

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

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.”, A CONTINUACIÓN, SE HACE PÚBLICO EL FRAGMENTO DEL PROYECTO DE SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 565/2023 QUE CONTIENE EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTIVO:

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

QUEJOSO Y RECURRENTE:

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ***** de ***** de ***** , emite la siguiente:

SENTENCIA

1. Mediante la cual se resuelve el **amparo en revisión 565/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada el quince de mayo de dos mil veintitrés, por el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la república en el juicio de amparo ***** .
2. El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si resulta inconstitucional que el **artículo 73 de la Ley Federal de**

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

Competencia Económica no prevea un **plazo máximo dentro del que la autoridad pueda ejercer sus facultades de requerimiento de información** necesaria para realizar sus investigaciones a la luz del principio de seguridad jurídica.

[...]

VIII. ESTUDIO DE FONDO

44. Esta Primera Sala considera que los argumentos de agravio resultan **fundados pero inoperantes e infundados**; por lo que no permiten desvirtuar la conclusión a la que se arribó en la sentencia recurrida, en el sentido de que el **artículo 73 de la Ley Federal de Competencia Económica** no vulnera el principio de seguridad jurídica ni es inconstitucional por no contener en la propia hipótesis normativa que regula, un plazo máximo dentro del que la autoridad pueda ejercer sus facultades de requerimiento de la información necesaria para realizar sus investigaciones.

45. Para explicar esa conclusión, debe tomarse en cuenta que, en la **demandade amparo**, la parte quejosa cuestiona la norma debido a que falta de término o plazo en el caso, genera incertidumbre total al particular, en cuanto al tiempo que debe conservar información y documentos para el debido cumplimiento de los requerimientos que le sean formulados, cuestión que extiende la facultad para requerir dicha información de manera indefinida.

46. Por su parte, en la **sentencia recurrida**, el Juez de Distrito, dio respuesta a dicho planteamiento, desarrollando, en primer término, los alcances del principio de seguridad jurídica y los propios alcances de la norma impugnada, para posteriormente, concretar que:

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

- Las facultades para requerir informes y documentos se encuentran inmersas dentro de las facultades de investigación conferidas a la Comisión Federal de Competencia Económica para determinar la probable existencia de alguna de las conductas que prohíbe el **artículo 28 constitucional**.
- Para determinar el tiempo durante el cual la autoridad puede ejercer su facultad para formular requerimientos de información o documentación, **debe acudirse a lo dispuesto por el artículo 137 de la misma Ley Federal de Competencia Económica**, que establece que las facultades de la Comisión para iniciar las investigaciones que puedan derivar en responsabilidad e imposición de sanciones, se extinguen en el **plazo de diez años**, a partir de la fecha en que se realizó la concentración ilícita o, en otro casos, a partir de que cesó la conducta prohibida.
- En tales condiciones, en la **Ley Federal de Competencia Económica** se encuentran acotadas las facultades de investigación de la Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que, es evidente que la autoridad puede ejercer sus facultades para requerir información o documentos relacionados con un procedimiento de investigación, **siempre que las facultades para investigar los hechos no se encuentren prescritas**.
- Esto pone de manifiesto que la falta de previsión de un plazo para ejercer las facultades de requerimiento en el artículo 73 de la Ley Federal de Competencia Económica, **no configura la transgresión al principio de seguridad jurídica**.
- La facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica para requerir informes y documentos tiene sustento constitucional; es decir, cuenta con una finalidad muy clara, la de **prevenir, investigar y combatir los monopolios**, las prácticas monopólicas y demás actos que afecten el funcionamiento eficiente de los mercados, lo que se lleva a cabo con investigaciones.
- De lo que se sigue que, a diferencia de otros procedimientos administrativos, las facultades de investigación en materia de competencia económica **no son propiamente facultades de supervisión o verificación que versen sobre el cumplimiento de una obligación administrativa** en un período de tiempo determinado; por lo que no resulta factible que la norma establezca un plazo específico durante el cual cierta documentación o información pueda ser objeto de revisión, a efecto de generar certeza al particular sobre el tiempo que debe conservarla.
- Dada la naturaleza de los procedimientos en materia de competencia económica, las atribuciones de la autoridad investigadora para requerir información o documentos **no pueden limitarse con base en la fecha de expedición del documento o de generación de la información**.

