AMPARO EN REVISIÓN 677/2024

RECURRENTE: \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*

RECURRENTE ADHESIVo: PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (COFECE)

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JOHAN MARTÍN ESCALANTE ESCALANTE**

**SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ**

El primero de julio de dos mil veintiuno dos personas morales A y B con el carácter de compradoras, celebraron con otras dos personas C y D con el carácter de vendedoras, un contrato de compraventa de la totalidad de las acciones de C y D.

El quince de mayo de dos mil veintitrés las personas morales A y B presentaron ante la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) una solicitud de inicio de procedimiento de verificación relativa a la obligación de notificar esa adquisición de acciones, previsto en el artículo 133 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.

Mediante resolución de seis de julio de dos mil veintitrés, emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), se impuso una multa a las personas morales A y B por omitir notificar la concentración que se materializó con motivo de la adquisición de acciones. La multa se impuso con fundamento en los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Las mencionadas personas morales promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la resolución en la que se impuso la multa, así como de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, planteando su inconstitucionalidad por transgredir el artículo 22 Constitucional en lo que se refiere a la prohibición de multas excesivas.

La Jueza de Distrito por sentencia de nueve de octubre de dos mil veintitrés resolvió que los conceptos de violación eran infundados, por lo que, negó el amparo solicitado.

En contra de la sentencia mencionada, la parte quejosa interpuso el recurso de revisión que se resuelve en la presente resolución.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Apartado** | **Criterio y decisión** | **Págs.** |
| **I.** | **COMPETENCIA** | Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto. | 14-15 |
| **II.** | **OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN** | El Tribunal Colegiado se pronunció sobre la legitimación y oportunidad. | 16-17 |
| **III.** | ESTUDIO DE FONDO | Los agravios planteados en contra de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, en los que se argumentó que violan el artículo 22 Constitucional, son infundados e inoperantes. | 17-35 |
| **IV.** | REVISIÓN ADHESIVA | 1. Son inatendibles los argumentos planteados. | 35 |
| **V.** | RESERVA JURISDICCIÓN | Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado para que estudie los agravios que en materia de legalidad quedaron pendientes. | 36 |
| **VI.** | DECISIÓN | **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 a la parte quejosa en contra de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.  **TERCERO.** Se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, para los efectos precisados en esta resolución. | 36-37 |

**AMPARO EN REVISIÓN 677/2024**

**RECURRENTE:** **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***

**RECURRENTE ADHESIVO: pleno de la comisión federal de competencia económica (COFECE)**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JOHAN MARTÍN ESCALANTE ESCALANTE**

**SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al veintidós de enero de dos mil veinticinco, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 677/2024, interpuesto por \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, por conducto de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, representante legal de la primera de las mencionadas, misma que actúa como representante común de ambas personas morales, en contra de la sentencia de nueve de octubre de dos mil veintitrés, por la Jueza Tercera 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 Mexicana, en el juicio de amparo indirecto 274/2023.

El problema jurídico que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en analizar la regularidad constitucional de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, en relación con el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ANTECEDENTES**

1. **Demanda de amparo.** Por 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 de los Tribunales Colegiados de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, el treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, en representación de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* y de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, demandó el amparo y protección contra las autoridades y actos siguientes:

**Autoridades Responsables**

1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

2. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

3. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica.

**Actos Reclamados**

1. La discusión, aprobación, expedición y promulgación de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.

b) La resolución dictada en el expediente \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, aprobada por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) durante la sesión ordinaria de seis de julio de dos mil veintitrés.

1. Las sociedades quejosas invocaron como principios vulnerados los contenidos en los artículos 1, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, narró los antecedentes del caso y formuló cinco conceptos de violación.
2. **Conceptos de violación.** La parte quejosa formuló cinco conceptos de violación en los que expresó, en síntesis, lo siguiente:

**Primer concepto**

1. Refiere que el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica es inconstitucional porque contraviene lo dispuesto en el artículo 22, párrafo primero, primera parte, de la Constitución Federal, toda vez que prevé una multa excesiva para el supuesto de no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse.
2. Señala que el artículo constitucional mencionado prohíbe las multas excesivas, entendiendo la palabra “excesivo“ como una desproporción a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito.
3. En este sentido, aduce que la multa prevista en el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica por no notificar una concentración cuando legalmente se tuvo que hacer, es excesiva porque los límites mínimo y máximo que prevé son desproporcionales a la gravedad de dicho ilícito.
4. Lo anterior, porque la conducta infractora es únicamente no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse, con independencia de los efectos que esa concentración supone en el mercado relevante.
5. Aduce que no tiene una razón lógica que por no notificar una concentración cuando legalmente procedía se imponga una multa mínima de cinco mil veces el salario mínimo pudiendo alcanzar hasta el cinco por ciento de los ingresos del agente económico infractor.
6. Argumenta que el límite mínimo de cinco mil salarios mínimos carece de razón lógica considerando que tratándose de prácticas monopólicas absolutas y relativas, de concentraciones ilícitas y de casos en los cuales son incumplidas las condiciones fijadas en una concentración, el Congreso de la Unión estableció en las fracciones IV, V, VII y IX del mismo artículo que el límite mínimo de la multa podría ser un centavo a pesar de que dichas conductas infractoras, a diferencia de la contenida en la fracción VIII, son verdaderos ilícitos en los que debe existir una individualización de acuerdo a la gravedad de la infracción.
7. Por lo que hace al límite máximo del cinco por ciento de los ingresos del agente económico infractor, carece de razón lógica porque para su imposición la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tendrá que atender aspectos ajenos a la simple omisión de notificar la concentración para determinar el monto de la multa.
8. Señala que es desproporcional la multa contenida en la norma reclamada por la omisión de notificar una concentración cuando legalmente se tuvo que realizar, considerando que se impone independientemente del efecto que tenga la concentración, además, se trata de una mera omisión.

**Segundo concepto**

1. Refieren las quejosas que la resolución de seis de julio de dos mil veintitrés emitida en el expediente \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* es ilegal porque aplica el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica para individualizar la multa por no haber notificado la concentración, pero dicho precepto sólo resulta aplicable para imponer multas una vez que la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) concluya el procedimiento administrativo correspondiente a la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas.
2. Señala que dicho precepto de individualización de multas no es aplicable cuando se trata de la omisión de notificar una concentración cuando legalmente tuvo que realizarse, pues esa conducta es siempre igual con independencia de que los agentes económicos la adopten de manera intencional o no.

