

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 HUMANOS¹”*, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del **amparo en revisión 424/2020**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

AMPARO EN REVISIÓN 424/2020
QUEJOSA Y RECURRENTE
PRINCIPAL: *****

**RECURRENTE ADHESIVA: COMISIÓN
REGULADORA DE ENERGÍA**

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día ____ **de dos mil veintiuno.**

[...]

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

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

29. **CUARTO. Estudio de fondo.** En razón de lo anterior, se reasume jurisdicción y con apoyo en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, se procede al examen de los conceptos de violación formulados por la parte quejosa respecto del artículo 86, fracción II, inciso i), de la Ley de Hidrocarburos, que el juez de Distrito dejó de analizar por virtud del sobreseimiento que decretó en el juicio de amparo, el cual el Tribunal Colegiado de Circuito ya levantó.
30. De la lectura integral del escrito de demanda se tiene que la empresa quejosa sostiene que el artículo reclamado vulnera el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque inclusive el monto mínimo previsto y que le fue impuesto, resulta excesivo, no cumple con los fines de las sanciones como es inhibir o reprimir ciertas conductas, en el caso violatorias de la ley referida para no incurrir en reincidencias, pero de ninguna forma podría llegar al extremo de prever un monto ruinoso desde el punto de vista económico para el infractor.
31. Que entonces, el monto mínimo previsto en la norma reclamada rebasa el límite de lo razonable, porque no hay relación con la gravedad del ilícito, fuera por sus consecuencias o por las condiciones en que se cometió, además resulta desproporcionado con el monto del negocio y capacidad económica del multado.
32. Así, la quejosa refiere que la norma controvertida no permite a la autoridad sancionadora valorar la gravedad del ilícito, el monto del negocio ni las condiciones económicas del infractor, tampoco graduar la sanción entre un mínimo y un máximo.
33. Finalmente, la quejosa sostiene que el artículo resulta inconstitucional si la multa impuesta es excesiva para ella, sobre todo si en el acto de aplicación la autoridad sancionadora consideró su

conducta no había sido grave porque con ella no se materializaron consecuencias que pudieran afectar la seguridad del suministro, la cobertura o la competencia en el sector.

34. Para dar respuesta a lo anterior, se tiene presente que el párrafo primero del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”

35. El párrafo transcrito se refiere a penas, esto es a sanciones impuestas en el ámbito del Derecho Penal.
36. Sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado criterio jurisprudencial en el sentido de que los derechos fundamentales que rigen en materia penal, en ocasiones son aplicables al derecho administrativo sancionador, con sus modulaciones.
37. Bajo esa premisa ha arribado a la conclusión de que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador, y dentro del mismo, específicamente las multas administrativas, son una expresión del poder punitivo del Estado ante conductas ilícitas; y en esa medida, sus sanciones también están acotadas por lo dispuesto en el artículo 22 constitucional.

38. Así se desprende de lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 479/2018² al señalar:

“De conformidad con el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están prohibidas las penas o sanciones excesivas. Si bien la terminología empleada en la norma constitucional pareciera estar referida a la materia penal, dado que habla de pena y delito, lo cierto es que tal norma es aplicable para todas las normas que establezcan sanciones, con independencia de la materia de que se trate, pues en realidad lo que se procura es la proporcionalidad entre la conducta y la sanción aplicable. - - - El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dentro de las formas del derecho punitivo del Estado, no solo encontramos al derecho penal, sino que también es posible la imposición de sanciones de naturaleza no penal, como son las correspondientes al derecho administrativo sancionador, el cual tiene sus propios principios constitucionales, pero esto no excluye la posibilidad de acudir a los principios del derecho penal, ya que ambos derivan de la potestad punitiva del Estado”.

39. Y de la jurisprudencia P./J. 99/2006³ del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar

² Resuelto en sesión de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien estaba con el sentido, pero por consideraciones distintas, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

³ Registro digital 172288. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565.

como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal”.