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

- A efecto de que la Comisión Federal de Competencia Económica pueda cumplir con los fines constitucionalmente previstos, resulta necesario que esté facultada para requerir los informes y documentos que resulten importantes para la investigación, **con independencia de su fecha de emisión**, siempre que en cada caso observe los principios de seguridad y legalidad jurídica, lo que se traduce en que especifique los motivos por los cuales formula el requerimiento y las razones por las cuales solicita la información.

47. Ahora bien, en su escrito de **agravios**, la parte quejosa controvierte la sentencia recurrida, a partir de los siguientes argumentos:

- No se cuestiona la facultad de la Comisión para requerir informes y documentos; y, más bien en la demanda se argumentó que si bien las normas jurídicas no pueden ser interpretadas de manera aislada, sino en función del sistema en el cual están inmersas, **ello no puede llegar al extremo de exigir que las personas tengan que subsanar, mediante un ejercicio hermenéutico y de interpretación sistemática, las deficiencias en que incurra el Legislador**, como ocurre en el caso con la ausencia del plazo citado.
- Dicho argumento no fue atendido por el juez primigenio, sino que **se limitó a remitir al contenido del artículo 137¹ de la Ley Federal de Competencia Económica**; pero sin dar contestación, puntual y directa, al razonamiento relativo, precisamente, a que no es constitucionalmente válido exigir a los quejosos realizar un **ejercicio interpretativo hermenéutico y sistemático** de un ordenamiento legal, para así verificar las facultades de una autoridad y su debido cumplimiento; con lo que se transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica, sobre todo si se toma en consideración las consecuencias que ello conlleva en el caso.
- Es **incongruente** que, inicialmente, se sostenga en la sentencia recurrida que, para determinar el tiempo durante el que la autoridad puede ejercer sus facultades, debe acudir al artículo 137 de la Ley Federal de Competencia Económica e, inmediatamente después, sostenga que, al tratarse de investigación en materia de competencia económica, las facultades de la autoridad no pueden tener limitación temporal.
- Afirmación que genera incertidumbre en la medida que, por un lado, les es exigido acudir a una norma diversa para conocer el ámbito temporal del ejercicio de facultades de la autoridad; y, por otro, se hace la afirmación de que, en materia de competencia económica, no existe un límite temporal para ello; consideración

¹ **Artículo 137.** Las facultades de la Comisión para **iniciar las investigaciones** que pudieran derivar en responsabilidad e imposición de sanciones, de conformidad con esta Ley, se extinguen en el plazo de diez años, contado a partir de la fecha en que se realizó la concentración ilícita o, en otros casos a partir de que cesó la conducta prohibida por esta Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

que en opinión de los recurrentes se suma a la falta de exhaustividad ya evidenciada.

48. Pues bien, en principio, es posible confirmar que, en la demanda de amparo, los quejosos sí incluyeron el argumento que indican en torno a que no puede exigirse a las personas subsanar, mediante un ejercicio hermenéutico, las deficiencias en que incurra el Legislador. En ese alcance, el agravio es **fundado**, en tanto que, efectivamente, el juzgador no atendió frontalmente dicho planteamiento; no obstante, en criterio de esta Sala, ello resulta de cualquier forma **inoperante**, en tanto que, si el juzgador identificó una norma general que resolvía de manera clara y efectiva la incertidumbre denunciada era innecesario hacer un estudio como el solicitado, pues ello no ameritaba un ejercicio hermenéutico que ameritara subsanar alguna deficiencia legislativa.

49. En efecto, las **facultades de investigación** asignadas desde la Constitución y las leyes en diversas materias existen a fin de evidenciar, a partir del conocimiento de la verdad, posibles violaciones al marco legal a fin de frenar determinadas transgresiones; y, en su caso, procurar que las instancias competentes impongan las sanciones aplicables.