**Tercer concepto**

1. Argumentan las quejosas que el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica es inconstitucional porque contraviene el artículo 22, párrafo primero, parte primera, de la Constitución Federal, ya que para la imposición de una multa por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse, establece que se deben tomar en consideración elementos que producirían la imposición de una multa excesiva.
2. Refiere que ninguno de los elementos contenidos en el artículo de mérito puede contribuir a la imposición de una multa acorde a la omisión de notificar una concentración, pues dichos elementos están previstos como agravantes de una infracción.
3. Esto, porque la conducta infractora es una omisión de no notificar una concentración, con independencia de los efectos que esa concentración suponga en el mercado relevante. Máxime que dicha conducta trae aparejada otras sanciones contenidas en la misma ley como que los actos jurídicos de concentración no producirán efectos.

**Cuarto concepto**

1. Argumentan las quejosas que la resolución de seis de julio de dos mil veintitrés emitida dentro del expediente \*\*\*\*\*\*\*\*\*\* es ilegal, porque contraviene los dispuesto en el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que la autoridad emisora no acreditó en dicho acto reclamado que fue intencional la omisión de notificar la concentración, pues sólo afirma que fue intencional sin dar motivo a dicha determinación.
2. Que la intencionalidad no se constituye aun y considerando que estimaron que la concentración efectuada no era objeto de notificación por estimar que no se actualizaba ninguno de los supuestos contenidos en el artículo 86 de la Ley Federal de Competencia Económica.

**Quinto concepto**

1. Señalan las quejosas que el acto reclamado de seis de julio de dos mil veintitrés es ilegal porque la autoridad emisora indebidamente impone una multa a cada uno de los agentes económicos que intervinieron en la concentración, dejando de considerar que la conducta infractora es una sola y por lo mismo debió imponerse una sola sanción.
2. **Admisión y trámite.** El dos de agosto de dos mil veintitrés,la Jueza Tercera 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 Mexicana, admitió la demanda y la registró bajo el expediente 274/2023 y requirió a las autoridades responsables el informe justificado, otorgó la intervención correspondiente al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.
3. **Sentencia de amparo.** Seguida la secuela procesal, el nueve de octubre de dos mil veintitrés, la Jueza Tercera 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 Mexicana, dictó sentencia en la cual negó el amparo bajo los siguientes razonamientos:

En el **quinto considerando** de la sentencia la Jueza del conocimiento determinó que el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, no adolece de los vicios de inconstitucionalidad alegados.

Señaló que el artículo 22 de la Constitución Federal proscribe cualquier tipo de sanción excesiva, sin embargo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado el criterio de que la autoridad encargada de la aplicación de la sanción es quien, atendiendo a las circunstancias particulares, individualice la multa. En este sentido, el Alto Tribunal ha definido que una multa excesiva es aquella cuyo ordenamiento jurídico que la prevé no establece posibilidad alguna para quien la aplica, de determinar su monto.

En este sentido, preciso que el Alto Tribunal determinó que una multa es acorde con el texto constitucional cuando la norma respectiva contiene un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permitan a las autoridades que las imponen individualizarlas tomando en cuenta los parámetros fijados en la ley. Lo anterior, genera que exista una proporcionalidad en la imposición de la sanción.

Bajo este contexto, la obligación del legislador tratándose del establecimiento de sanciones pecuniarias, es que determine un parámetro mínimo y uno máximo que, por un lado, por sí mismo no signifique una multa excesiva en relación con el bien jurídico tutelado y, por otro, dé margen a la autoridad para considerar factores sustanciales para individualizar las sanciones.

Precisa que en la norma cuestionada, el legislador determinó sancionar la omisión de notificar una concentración entendida como la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades que sean competidoras, proveedoras, clientes o cualesquiera otros agentes económicos.

Determinó que dicha omisión sancionada cobraba especial trascendencia dado que era facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) investigar y sancionar aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados; incluso para detectar aquellas concentraciones que puedan ser ilícitas.

Argumentó que era claro que, dada la naturaleza técnica de la materia, resultaba lógica la multa establecida en mínimos y máximos por el legislador, considerando la trascendencia que la omisión de notificar una concentración puede tener en el sector relativo.

Ahora, la norma reclamada prevé una multa que oscila entre un mínimo y un máximo, lo que comprende un sistema flexible que permite que la autoridad de conformidad con sus facultades discrecionales determine el quantum de la multa.

Por otro lado, señaló que el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica establece que para determinar la gravedad de una infracción y consecuentemente el monto de la multa, la autoridad respectiva debe tomar en consideración elementos como el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica anticompetitiva realizada o la concentración ilícita, y en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

De lo anterior, de la interpretación sistemática de los artículos reclamados, se puede deducir que sí contienen los parámetros necesarios para que la autoridad determine el tipo de infracción cometida e imponga una sanción proporcional a la misma. Lo que debe oscilar entre un mínimo y un máximo.

1. **Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, el diez de noviembre de dos mil veintitrés, las quejosas interpusieron recurso de revisión en el que expresaron, en síntesis, los siguientes agravios:

**Primer agravio**

1. Refieren las quejosas que la sentencia recurrida es ilegal porque la Jueza del conocimiento no estudió el argumento formulado en el primer concepto de violación de la demanda de amparo con el cual acredita que el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica prevé una multa excesiva para el hecho de no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse.
2. Lo anterior, pues en dicho concepto de violación planteó la inconstitucionalidad del mencionado artículo al contener una multa excesiva, debido a que los límites mínimo y máximo que prevé para la imposición de la multa por la infracción de no notificar una concentración son totalmente desproporcionados en relación con la gravedad del ilícito y sobrepasan lo razonable.
3. Esto, pues el artículo reclamado prevé un límite mínimo de cinco mil veces el salario mínimo, en cambio, para las fracciones IV, V, VII y IX del mismo artículo prevén la posibilidad que el límite mínimo de multa para infracciones por prácticas monopólicas absolutas y relativas, concentraciones ilícitas o incumplir las condiciones fijadas en una concentración, podrá ser de un centavo.
4. Para el caso del límite máximo ocurre lo mismo, pues refiere que la multa por no notificar una concentración cuando legalmente lo tuvo que realizar es desproporcional con las sanciones para hechos que representan verdaderos ilícitos como los mencionados en el párrafo anterior.
5. Además, para determinar el monto de la multa por falta de notificación de una concentración acude a aspectos ajenos a la simple omisión de notificar, tal como lo hizo en el caso concreto al aplicar lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, mismo que sólo es aplicable para determinar multas para infracciones por prácticas monopólicas absolutas y relativas, concentraciones ilícitas o incumplir las condiciones fijadas en una concentración.
6. Lo anterior, puede llevar a que por una simple omisión de notificar una concentración se imponga una conducta mayor a infracciones que representen verdaderas conductas ilícitas. Asimismo, que la finalidad de la multa es reprimir o disuadir a un agente económico de cometer una conducta y que la omisión de notificar la concentración trae aparejadas otras consecuencias.
7. Todo lo anterior no fue estudiado por la Jueza del conocimiento, pues sólo se concretó a decir que el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, no prevé una multa excesiva porque establece un mínimo y un máximo sobre el cual la autoridad administrativa podrá determinar el monto de la multa.