40. Establecido lo anterior, es de relevancia conocer el contexto normativo del precepto reclamado.
41. De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25, cuarto párrafo, se prevé que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, y en su aspecto económico concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.
42. Además, en la parte de interés, el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución General señala que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos y líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones, pero para obtener ingresos para el Estado se pueden otorgar asignaciones a empresas productivas del Estado para la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, o a través de contratos con éstas o con particulares.

43. Y en el numeral 28, párrafo cuarto, del Texto Constitucional, en la parte de interés se prevé que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal.
44. Luego, para reglamentar los citados preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hidrocarburos, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, se expidió la Ley de Hidrocarburos.⁴
45. Dicha ley tiene por objeto regular en territorio nacional, entre otras actividades, el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural.⁵
46. El gas natural queda comprendido en los hidrocarburos, y entendiéndose por expendio al público, la venta al menudeo directa al consumidor de Gas Natural o Petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico⁶ o multimodal,

⁴ “**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Hidrocarburos. (...)”

⁵ “**Artículo 2.** Esta Ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional: (...) **III.** El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural; (...)”

”

⁶ De conformidad con la fracción IX del artículo 2 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, por estación de servicio específico se entiende: “La instalación que cuenta con la infraestructura y equipos necesarios para llevar a cabo el expendio al público de gas natural o petrolíferos para vehículos automotores, recipientes portátiles y recipientes transportables no sujetos a presión, o bien la instalación diseñada para el expendio al público por medio del llenado total o parcial de gas licuado de petróleo en recipientes portátiles a presión.”

incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras.⁷

47. En el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, denominado “*De las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos*”, se contiene, entre otros, el artículo 48 el cual prevé que para la realización de ciertas actividades se requiere de permiso.
48. Por su relación con el caso, de ese artículo destaca su fracción II, en donde se especifica que la Comisión Reguladora de Energía expedirá los permisos para el expendio al público de hidrocarburos.⁸

⁷ “**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por:

XIII. Expendio al Público: La venta al menudeo directa al consumidor de Gas Natural o Petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras;

XVII. Gas Natural: La mezcla de gases que se obtiene de la Extracción o del procesamiento industrial y que es constituida principalmente por metano. Usualmente esta mezcla contiene etano, propano, butanos y pentanos. Asimismo, puede contener dióxido de carbono, nitrógeno y ácido sulfhídrico, entre otros. Puede ser Gas Natural Asociado, Gas Natural No Asociado o gas asociado al carbón mineral;

XVIII. Gas Natural Asociado: Gas Natural disuelto en el Petróleo de un yacimiento, bajo las condiciones de presión y de temperatura originales;

XIX. Gas Natural No Asociado: Gas Natural que se encuentra en yacimientos que no contienen Petróleo a las condiciones de presión y temperatura originales;

XX. Hidrocarburos: Petróleo, Gas Natural, condensados, líquidos del Gas Natural e hidratos de metano; (...).”

⁸ Título Tercero

De las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos

Capítulo I

De los Permisos

Artículo 48. La realización de las actividades siguientes requerirá de permiso conforme a lo siguiente:

II. Para el Transporte, Almacenamiento, Distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de Sistemas Integrados, que serán expedidos por la Comisión Reguladora de Energía.

49. Es así que el artículo 84, fracción II, de esa ley, prevé que los permisionarios de actividades reguladas por esa Comisión deberán contar con permiso vigente.⁹
50. Inclusive el Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, que tiene por objeto regular los permisos para realizar las actividades, entre otras, del expendio al público de hidrocarburos, reitera en su artículo 6 que la realización de las actividades a que se refiere el Título Tercero de esa ley requerirá de permiso, en los términos de la misma ley y de ese reglamento.¹⁰
51. Por su parte el precepto reclamado es del contenido siguiente:

“Artículo 86. Las infracciones al Título Tercero de esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias serán sancionadas tomando en cuenta la gravedad de la falta, de acuerdo con lo siguiente:

(...)