50. Sin embargo, es de explorado derecho que, precisamente, la institución jurídica de la **prescripción** liberatoria, extintiva o de la acción persecutoria, tiene como finalidad el dar seguridad jurídica a las personas de que la exigibilidad de ciertas obligaciones o reproches legales no tendrá un *carácter indefinido e incierto*²; de manera que, en ciertos casos, la prescripción está prevista para evitar que, por el resto de su vida, las personas deban mantenerse con preocupación o incertidumbre jurídica con respecto a posibles cuestionamientos; lo que se justifica fundamentalmente, en la circunstancia de que, el sólo transcurso del tiempo,

² Registro digital: 363712. PRESCRIPCION. [TA]; 5a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Tomo XXXII; Pág. 1371.

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

puede impactar en la capacidad de defensa de los justiciables, dado que, al paso de los años, surgen riesgos de:

- **Dstrucción, desvanecimiento, maltrato y extravió de evidencias físicas.**
- **Dificultad para localizar y presentar testigos, e incluso fallecimiento de éstos.**
- **Olvido de los hechos exactos por parte de testigos y del propio acusado y acusador.**
- **Dificultades técnicas para el desarrollo de peritajes y dificultad en general para el desarrollo de determinadas pruebas.**

51. Desde luego, la prescripción, como potestad del Estado en cuanto a su previsión específica y duración, no es factible en todos los casos y existen faltas o delitos graves sujetos a un estándar de imprescriptibilidad, dispuesto incluso desde el derecho internacional humanitario³.

52. Sin embargo, en algunos casos como el presente, el legislador establece medidas reforzadas para garantizar la seguridad jurídica y limitar el plazo en que puede ejercerse una acción sancionatoria respecto a determinadas conductas; así como incluso límites a la duración de los procedimientos iniciados al respecto:

“Artículo 71. Para iniciar una investigación por prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas se requerirá de una causa objetiva.

Es causa objetiva cualquier indicio de la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas.

El periodo de investigación comenzará a contar a partir de la emisión del acuerdo de inicio respectivo y no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días.

³ Registro digital: 2018870. VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DERIVADOS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. SU ESTÁNDAR DE IMPRESCRIPTIBILIDAD NO ES APLICABLE A CASOS DE NEGLIGENCIA MÉDICA. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 471. 1a. CXCIX/2018 (10a.).

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

Este periodo podrá ser ampliado hasta en cuatro ocasiones, por periodos de hasta ciento veinte días, cuando existan causas debidamente justificadas para ello a juicio de la Autoridad Investigadora.”

“Capítulo II De la Prescripción

Artículo 137. Las facultades de la Comisión para iniciar las investigaciones que pudieran derivar en responsabilidad e imposición de sanciones, de conformidad con esta Ley, **se extinguen en el plazo de diez años**, contado a partir de la fecha en que se realizó la concentración ilícita o, en otros casos a partir de que cesó la conducta prohibida por esta Ley.”

53. Nótese que, incluso, el **artículo 137** en cuestión, no sólo establece la figura de la **prescripción** en cuanto al ejercicio de la respectiva acción; sino incluso y de manera expresa, con relación a las propias **facultades de inicio de las investigaciones**, lo que permite asegurar a las personas que diez años después de cualquier posible responsabilidad que amerite sanción en los términos previstos en la referida norma, operará la prescripción respectiva.

54. No está sujeto a escrutinio en el presente asunto el referido precepto, pero su contenido es claro y no se requiere de interpretación alguna o necesidad de esfuerzo hermenéutico más allá de la lectura de la norma en cuestión, para concluir que la autoridad competente sí está limitada en el tiempo para el inicio de las respectivas investigaciones, lo que impacta a los propios requerimientos que, en términos del **artículo 73** sí impugnado, puede realizar al efecto la propia autoridad investigadora:

“**Artículo 73.** La Autoridad Investigadora **podrá requerir de cualquier persona los informes y documentos que estime necesarios para realizar sus investigaciones**, debiendo señalar el carácter del requerido como denunciado o tercero coadyuvante, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como ordenar y practicar visitas de verificación, en donde se presuma que existen elementos para la debida integración de la investigación.

