya constitucionalidad se cuestiona determina que el expediente integrado se turnará al Comisionado Ponente para el efecto de que presente un proyecto de resolución al Pleno. Se prevé que dentro de los diez días siguientes el responsable o denunciante podrán solicitar una audiencia oral para hacer las aclaraciones que estimen pertinentes. Dicha fracción especifica que el Reglamento de la Ley establecerá los términos y condiciones para el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de los medios de prueba en el procedimiento administrativo en cuestión.

Ahora bien, es criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador con matices y graduaciones², en el mismo sentido, conforme a la tesis que cita el quejoso, esta Primera Sala ha definido que este derecho fundamental es aplicable en sus diversas vertientes a los procedimientos administrativos sancionadores con las

² Época: Décima Época. Registro: 2006590. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 43/2014 (10a.). Página: 41.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional al que se pretende aplicar³.

Una de las vertientes de la presunción de inocencia se manifiesta precisamente como “estándar de prueba” o “regla de juicio” de la que se deriva, en materia penal, la obligación de los jueces de absolver a los inculcados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Es criterio de esta Sala que la presunción de inocencia, en materia penal, como estándar de prueba compota dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar y una regla de carga de la prueba conforme a la cual se ordena absolver cuando no se satisfaga el estándar para condenar⁴.

Como se desarrollará a continuación, esta Primera Sala resuelve que en el procedimiento administrativo previsto en la LFCE, particularmente en los artículos impugnados, se colma un estándar de prueba suficientemente alto para determinar la responsabilidad de los agentes económicos, de manera que no se vulnera la presunción de inocencia; el nivel de protección que se garantiza a los probables responsables de prácticas monopólicas resulta acorde a este derecho fundamental que se debe entender *matizado* en el procedimiento administrativo en cuestión.

En efecto, es inexacto afirmar que en términos de los preceptos impugnados, la Comisión determine la responsabilidad y sanción de los agentes económicos sin contar con suficientes pruebas para ello, de manera que no se logra desvirtuar la presunción de inocencia; la

³ Época: Décima Época. Registro: 2003348. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XCIII/2013 (10a.). Página: 968.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR.

⁴ Época: Décima Época. Registro: 2003344. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a. XCVI/2013 (10a.). Página: 966.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA.

Comisión Federal de Competencia tiene el deber de motivar que cuenta con elementos suficientes para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado y, en este tenor, se establece la obligación de emitir tanto sus resoluciones preliminares, como definitivas, con base en las pruebas y demás elementos de convicción que tenga disponible.

Precisamente el *procedimiento de investigación* antes referido tiene por objeto que la Comisión resuelva, en una fase preliminar, si existen suficientes elementos para determinar la *probable* responsabilidad del agente económico investigado, esto, antes de dar inicio al procedimiento administrativo previsto en el artículo 33 de la LFCE. Es decir, lejos de que se infiera la culpabilidad del agente económico, la Comisión tiene el deber de verificar y motivar que cuenta con los elementos suficientes para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado que se presume inocente, esto es, el procedimiento de investigación constituye en sí mismo una fase previa en la que se determina si existen elementos de prueba suficientes que puedan conducir al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en el cual se determinará si efectivamente se acredita la responsabilidad del presunto infractor.

Por lo que hace al procedimiento administrativo, esta Sala advierte que, en su caso, la resolución definitiva de la Comisión sobre la actualización de una de las prácticas prohibidas por la LFCE encuentra lineamientos legales y reglamentarios suficientes en términos de los cuales la autoridad, con base en el cúmulo probatorio, debe determinar si procede o no sancionar a aquellos agentes económicos que afecten el proceso de libre competencia y concurrencia en términos del artículo 28 constitucional. Además, conforme al artículo 33 en cuestión, el probable responsable tiene oportunidad de aportar los elementos de convicción que estime necesarios para desvirtuar la posible práctica monopólica que en específico se le atribuye.

Se vulneraría el principio de presunción de inocencia si, ya sea en el acuerdo de inicio de investigación o en el oficio de probable

responsabilidad, se imputara a los agentes económicos, sin duda alguna, las conductas prohibidas por la ley, sin embargo, como se ha venido desarrollando, en términos del procedimiento previsto en la LFCE se parte siempre de *probables* responsables, frente a los cuales la autoridad tiene la obligación de motivar su resolución.

En este sentido, contrario a lo que afirma el quejoso, para salvaguardar la presunción de inocencia en el procedimiento ante la Comisión no es necesario que en ley se establezca una *regla* que prevea las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar qué es suficiente para condenar; los lineamientos que prevé la ley y el reglamento para que la Comisión determine en cada caso que efectivamente se actualiza una práctica monopólica contraria al artículo 28 constitucional, otorgan un grado de protección suficiente al probable responsable.

A mayor abundamiento, cabe referir que, la salvaguarda de la presunción de inocencia como estándar de prueba en este procedimiento administrativo se habrá de determinar, en cada caso, al analizarse la obligación de la Comisión de motivar plenamente su resolución atendiendo a la conducta a sancionar; esta actuación puede ser denunciada ante la propia Comisión y remediada por ella misma o a través de los medios extraordinarios de defensa.

De todo lo anterior, esta Sala concluye que resulta infundado lo alegado en el sentido de que las atribuciones de la Comisión en términos de los artículos 24, fracción IV y 33, fracción VI, de la Ley Federal de Competencia Económica contravienen el principio de presunción de inocencia.

[...]