II. La Comisión Reguladora de Energía sancionará:
(...)

i) La realización de actividades en el ámbito de su regulación sin permiso vigente o autorización, con multa de entre ciento cincuenta mil a cuatrocientas cincuenta mil veces el importe del salario mínimo, y
(...).”

52. Del artículo transcrito se tiene que ante las infracciones al Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos y a sus disposiciones reglamentarias, la Comisión Reguladora de Energía sancionará

⁹ **Artículo 84.** Los Permisionarios de las actividades reguladas por la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, deberán, según corresponda:

I. Contar con el permiso vigente correspondiente;

¹⁰ **Artículo 6.** La realización de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la ley requerirá de permiso, en los términos de la misma y este Reglamento.”

tomando en cuenta la gravedad de la falta, la realización de actividades, en el ámbito de su regulación sin permiso vigente o autorización, con multa de entre ciento cincuenta mil a cuatrocientas cincuenta mil veces el importe del salario mínimo.

53. Además, conforme el numeral 87 de la misma ley, para la aplicación de las sanciones, la autoridad deberá considerar los daños que hubieren producido o puedan producirse, el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, la gravedad de la infracción, y la reincidencia del infractor.
54. De lo anterior se tiene que el precepto reclamado corresponde al denominado derecho administrativo sancionador, que se refiere a las facultades subjetivas del Estado, para establecer y sancionar conductas de relevancia que infrinjan a las normas administrativas y que atenten contra el objetivo estatal de garantizar el cumplimiento y correcta ejecución de las leyes de esa naturaleza; al cual como ya se indicó en párrafos precedentes sus sanciones también están acotadas por lo dispuesto en el artículo 22 constitucional.
55. Ahora, en cuanto a las sanciones previstas en la Ley de Hidrocarburos, el legislador expuso en la exposición de motivos lo siguiente:

“La ley prevé un capítulo específico para sancionar aquellas conductas tanto de asignatarios y contratistas (actividades estratégicas) como de permisionarios y autorizados (el resto de actividades de la industria de Hidrocarburos). Para su imposición, las autoridades competentes deberán estar a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y considerar los daños que se hubieren producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la misma, y la reincidencia, en su caso del infractor. --- Las sanciones son suficientemente cuantiosas como para desincentivar la comisión de infracciones y

toman en cuenta la importancia de las actividades que se regulan.”

56. De lo anterior se tiene que la multa prevista como monto mínimo en el artículo 86, fracción II, inciso i), de la Ley de Hidrocarburos, no resulta violatoria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no es excesiva, ya que la cuantía ahí establecida por el legislador tiene relación directa con la conducta infractora consistente en la infracción a los artículos 48, fracción II, y 84, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, y 6 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, conforme a los cuales se requiere permiso y vigente expedido por la Comisión Reguladora de Energía para el expendio al público de hidrocarburos, como es el gas natural.
57. Del propio texto de la ley se advierte que el importe de la sanción se justifica en que a través del citado permiso -que el no tenerlo actualiza la infracción- lo que se busca es regular precisamente en todo el territorio nacional la actividad la venta al menudeo directa al consumidor de gas natural o petrolíferos, entre otros combustibles, en instalaciones con fin específico o multimodal, incluyendo estaciones de servicio, de compresión y de carburación, entre otras.
58. De manera que resulta una actividad de gran importancia considerada en sí misma porque se relaciona con el desarrollo económico nacional en materia de hidrocarburos en términos de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
59. Además, que tal regulación propende a proteger a la colectividad en tanto que dentro de las obligaciones de los permisionarios en

términos del artículo 84 de la Ley de Hidrocarburos se encuentran las de cumplir con la cantidad, medición y calidad establecida en las disposiciones correspondientes, realizar sus actividades con hidrocarburos de procedencia lícita, prestar los servicios de forma eficiente, uniforme, homogénea, regular, segura y continua, dar aviso a la autoridad expedidora del permiso sobre cualquier modificación de los términos y condiciones en la prestación del servicio, así también sobre hechos que como resultado de sus actividades pongan en peligro la vida, la salud o la seguridad públicas, el medio ambiente, la seguridad de las instalaciones, abstenerse de realizar subsidios cruzados en la prestación de servicios permisionados, así como realizar prácticas indebidamente discriminatorias, respetar los precios y tarifas máximas que se establezcan.