Las personas y las Autoridades Públicas tendrán un plazo de diez días para presentar los informes y documentos requeridos por la Autoridad Investigadora, que a petición de las personas y las Autoridades Públicas requeridas, podrá ampliarse por una sola ocasión hasta por diez días más, si así lo amerita la complejidad o volumen de la información requerida.”

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

55. Es así más que evidente, que los **requerimientos** referidos están necesariamente vinculados con las propias investigaciones que puede realizar la propia autoridad investigadora, conclusión a la que aún si llegara a concederse que se requiere algún ejercicio interpretativo, este sería menor; pues basta la lectura del ordenamiento en los tres preceptos transcritos para arribar a la conclusión señalada. Luego entonces, aun si la sentencia cuestionada no se ocupó expresamente de lo anterior, ello no impacta la decisión recurrida.

56. Esto se insiste, porque basta una lectura del ordenamiento cuestionado para concluir que el legislador previó no sólo la prescripción de la facultad sancionadora, sino también de la facultad investigadora, lo que, sin lugar a dudas, comprende los procedimientos que dicha facultad implica, incluyendo a los propios requerimientos que al efecto se realicen.

57. En tal sentido, no resulta cierto que el artículo 73 cuestionado provoque inseguridad jurídica, ni menos que su lectura requiera un mayor esfuerzo interpretativo para suplir deficiencias del legislador, pues resulta suficiente leer las normas referidas en su simple literalidad para concluir que la prescripción limita las facultades de investigación y los actos propios del ejercicio de las facultades de investigación, esto es, entre otros, los requerimientos que al efecto se formulen.

58. Incluso, la tesis que invoca la parte quejosa en su demanda y escrito de agravios se emitió en un **contexto distinto en el que existía una remisión errática que afectaba la claridad para el inicio de un plazo determinado**⁴, cuestión que no es materia del presente asunto, ya que en el caso, **la norma sí presenta suficiente claridad** a partir de la sola lectura de la misma y de los

⁴ Registro digital: 2015239. SEGURIDAD JURÍDICA. EL ARTÍCULO 52, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, INCISO C), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 2013, TRANSGREDE ESTE PRINCIPIO. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 47, Octubre de 2017; Tomo I; Pág. 497. 1a. CXLIV/2017 (10a.).

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

demás preceptos ya transcritos; sin que pueda llegarse al extremo de considerar, como en cierta forma lo exige la parte recurrente, que para evitar incertidumbre jurídica, todas las hipótesis normativas relacionadas con una cuestión deban ser redactadas en un solo precepto o en preceptos continuos.

59. Luego, en tanto la legislación respectiva cumpla los distintos estándares constitucionales exigibles, resulta razonable que en un apartado el legislador regule específicamente ciertos esquemas o fases de un procedimiento; y, en otro, reglas generales a distintos procedimientos o a procedimientos específicos afines a instituciones jurídicas de tratamiento especial como lo son la caducidad o la prescripción, entre otras.

60. Ahora bien, agotado el estudio del problema de exhaustividad reclamado, procede analizar la supuesta incongruencia que también denuncia la parte recurrente existió en la sentencia reclamada, respecto a la inferencia de que las facultades de la autoridad de investigación en materia de competencia económica no pueden tener una limitación temporal.

61. Sin embargo, este argumento se considera **infundado**, en tanto que el análisis de la sentencia recurrida lleva a concluir que dicho fallo no tiene la implicación reclamada; en tanto que, de su lectura, se advierte que si bien el Juez de Distrito desarrolló la finalidad de la facultad que tiene la Comisión Federal de Competencia Económica para **requerir informes y documentos**, la cual se explicó, tiene sustento constitucional, como parte del **procedimiento de investigación**, tiene **naturaleza distinta a las facultades de supervisión o verificación** sobre el cumplimiento de una obligación administrativa en un periodo de tiempo determinado, por lo que **no resulta factible que la norma establezca un plazo específico durante el cual cierta documentación o información**

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

pueda ser objeto de revisión, a efecto de generar certeza al particular sobre el tiempo que debe conservarla.