**Segundo agravio**

1. Señalan las quejosas que la sentencia es ilegal porque la Jueza del conocimiento dejó de estudiar el concepto de violación donde argumentó la aplicación indebida del artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse.
2. Sin embargo, dicho precepto sólo es aplicable cuando para imponer multas una vez que la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) concluya el procedimiento administrativo correspondiente a la existencia de prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas.
3. Ello, ya que dispone los elementos que se deben considerar para determinar la gravedad de la infracción, entre los que se encuentran, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la duración de la práctica o concentración, la capacidad económica del infractor y la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).
4. Ahora, si como elemento para considerar la multa está el daño causado y la duración de la práctica o concentración, es claro que para el caso de omitir notificar una concentración no resulta aplicable, ya que la conducta es la misma en todos los casos, con independencia de que los agentes económicos adopten esa conducta de forma intencional o no.
5. Refiere que la Jueza del conocimiento no analiza el argumento anterior y sólo se limita a señalar que el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica es aplicable al caso porque establece elementos que deben ser considerados para la individualización de la multa.

**Tercer agravio**

1. Señalan las quejosas que la sentencia recurrida es ilegal porque la Jueza de Distrito no estudió los argumentos en los cuales acreditó que el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica prevé una multa excesiva, contraviniendo el contenido del artículo 22 de la Constitución Federal, lo anterior, porque para la imposición de la multa por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse deben considerarse elementos que producen una multa excesiva y desproporcionada.
2. Refieren que la multa es desproporcionada porque para una misma conduta como es la omisión de notificar una concentración cuando debió hacerse, se prevé distintas multas. Lo anterior, pues las dos quejosas incurrieron en la misma infracción, pero les impusieron multas en distintas cantidades \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*.
3. Aduce que los elementos contenidos en el artículo reclamado son agravantes, por lo que resulta indebido aplicarlos cuando se omita notificar una concentración, generando que la multa respectiva sea desproporcionada.
4. Argumenta que la Jueza del conocimiento omitió el análisis de los agravios anteriores, concretándose a sostener que los elementos contenidos en el precepto reclamado deben ser considerados en la imposición de una multa.

**Cuarto agravio**

1. Argumentan las quejosas que la sentencia recurrida es ilegal porque la Jueza de Distrito declaró inoperantes sus agravios donde adujo el indebido análisis de la intencionalidad en términos de la legislación correspondiente, aduciendo que las quejosas actuaron negligentemente por no confirmar si tenían la obligación de notificar la transacción.
2. Señala que el hecho de que la autoridad responsable determinara que la intencionalidad estuviera atenuada porque por el hecho de que las quejosas acudieron de manera voluntaria a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), no desvirtúa el hecho de que se considerara como intencional la conducta y con motivo de ello como agravante. Lo anterior debía ser acreditado por la autoridad responsable en el acto administrativo reclamado.
3. Precisan que, contrario a lo resuelto por la Jueza del conocimiento, la intencionalidad sí fue considerada como agravante para la imposición de la multa en un monto superior al límite mínimo.

**Quinto agravio**

1. Refieren las recurrentes que la sentencia impugnada es ilegal porque la Jueza del conocimiento declaró infundados los agravios donde señalaron que la conducta infractora era sólo una, por lo cual, sólo debía imponerse una multa. La juzgadora consideró que la sanción debía imponerse a cada uno de los participantes porque todos estaban obligados a notificar la concentración.
2. Señala que la juzgadora no advirtió que la conducta infractora de dejar de notificar una concentración es sólo una, por lo cual, la multa debe ser una y no diversas a cada uno de los participantes.
3. Refieren que la Ley Federal de Competencia Económica sólo impone la obligación de notificar la concentración antes de que se lleve a cabo la misma, pero no precisa que debe notificarse por cada uno de los agentes económicos que intervinieron en la misma. Con lo anterior se acredita que la multa sólo tuvo que ser una.
4. **Trámite del recurso de revisión.** Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Primer 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, cuya Presidencia lo registró con número de expediente 565/2023 y, previo requerimiento, lo admitió a trámite el uno de diciembre de dos mil veintitrés.
5. **Recurso de revisión adhesiva interpuesta por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).** Mediante oficio presentado el siete de diciembre de dos mil veintitrés, el Delegado del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), interpuso recurso de revisión adhesiva, en el que expresó, en síntesis, los siguientes agravios:

**Primero**

1. Los agravios primero y tercero del recurso principal son infundados por las razones que adujo la juzgadora del conocimiento.
2. También, refiere que la norma reclamada no es inconstitucional en la medida que establece límites para que la autoridad individualice la multa, tomando en cuenta circunstancias particulares.
3. Esto es, la norma reclamada prevé una multa por no notificar una concentración cuando legalmente debió realizarse, misma que puede fijarse entre un monto mínimo y uno máximo, aspecto que la hace proporcional y acorde con lo previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal.
4. Asimismo, el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica establece que, para determinar la gravedad de una infracción, la autoridad debe tomar en consideración los elementos descritos en dicho artículo. Por lo cual, de la interpretación sistemática de este artículo en relación con el diverso 127 de la misma ley, se puede concluir que la multa que imponga la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) por omitir notificar una concentración no es desproporcional.
5. Además, refiere que los argumentos esgrimidos por las recurrentes están dirigidos a cuestiones de legalidad en cuanto a la individualización de la multa impuesta.

**Segundo**

1. Precisa que los argumentos formulados en el segundo agravio del recurso de revisión son infundados porque la infracción por la que se impuso la multa fue por la omisión de notificar una concentración y no por la concentración misma, por lo cual, sólo resultaba aplicable analizar algunos de los elementos contenidos en el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, es decir, sólo los aplicables a una concentración.
2. Argumenta que los elementos de individualización contenidos en ese precepto aplican a todas las infracciones y no sólo a las que se adviertan prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas.

**Tercero**

1. Señala que el agravio cuarto del recurso principal es inoperante porque las recurrentes consideran que la valoración de la intencionalidad debió incluir la acreditación fehaciente acerca de que la conducta fue deliberada, sin embargo, se trata de meras apreciaciones subjetivas de cómo, a su juicio, deben valorarse los indicios de intencionalidad.