60. De esta forma se tiene que la sanción por realizar actividades relacionadas con los hidrocarburos sin contar con la autorización de la Comisión Reguladora de Energía, constituye una forma de garantizar la regulación, cuya finalidad consiste en atender a los deberes asociados a las buenas prácticas, en el caso que atañe a este asunto, en el expendio de gas natural relacionadas con los precios, calidad y continuidad de servicio, cuidado de la vida y salud de las personas, así como del medio ambiente, entre otros.
61. Por tanto, tomando en cuenta los bienes ya mencionados que se tutelan a través de la expedición del permiso por la Comisión Reguladora de Energía, para realizar la actividad regulada de expendio al público -que implica la venta al menudeo directa al consumidor de gas natural en instalaciones con fin específico-: se concluye que el realizar tal actividad regulada sin contar con el permiso atenta contra los referidos bienes que se buscan tutelar con su expedición, de ahí que la sanción pecuniaria en el monto previsto

busca incentivar el desarrollo de actividades responsables y desincentivar lo contrario.

62. De ahí que el rango mínimo de la multa prevista en el artículo reclamado no resulte excesivo ni desproporcionado; si tiende a la prevención y al mismo tiempo a la sanción de conductas relacionadas con una actividad regulada por el Estado y de la mayor relevancia, además que con ello se tutelan bienes jurídicos como son el desarrollo económico nacional regulado en el ámbito de los hidrocarburos, la vida y salud de las personas y el medio ambiente, ello aunado a que guarda correspondencia con la gravedad de la infracción y los posibles daños.
63. Con lo que se propende a garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la actividad regulada consistente en el expendio al público de gas natural.
64. Por lo demás, como ya se vio, contrario a lo expuesto por la parte quejosa de la lectura que se da al artículo reclamado 86, fracción II, inciso i), en unión con el numeral 87, ambos de la Ley de Hidrocarburos, sí permite que la autoridad sancionadora cuente con elementos para individualizar la sanción de multa, como son la gravedad de la infracción, si se produjeron daños o se pudieron producir, así como el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción y la reincidencia del infractor, a quien en ese caso se impondrá el doble de la sanción anteriormente impuesta. Esto es, en la propia ley existen elementos que permiten graduar el monto de la sanción entre el mínimo y el máximo previsto en la ley, tomando en cuenta aspectos que la pueden agravar o atenuar.
65. De esta forma no vulnera el principio de proporcionalidad que rige a las multas, porque establece una sanción administrativa económica

en montos determinados entre un mínimo y un máximo, de ahí que la autoridad sancionadora cuenta con parámetros para su individualización, dentro de los cuales la autoridad deberá considerar la gravedad de la falta, los daños que hubieren producido o puedan producirse, el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, la gravedad de la infracción, y en su caso la reincidencia del infractor.

66. Finalmente, resulta inoperante el planteamiento de la quejosa por el cual sostiene que el artículo impugnado es inconstitucional porque la multa impuesta es excesiva para ella, sobre todo si en el acto de aplicación la autoridad sancionadora consideró su conducta no había sido grave porque con ella no se materializaron consecuencias que pudieran afectar la seguridad del suministro, la cobertura o la competencia en el sector.
67. La inoperancia de ese planteamiento deviene de que el análisis de constitucionalidad de una norma no puede hacerse depender de situaciones particulares de las personas a quienes se aplican, ya que el examen debe atender a las características generales, abstractas e impersonales de la norma.