62. Esto, porque según adicionó el Juez de Distrito:

*“[...] las atribuciones de la autoridad investigadora para requerir información o documentos **no pueden limitarse con base en la fecha de expedición del documento o de generación de la información**. A efecto de que la Comisión Federal de Competencia Económica pueda cumplir con los fines constitucionalmente previstos, resulta necesario que esté **facultada para requerir los informes y documentos que resulten importantes para la investigación**, con independencia de su fecha de emisión, siempre que en cada caso observe los principios de seguridad y legalidad jurídica, lo que se traduce en que especifique los motivos por los cuales formula el requerimiento y las razones por las cuales solicita la información.”*

63. No obstante, lo expuesto, se relaciona con el hecho de que no es exigible limitar la posibilidad de la autoridad de competencia económica de formular requerimientos sólo en un tiempo determinado después de los hechos respectivos, siempre que en cada caso observe los **principios de seguridad y legalidad jurídica**; razonamiento este último que se vincula con el ya analizado, en cuanto a que dichos requerimientos pueden ejercerse en tanto la respectiva facultad de investigación no se encuentre prescrita.

64. Esto implica que, en todo requerimiento propio de la materia de competencia económica, la autoridad requirente debe explicar de manera fundada y motivada los propios **“motivos” por los que se formula un requerimiento**, cuestión que permitirá al ente o persona requerida, hacer valer sus respectivas defensas para el caso de que se trate de hechos respecto de los cuales ha prescrito la correspondiente facultad de iniciar una investigación.

65. Con todo, en el fallo recurrido no se implica como asevera la parte recurrente, que las facultades de la autoridad de investigación en materia de competencia económica no pueden en ningún caso tener una limitación temporal,

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

como sí puede ocurrir en los procesos de carácter sancionatorio o de supervisión y verificación, que podrían por su propia naturaleza, estar sujetos a un plazo en cuanto a su duración; mientras que, en el caso, lo determinado es que, **mientras las facultades de investigación no se encuentren prescritas, las autoridades competentes pueden ejercer dichas atribuciones y formular los requerimientos pertinentes.**

66. Esto, da certeza a las personas de la prevención que deben guardar en cuanto al cuidado y resguardo de documentos y evidencias vinculadas con determinadas conductas que tengan la potencialidad de ser sujetas de reproche.

67. Lo anterior, toda vez que, finalmente, con las normas generales descritas, es claro que en materia de investigaciones en materia de competencia económica como las que ocupan este asunto, **los interesados pueden con suficiente claridad saber a qué atenerse**, en cuanto al plazo que tiene la autoridad para iniciar una investigación y formular requerimientos con relación a la comisión de ciertas conductas de posible concentración ilícita; o, en otros casos a partir de que cesó la conducta prohibida por la propia **Ley Federal de Competencia Económica**, razonamiento que permite concluir que no existe en el caso el supuesto de incertidumbre jurídica que reclaman los quejosos con relación al artículo 73 impugnado, en tanto que el diverso artículo 137 del propio ordenamiento, presenta suficiente claridad y basta leer ambos preceptos para concluir que las facultades de investigación, incluyendo los requerimientos que forman parte de éstas, sí tienen un límite claro y definido en el tiempo.

IX. DECISIÓN

68. En atención a lo expuesto; y dada la calificación de los argumentos de agravio como fundados pero inoperantes e infundados, corresponde, en la competencia de esta Primera Sala confirmar la sentencia recurrida que negó el

AMPARO EN REVISIÓN 565/2023

amparo y protección de la justicia federal con respecto al artículo 73 de la Ley Federal de Competencia Económica y **reservar jurisdicción** al Tribunal Colegiado para el estudio de los temas de legalidad planteados por los quejosos en su escrito de agravios, cuyo análisis aún subsiste, así como para ocuparse del estudio de la revisión adhesiva, cuyo alcance, como fue previamente informado, también se refiere a cuestiones de legalidad que escapan a la competencia de esta Primera Sala.

69. Por lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

70. **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.

71. **SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *********, [1], ********* [2] y ********* [3], en contra del **artículo 73 de la Ley Federal de Competencia Económica**, en términos de los considerandos VIII y IX de este fallo.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.