**Cuarto**

1. Refiere que el agravio quinto del recurso es infundado porque en términos del artículo 88 de la Ley Federal de Competencia Económica todos los agentes económicos que participen en una concentración tienen la obligación de notificar dicho acto, por lo cual, la sanción que establece el artículo reclamado debe imponerse a cada uno de los agentes participantes.
2. **Admisión a trámite de la revisión adhesiva.** Por acuerdo de doce de diciembre de dos mil veintitrés, se tuvo por interpuesto y admitido a trámite el recurso de revisión adhesivo que presentó la citada Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).
3. **Resolución** **del Tribunal Colegiado de Circuito.** En sesión ordinaria vía remota, de dieciocho de julio de dos mil veinticuatro, el Primer 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 Mexicana, determinó no sobreseer en el juicio de amparo, carecer de competencia legal para conocer del problema de constitucionalidad que subsiste respecto de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de resolver el problema de constitucionalidad subsistente, con base en las siguientes consideraciones:

En el considerando octavo de la sentencia, el tribunal del conocimiento consideró que en el recurso de revisión subsistía una cuestión de constitucionalidad respecto de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Lo anterior, porque de la consulta temática de los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se advierte jurisprudencia alguna en la que se hubiere resuelto la constitucionalidad de los artículos reclamados, conforme a los temas planteados relativos a la proporcionalidad de las multas y la prohibición de establecer multas excesivas en términos del precepto 22 de la Constitución Federal.

Además, el tribunal de conocimiento advirtió que en el recurso subsistían planteamientos de legalidad respecto a la resolución emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), mismos que serían atendidos una vez que el Alto Tribunal resolviera la cuestión de constitucionalidad planteada.

1. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En proveído dediecisiete de septiembrede dos mil veinticuatro, la Presidencia de este Alto Tribunal asumió su competencia originaria para conocer y resolver el recurso de revisión; admitió los recursos principal y adhesivo bajo el expediente 677/2024; ordenó radicar el asunto en esta Primera Sala y turnó el expediente para su estudio a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.
2. **Avocamiento.** Por acuerdo de diez de octubre de dos mil veinticuatro, el entonces Ministro Presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y se remitieron los autos a la Ministra Ponente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
3. **COMPETENCIA**
4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno[[1]](#footnote-2), en relación con los Puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 1/2023 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés, modificado mediante Instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce siguiente; toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por una Jueza de Distrito en un juicio de amparo indirecto en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.
5. 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.
6. **OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN**
7. Resulta innecesario verificar tanto la oportunidad del recurso de revisión principal, como la legitimación de las recurrentes, toda vez que estos presupuestos procesales ya han sido analizados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones [[2]](#footnote-3).
8. Sin embargo, dicho tribunal colegiado no analizó dichos presupuestos procesales respecto a la revisión adhesiva, por lo cual, corresponde realizar dicho análisis a este Alto Tribunal.
9. Por lo que hace a la legitimación, el recurso de revisión adhesiva fue interpuesto por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), por conducto de \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, en su carácter de delegado, personalidad que le fue reconocida por la Jueza del conocimiento mediante acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil veintitrés, dictado en el juicio de amparo 274/2023.
10. Por otro lado, respecto a la oportunidad, el acuerdo de admisión del recurso de revisión se notificó por oficio al Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el cinco de diciembre de dos mil veintitrés, dicha notificación surtió efectos el mismo día, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo cual, el plazo de cinco días para la interposición del recurso de revisión adhesiva transcurrió del seis al doce de diciembre de dos mil veintitrés, descontando de dicho plazo los días siete y ocho de diciembre por ser días inhábiles conforme al artículo 19 de la misma ley.
11. En este sentido, si el recurso de revisión adhesivo se presentó el siete de diciembre de dos mil veintitrés, su interposición fue oportuna.
12. **ESTUDIO DE FONDO**
13. Esta Primera Sala procede al estudio de los agravios relacionados con la constitucionalidad de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, los cuales se trascriben:

“**Artículo 127.** La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

(…)

**VIII.** Multa de cinco mil salarios mínimos y hasta por el equivalente al cinco por ciento de los ingresos del Agente Económico, por no haber notificado la concentración cuando legalmente debió hacerse;

(…)”

“**Artículo 130.** En la imposición de multas se deberán considerar los elementos para determinar la gravedad de la infracción, tales como el daño causado; los indicios de intencionalidad; la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración; así como su capacidad económica; y en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión.”

1. **Artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica.**
2. La primera cuestión por dilucidar consiste en determinar si la recurrente desvirtúa las consideraciones por las cuales el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró que el **artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica**, no transgrede el artículo 22 de la Constitución Federal, en lo relativo a la prohibición de multas excesivas y a la proporcionalidad de las sanciones.
3. En el primer concepto de violación se planteó que el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, transgrede el artículo 22 de la Constitución Federal, esencialmente por lo siguiente:

* La multa es excesiva porque es desproporcionada a la gravedad del ilícito y porque sobrepasa o va más allá de lo lícito y lo razonable.
* El legislador debió establecer una multa acorde con la conducta infractora que consiste únicamente en no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse, con independencia de los efectos que esa concentración supone en el mercado relevante.
* El legislador no consideró lo anterior y estableció una multa cuyo límite mínimo es de cinco mil salarios mínimos y el límite máximo puede alcanzar hasta el cinco por ciento de los ingresos del agente económico.
* El monto mínimo carece de razón lógica si se considera que tratándose de prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como de concentraciones ilícitas o cuando se incumplen las condiciones fijadas para realizar una concentración, el legislador estableció en el artículo 127, párrafo primero, fracciones IV, V, VII y IX, de la Ley Federal de Competencia Económica, un límite mínimo de un centavo, pese a que dichas conductas son verdaderos ilícitos.
* Lo anterior conlleva que el agente económico puede ser sancionado con una multa mucho mayor que en los casos en que se incurre en prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como de concentraciones ilícitas o cuando se incumplen las condiciones fijadas para realizar una concentración.
* El límite máximo también carece de razón lógica porque para su imposición la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) tendrá que atender a aspectos ajenos a la simple omisión de notificar la concentración.

1. El Juez de Distrito calificó como infundado el concepto de violación, por las razones siguientes:

* En primer lugar, analizó el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica y consideró que la autoridad de competencia puede aplicar una multa de cinco mil salarios mínimos y hasta por el equivalente al cinco por ciento de los ingresos del agente económico, por no haber notificado la concentración cuando legalmente debió hacerse.
* El Juez de Distrito destacó el vocablo “hasta” y precisó que denota un límite, por lo que, la multa puede oscilar entre un límite mínimo y máximo, a partir de ello afirmó que la norma no adolece de los vicios alegados.
* Señaló que conforme los criterios de este Alto Tribunal una multa es excesiva cuando la norma que la prevé no establece posibilidad alguna, a quien deba imponerla, de determinar su monto o su cuantía considerando elementos de individualización tales como la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción y así estar en aptitud de determinar el monto de la sanción pecuniaria atendiendo a cada caso concreto.
* Indicó que para que una multa sea acorde con el texto constitucional debe estar sujeta a parámetros establecidos en mínimos y máximos, que permita a las autoridades individualizar la sanción tomando en cuenta los factores socioeconómicos del sujeto, así como la naturaleza de la violación cometida, por lo que si la norma que prevé la sanción no establece ese rango que permite tomar en cuenta los elementos, características y circunstancias del sujeto y de la infracción, sino que establece de manera fija el monto de una multa que se aplique a todos los infractores por igual, de modo invariable e inflexible, se estará en presencia de una multa fija que otorga un trato desproporcionado, permite una actuación autoritaria y contraria al orden constitucional.
* También destacó que conforme al artículo 22 Constitucional las sanciones deben sujetarse a un principio de **proporcionalidad**, de modo que su gravedad debe ser proporcional al hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido.
* Luego, el Juez de Distrito examinó el procedimiento legislativo (exposición de motivos y discusión en la Cámara de Diputados) de la Ley Federal de Competencia Económica, destacó que el propio legislador determinó sancionar, en esos términos y bajo tales parámetros, la **omisión de notificar una** **concentración**, entendida, como la fusión, adquisición del control o cualquier acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos, de conformidad con el artículo 61 de la Ley Federal de Competencia Económica.
* Precisó que **la omisión cobra especial trascendencia dado que es facultad de la autoridad de competencia investigar y sancionar aquellas concentraciones cuyo objeto o efecto sea disminuir, dañar o impedir la competencia y la libre concurrencia respecto de bienes o servicios iguales, similares o sustancialmente relacionados; incluso, para detectar aquellas concentraciones que puedan ser ilícitas**.
* Destacó que la propia Ley en su Título III (artículos 86, 87 y 88) regula el procedimiento para la notificación de concentraciones, con la finalidad de obtener su autorización, lo que permite advertir que ante la extremada naturaleza técnica de la materia, **resulta lógico que el legislador determinara en esos montos (mínimo y máximo) la sanción pecuniaria o multa, ante la trascendencia que ello puede tener en el sector relativo al materializarse una concentración sin la** **notificación aludida y la consecuente autorización, buscando desincentivar en la práctica ese tipo de *omisiones* por parte de los agentes económicos**.
* De esa manera, el Juez de Distrito indicó que el órgano regulador debe atender las circunstancias particulares de los agentes económicos involucrados, **pero también las posibles consecuencias que esa concentración podría tener.**
* Señaló que el análisis de proporcionalidad de las penas, se encuentra íntimamente relacionado a determinar si el legislador diseñó la sanción de manera coherente, de tal forma que garantice que las personas que cometan conductas antijurídicas similares reciban sanciones comparables; **luego, indicó que el daño se refiere al detrimento ocasionado por la conducta antijurídica, el cual es un elemento de análisis al momento de individualizar la multa, empero, no de su proporcionalidad, como lo pretendió evidenciar la quejosa**.
* Expuso que el **daño** que en su caso pueda generar una conducta infractora constituye un elemento graduable que tiene injerencia cuando la autoridad competente procede a **cuantificar** el monto de la multa impuesta como sanción, atendiendo a las características específicas del caso en concreto.
* En el caso, dijo que la sanción prevista en el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, oscila entre un mínimo y un máximo, lo cual se comprende como un sistema flexible que permite que la autoridad de conformidad con sus facultades discrecionales determine el *quantum* de la multa.
* Por último, destacó que en el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica se establece que para determinar la gravedad de una infracción, y consecuentemente el *quantum* de la multa, la autoridad debe tomar en consideración elementos como el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica anticompetitiva realizada o de la concentración ilícita, la capacidad económica del agente, y en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión; de tal manera que efectuando una interpretación sistemática de la normativa reclamada, es posible deducir que sí contiene los parámetros necesarios para que la autoridad determine el tipo de infracción cometida e imponga una sanción proporcional a la misma.
* Lo que eventualmente, oscila entre un mínimo y un máximo, tal como se desprende del porcentaje límite establecido en el precepto impugnado, situación que refleja el cumplimiento del estándar constitucional exigible.

1. **La ahora recurrente, en el agravio primero de su recurso de revisión,** con relación al estudio realizado en la sentencia recurrida sobre el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, plantea lo siguiente:

* No se analizaron los argumentos contenidos en el primer concepto de violación dirigidos a demostrar que la norma reclamada es inconstitucional por establecer una multa excesiva, el Juez de Distrito únicamente concluyó que la norma no prevé una multa excesiva porque prevé un mínimo y un máximo para que la autoridad administrativa determine el monto.
* En el primer concepto de violación se señaló que los límites mínimo y máximo para la imposición de la multa son desproporcionados con relación a la gravedad del ilícito y sobrepasan o van más allá de lo lícito y razonable; lo anterior en comparación con las multas previstas en las fracciones IV, V, VII y IX del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica.
* Para la imposición de la multa la autoridad de competencia acude a aspectos ajenos a la conducta consistente en omitir notificar la concentración, como son los elementos previstos en el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.
* Se prevé una multa mucho mayor que las previstas por la realización de prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como por concentraciones ilícitas.
* Los montos mínimo y máximo son excesivos si se considera que la finalidad de la multa es reprimir y disuadir la conducta, pero no tiene un fin recaudatorio; además el artículo 86, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Competencia Económica prevé otras sanciones adicionales a la multa.

1. En primer lugar, esta Primera Sala estima que es **infundado** que el Juez de Distrito haya concluido que la norma no prevé una multa excesiva, únicamente porque establece un mínimo y un máximo para que la autoridad administrativa determine el monto de la multa.
2. Lo anterior porque de la sentencia recurrida se advierte que, si bien el Juez de Distrito consideró que la norma se ajusta al parámetro de regularidad constitucional de prohibición de multas excesivas contenido en el artículo 22 de la Constitución Federal, porque permite individualizar la imposición de la multa en función de cantidades o porcentajes mínimos y máximos; lo cierto es que expuso diversas razones para sustentar esa conclusión.
3. En efecto, el Juzgador Federal examinó el procedimiento legislativo del que derivó la Ley Federal de Competencia Económica y destacó que el propio legislador determinó sancionar en esos términos y bajo tales parámetros la omisión de notificar una concentración, por la especial trascendencia que puede tener dañando o impidiendo el proceso de competencia y libre concurrencia.
4. Asimismo, señaló que la propia Ley regula el procedimiento para la notificación de concentraciones, con la finalidad de obtener su autorización, lo que permite advertir la extremada naturaleza técnica de la materia, resultando lógico que el legislador determinara en esos montos (mínimo y máximo) la sanción pecuniaria o multa, ante la trascendencia que ello puede tener en el sector relativo al materializarse una concentración sin la notificación aludida y la consecuente autorización.
5. Por otra parte, la Juzgadora Federal indicó que el daño se refiere al detrimento ocasionado por la conducta antijurídica, el cual es un elemento de análisis al momento de individualizar la multa, empero, no de su proporcionalidad como lo pretendió evidenciar la quejosa.
6. Expuso que el daño que en su caso pueda generar una conducta infractora constituye un elemento graduable que tiene injerencia al momento en que la autoridad competente procede a **cuantificar** el monto de la multa impuesta como sanción, atendiendo a las características específicas del caso en concreto.
7. Lo anterior revela que contrario a lo planteado por el recurrente, fueron diversas las razones por las que el Juez de Distrito estimó que el artículo 127, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, no transgrede la prohibición de multas excesivas del artículo 22 Constitucional.
8. Por lo anterior, resulta **infundado** que el Juez se haya limitado a afirmar que la norma es constitucional simplemente por contener parámetros mínimos y máximos, también analizó la trascendencia que la falta de notificación de una concentración puede tener en el mercado y particularmente en el proceso de libre competencia, lo que justificaba que se hayan fijado esos parámetros mínimo y máximo en la norma.
9. Ahora bien, se advierte que el Juez de Distrito no se pronunció sobre los argumentos de la demanda de amparo relativos a que el monto mínimo **(cinco mil salarios mínimos)**[[3]](#footnote-4) previsto en la norma reclamada carece de razón lógica, si se considera que el monto mínimo previsto en las fracciones IV, V, VII y IX del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica, para sancionar prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como de concentraciones ilícitas o cuando se incumplen las condiciones fijadas para realizar una concentración, puede ser de **un centavo**, pese a que -en su opinión- dichas conductas son verdaderos ilícitos.
10. Dado que la recurrente aduce que el Juez de Distrito no analizó la totalidad de sus argumentos, esta Primera Sala procede a dar respuesta a dicho planteamiento el cual se califica como **infundado**, por las razones siguientes.
11. Esta Primera Sala, en su anterior integración, al resolver el **amparo directo en revisión 3102/2016[[4]](#footnote-5)**, consideró que establecer una multa en un porcentaje mínimo superior a la menor carga económica que podría imponerse a un infractor no puede traducirse directamente en una sanción de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal.
12. En efecto, este Alto Tribunal ha sido consistente en referir que si en las leyes se fija como límite inferior de una multa una cantidad o porcentaje superior a la mínima carga económica que podría imponerse a una persona, ello no se traduce en la previsión de una sanción pecuniaria de las proscritas en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
13. Lo anterior, porque tal proceder constituye un ejercicio válido de la potestad legislativa, pues si las autoridades administrativas o jurisdiccionales tienen arbitrio para individualizar una sanción, atendiendo a las circunstancias que rodean una conducta infractora, el legislador democrático puede considerar, por mayoría de razón, que el incumplimiento de una determinada obligación da lugar a imponer desde una sanción mínima a una de cuantía razonablemente elevada, máxime cuando corresponde al creador de la norma determinar, en principio, en qué medida una conducta infractora afecta al orden público y el interés social, así como el monto de la sanción pecuniaria suficiente para corregir su comisión.
14. En ese sentido, resulta ilustrativa la tesis 2a. CXLVIII/2001, emitida por la Segunda Sala y que esta Primera Sala comparte, de rubro siguiente: **MULTAS. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL LEGISLADOR ESTABLEZCA COMO LÍMITE INFERIOR PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN UNA CUANTÍA SUPERIOR A LA MÍNIMA POSIBLE, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL**.[[5]](#footnote-6)
15. Por lo anterior, esta Primera Sala estima que el establecimiento de un **monto mínimo de cinco mil salarios mínimos** en la fracción VIII del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica no implica *per se* una transgresión al artículo 22 Constitucional, en tanto lo tutelado por la norma fundamental es que toda sanción pecuniaria guarde proporción con la conducta infractora, lo cual se garantiza con la previsión de montos mínimo y máximo dentro de los cuales la autoridad sancionadora puede individualizar la multa correspondiente.
16. Lo que prescribe la norma constitucional es que las leyes generen la posibilidad de que la autoridad sancionadora individualice las multas respectivas con base en las particularidades del infractor y la gravedad de la infracción, lo cual se ve colmado desde el momento en que la fracción VIII del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica establece un monto mínimo y uno máximo para la sanción pecuniaria por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse.
17. Además, esta Primera Sala estima que el **monto mínimo de cinco mil salarios mínimos** previsto en la fracción VIII del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica, es **proporcional** a la conducta que se busca reprimir, esto es, no notificar una concentración cuando legalmente debió hacerse.
18. Lo anterior porque conforme al artículo 86 de la Ley Federal de Competencia Económica las concentraciones que deben ser autorizadas, en el caso de las fracciones I y II de dicho artículo, son las que importen en un monto superior al equivalente a *“dieciocho millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal”*, mientras que en el caso de la fracción III del mencionado precepto el monto debe ser mayor a *“cuarenta y ocho millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal”*.
19. En ese sentido, el **monto mínimo de cinco mil salarios mínimos** previsto para la imposición de multa no representa ni el **uno por ciento** de dieciocho millones o de cuarenta y ocho millones de salarios mínimos; de modo que considerando el valor económico que representan las concentraciones que deben notificarse, el monto mínimo previsto en la fracción VIII del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica no es desproporcional.
20. La recurrente también planteó que el monto máximo para la imposición de multa que corresponde hasta el cinco por ciento de los ingresos del agente económico carece de razón lógica, lo cual se considera **infundado** por la trascendencia que la omisión de notificar una concentración puede tener en el mercado.
21. En efecto, la omisión de notificar una concentración a la autoridad de competencia puede tener como efecto que se lleve a cabo y que produzca efectos perniciosos en el mercado sin el conocimiento de la autoridad, por lo que, la conducta infractora prevista en la fracción VIII aun cuando se trate de una omisión, puede tener efectos perniciosos en el mercado de la misma trascendencia que las conductas infractoras previstas en las fracciones IV, V, VII y IX del artículo 127 de la Ley Federación de Competencia Económica, de ahí que haya cierta correspondencia entre los umbrales previstos en las fracciones mencionadas y la que es materia del presente asunto.
22. En el caso de las fracciones IV, V, VII y IX del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prevén sanciones por haber incurrido en prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como en concentraciones ilícitas, esto es, se trata de sanciones *ex post* ya que se imponen por la autoridad después de ejercer sus facultades para determinar que se llevó a cabo alguna de esas prácticas anticompetitivas.
23. En tanto que, en el caso de la fracción VIII del artículo 127 de la ley referida, se prevé una sanción por no haber notificado una concentración cuando legalmente debió realizarse, si bien se trata de una omisión lo cierto es que su relevancia estriba en que priva a la autoridad de tener conocimiento sobre la realización de una concentración que puede ser ilícita y que puede estar generando efectos perniciosos en el mercado.
24. Así pues, aun cuando la norma reclamada sanciona una omisión, lo cierto es que sus efectos pueden ser de la misma trascendencia que una práctica anticompetitiva declarada por la autoridad, de ahí que sea razonable que el parámetro máximo de la sanción sea similar (un porcentaje de los ingresos del agente económico) a los de las fracciones IV, V, VII y IX del artículo 127 de la Ley Federal de Competencia Económica.
25. Adicionalmente, conforme al párrafo segundo del artículo 127 de la Ley en cita, los ingresos que se consideran para la imposición de la multa son los acumulables y esta Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 479/2018** ha estimado que los ingresos acumulables constituyen un parámetro objetivo, real y regulado, de carácter económico, porque es un referente del resultado de la actividad que lleva a cabo el sujeto sancionado, herramienta con base en la cual se puede llevar a cabo una valoración para la determinación de una sanción, e impide que la autoridad cuantifique la multa con base en criterios subjetivos o discrecionales, lo que implica a su vez, que acudir a la figura de ingreso acumulable brinda seguridad jurídica a los sujetos del ordenamiento.
26. Por otra parte, se advierte que en el escrito de demanda también se planteó que la conducta infractora consistente en no haber notificado una concentración cuando legalmente debió hacerse, trae aparejada junto con la multa verdaderas sanciones, como son las previstas en el artículo 86, párrafos segundo y tercero, de la Ley Federal de Competencia Económica, las cuales consisten en que los actos realizados en contravención de ese artículo no producirán efectos jurídicos y que no podrán registrarse en los libros corporativos, formalizarse en instrumento público ni inscribirse en el Registro Público de Comercio hasta que se obtenga resolución favorable.
27. Lo anterior no se analizó por el Juez de distrito, sin embargo, se considera que es **infundado** ya que el artículo 86[[6]](#footnote-7) de la Ley Federal de Competencia Económica describe en su primer párrafo, fracciones I, II y III, las concentraciones que requieren autorización para llevarse a cabo.
28. En el párrafo segundo del artículo 86 de la Ley se prevé que las concentraciones realizadas sin autorización no producirán efectos jurídicos, en tanto que el párrafo tercero condiciona el registro o formalización de la concentración a la obtención de la autorización o al transcurso de un plazo sin que la Comisión haya emitido resolución. **Lo dispuesto en el artículo 86 no tiene la naturaleza de una sanción, simplemente prevé requisitos de eficacia de una concentración**, lo que se corrobora con el propio párrafo segundo que prevé que, sin perjuicio de lo que ahí se dispone, se puede configurar una responsabilidad administrativa, civil o penal.
29. Finalmente, esta Primera Sala advierte que la recurrente no controvirtió la totalidad de las consideraciones de la sentencia recurrida, por lo que, el resto de sus agravios en los que se limita a abundar y reiterar sus conceptos de violación son **inoperantes**.
30. En efecto, la recurrente no expone por qué es incorrecto el análisis de la Juez de Distrito respecto a que la multa no es excesiva porque para determinar su monto o su cuantía se consideran elementos de individualización tales como el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica anticompetitiva realizada o de la concentración ilícita, la capacidad económica del agente, y en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión.
31. La recurrente tampoco controvirtió lo señalado por la Juez Federal en el sentido de que el daño se refiere al detrimento ocasionado por la conducta antijurídica, el cual es un elemento de análisis al momento de individualizar la multa, pero no de su proporcionalidad.
32. Tales consideraciones también sustentan el fallo recurrido sin que se hayan planteado agravios para combatirlas, por el contrario, la recurrente **se limita a reiterar** los planteamientos que vertió en los conceptos de violación de su demanda de amparo respecto a que, los límites mínimo y máximo son desproporcionados con relación a la gravedad del ilícito y sobrepasan lo lícito y razonable.
33. Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial 2a./J. 109/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte, la cual es compartida por esta Primera Sala, de rubro y texto:

**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.** 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 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.

**B) Artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.**

1. Ahora bien, corresponde analizar los agravios formulados para controvertir el estudio realizado en la sentencia recurrida respecto al **artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.**
2. En el tercer concepto de violación se planteó que el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica es inconstitucional por violar el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, esencialmente porque prevé diversos elementos que deben considerarse para la individualización de una sanción, los que tienen como consecuencia la imposición de una multa excesiva ya que están previstos como agravantes de una infracción.
3. Al respecto, el Juez de Distrito consideró que en el artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica establece que para determinar la gravedad de una infracción y, consecuentemente, el quantum de la multa, la autoridad debe tomar en consideración elementos como el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica anticompetitiva realizada o de la concentración ilícita, la capacidad económica del agente y, en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión; de manera que, de la interpretación sistemática del referido artículo 130, dedujo que contiene los parámetros necesarios para que la autoridad determine el tipo de infracción cometida e imponga una sanción proporcional a la misma, declarando **infundados** los argumentos planteados.
4. En el **agravio tercero** del recurso de revisión la recurrente **no controvierte las consideraciones** de la Juez de Distrito en el sentido de que los elementos de individualización de la sanción son parámetros que permiten a la autoridad administrativa imponer una sanción proporcional.
5. En efecto, la recurrente reitera el planteamiento que realizó desde su demanda de amparo en el sentido de que los elementos de individualización son agravantes que dan lugar a una multa excesiva, lo cual al ser un argumento meramente reiterativo de lo planteado en su concepto de violación es **inoperante**.
6. La recurrente también plantea que en la resolución administrativa se impusieron dos multas en diferentes montos por la misma conducta, con lo que busca evidenciar que la multa resulta desproporcionada, tales argumentos son **inoperantes** porque no combaten las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida relacionadas con la constitucionalidad del artículo 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.
7. Es aplicable la tesis del Pleno y la jurisprudencia de esta Primera Sala que se reproducen:

**AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. NO BASTA REITERAR LOS ARGUMENTOS DE LA DEMANDA, PARA CONSIDERARLOS COMO TALES.** No basta la simple manifestación, general e imprecisa, de reiterar los argumentos que se esgrimieron en la demanda, para considerarla como propia y verdadera expresión de agravios; sino que es necesario precisar cuáles son esos argumentos, qué consideraciones del juzgador no son congruentes con ellos, en qué consiste la falta cometida por el juzgador en la sentencia que recurre, cuáles son los preceptos aplicados indebidamente o qué otros dejó de aplicar, así como también qué conceptos de violación no fueron examinados por el a quo en la sentencia mencionada, y exponer los razonamientos que tienden a demostrar la falta de coincidencia que se alega.[[7]](#footnote-8)

**AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.** Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los agravios son inoperantes cuando no se combaten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida. Ahora bien, desde la anterior Tercera Sala, en su tesis jurisprudencial número 13/90, se sustentó el criterio de que cuando el tribunal de amparo no ciñe su estudio a los conceptos de violación esgrimidos en la demanda, sino que lo amplía en relación a los problemas debatidos, tal actuación no causa ningún agravio al quejoso, ni el juzgador de amparo incurre en irregularidad alguna, sino por el contrario, actúa debidamente al buscar una mejor y más profunda comprensión del problema a dilucidar y la solución más fundada y acertada a las pretensiones aducidas. Por tanto, resulta claro que el recurrente está obligado a impugnar todas y cada una de las consideraciones sustentadas por el tribunal de amparo aun cuando éstas no se ajusten estrictamente a los argumentos esgrimidos como conceptos de violación en el escrito de demanda de amparo.[[8]](#footnote-9)

1. Por las razones expuestas, se concluye que en la materia del recurso de revisión que corresponde resolver a esta Primera Sala, específicamente respecto a la constitucionalidad de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, los agravios de la recurrente resultaron infundados e inoperantes.
2. **REVISIÓN ADHESIVA**
3. Finalmente, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), en su recurso de revisión adhesivo, formuló agravios relacionados con el estudio de constitucionalidad de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica, sin embargo, resultan inatendibles.
4. Lo anterior porque el artículo 87 de la Ley de Amparo establece que cuando el juicio se promueva contra normas generales, el recurso de revisión podrán hacerlo valer los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación, en tanto que se vea afectado directamente el acto que les es reclamado.
5. Consecuentemente, las autoridades que no participaron en la emisión de la norma carecen de legitimación para recurrir las sentencias que analicen la constitucionalidad de la norma reclamada, y esto naturalmente trasciende a la revisión adhesiva.Por lo que, son inatendibles los argumentos relacionados con el estudio de constitucionalidad de las normas reclamadas que hace valer la autoridad adherente.
6. **RESERVA JURISDICCIÓN**
7. Dado que, en la materia de la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los argumentos de la quejosa en contra de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica resultaron infundados e inoperantes, debe negarse el amparo en esta parte. Sin embargo, al subsistir planteamientos en materia de legalidad respecto del acto de aplicación de dichos preceptos, hechos valer en los restantes agravios del recurso de revisión; así como en los restantes argumentos en la revisión adhesiva interpuesta por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), tendentes a reforzar las consideraciones de la sentencia recurrida en la parte relativa al análisis de legalidad; se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para resolver lo que en derecho corresponda.
8. **DECISIÓN**

Por lo anteriormente 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** a la parte quejosa en contra de los artículos 127, párrafo primero, fracción VIII, y 130 de la Ley Federal de Competencia Económica.

**TERCERO.** Se **reserva jurisdicción** al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, para los efectos precisados en esta resolución.

**Notifíquese**; como en derecho corresponda, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Loretta Ortiz Ahlf (Ponente).

Firman la Ministra Presidenta de la Primera Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA Y PONENTE**

**MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

**MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA**

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en 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 encuadra en esos supuestos normativos.

1. Lo anterior, de conformidad con el Artículo Transitorio Tercero del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2024. [↑](#footnote-ref-2)
2. Véanse los considerandos TERCERO y CUARTO de la sentencia de dieciocho de julio de dos mil veinticuatro, emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en el amparo en revisión 565/2023. [↑](#footnote-ref-3)
3. Conforme al artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo*, publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, las referencias al salario mínimo deben entenderse a la Unidad de Medida y Actualización. [↑](#footnote-ref-4)
4. Resuelto por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (Ponente). Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. [↑](#footnote-ref-5)
5. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, agosto de 2001, p. 245, registro digital 189041, texto: “El hecho de que en disposiciones de observancia general el legislador fije como límite inferior de una multa una cantidad o porcentaje superior a la mínima carga económica que podría imponerse a un gobernado, no conlleva el establecimiento de una sanción pecuniaria de las proscritas en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino un ejercicio válido de la potestad legislativa, pues si las autoridades administrativas o jurisdiccionales pueden individualizar una sanción, atendiendo a las circunstancias que rodean una conducta infractora, por mayoría de razón, el legislador puede considerar que el incumplimiento de una determinada obligación o deber, con independencia de las referidas circunstancias, da lugar a la imposición desde una sanción mínima a una de cuantía razonablemente elevada, toda vez que es al propio creador de la norma al que corresponde, en principio, determinar en qué medida una conducta infractora afecta al orden público y al interés social, y cuál es el monto de la sanción pecuniaria suficiente para corregir su comisión.” [↑](#footnote-ref-6)
6. **“Artículo 86**. Las siguientes concentraciones deberán ser autorizadas por la Comisión antes de que se lleven a cabo:

   Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen, independientemente del lugar de su celebración, importen en el territorio nacional, directa o indirectamente, un monto superior al equivalente a dieciocho millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal;

   Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen, impliquen la acumulación del treinta y cinco por ciento o más de los activos o acciones de un Agente Económico, cuyas ventas anuales originadas en el territorio nacional o activos en el territorio nacional importen más del equivalente a dieciocho millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, o

   Cuando el acto o sucesión de actos que les den origen impliquen una acumulación en el territorio nacional de activos o capital social superior al equivalente a ocho millones cuatrocientas mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal y en la concentración participen dos o más Agentes Económicos cuyas ventas anuales originadas en el territorio nacional o activos en el territorio nacional conjunta o separadamente, importen más de cuarenta y ocho millones de veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.

   Los actos realizados en contravención a este artículo no producirán efectos jurídicos, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal de los Agentes Económicos y de las personas que ordenaron o coadyuvaron en la ejecución, así como de los fedatarios públicos que hayan intervenido en los mismos.

   Los actos relativos a una concentración no podrán registrarse en los libros corporativos, formalizarse en instrumento público ni inscribirse en el Registro Público de Comercio hasta que se obtenga la autorización favorable de la Comisión o haya transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 90, fracción V, sin que el Pleno haya emitido resolución.

   Los Agentes Económicos involucrados que no se encuentren en los supuestos establecidos en las fracciones I, II y III de este artículo podrán notificarla voluntariamente a la Comisión.” [↑](#footnote-ref-7)
7. Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 205-216, Primera Parte, página 14, registro digital 232063. [↑](#footnote-ref-8)
8. Jurisprudencia 1a./J. 19/2012 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 731, registro digital 159947. [↑](#footnote-ref-9)