

AMPARO EN REVISIÓN 725/2016
RECURRENTES: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 725/2016, interpuesto por ***** (en lo sucesivo, *****), por conducto de su autorizado, en contra de la sentencia dictada por la Jueza Primero 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, el cinco de abril de dos mil dieciséis, dentro del juicio de amparo indirecto ***** de su índice.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en revisar la constitucionalidad del artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica ahora abrogada, en la específica porción que establece la actualización diaria de la multa que contempla como medida de apremio en tanto subsista la contumacia del agente económico en cumplir con las resoluciones de la autoridad en la materia.

I. ANTECEDENTES.

AMPARO EN REVISIÓN 725/2016

Actuando en el expediente *****, el veinte de enero de dos mil quince, el Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica requirió a ***** determinada información, mediante oficio *****.

Ante la omisión de desahogo de la parte requerida, el Secretario Técnica de la referida Comisión emitió acuerdo el quince de mayo de dos mil quince, en el cual se impuso la medida de apremio a la requerida, consistente en la multa prevista en el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica (ahora abrogada), por lo que se le solicitó presentara sus estados financieros del último año fiscal para efectos de determinar su capacidad económica, con el apercibimiento de presumirse ésta en caso de omisión.

Finalmente, el trece de julio de dos mil quince, el Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económico emitió resolución por la cual individualizó la multa a que se refiere el artículo 34, fracción de la Ley Federal de Competencia Económica, precisando que *“considerando que el incumplimiento por parte de ***** se prolongó hasta el día veintinueve de mayo de dos mil quince la multa que fue impuesta como medida de apremio [...] suma la cantidad de \$***** (***** 00/100 M.N.), la cual equivale a mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en Distrito Federal (en adelante SMGVDF) para el año dos mil quince por cada día transcurrido desde el plazo señalado por el Oficio sin que ***** diera cumplimiento a lo ordenado en el mismo, es decir, del siete de mayo de dos mil quince hasta el veintinueve de mayo de dos mil quince inclusive. Así la cantidad que corresponde por cada día de incumplimiento equivale a \$***** (***** 00/100 M.N.), siendo que transcurrieron diecisiete días hábiles de incumplimiento.”*

Contra esta última resolución, la quejosa promovió juicio de amparo, del cual deriva el presente recurso de revisión.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

AMPARO EN REVISIÓN 725/2016

1. Mediante escrito presentado el doce de agosto de dos mil quince, en la Oficialía de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, *****, apoderado legal de *****, promovió juicio de amparo contra las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:
 - a) Del Congreso de la Unión, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación el proceso de creación del artículo 34 de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.
 - b) Del Pleno y Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia Económica la expedición, rúbrica y publicación del artículo 20, fracción XVI del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica el ocho de julio de dos mil catorce, así como la omisión de cierre del expediente *****.
 - c) Del Secretario Técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica, el acuerdo de trece de julio de dos mil quince, emitido en el expediente administrativo *****, así como todo lo actuado en éste.
2. La quejosa invocó como derechos vulnerados los reconocidos en los artículos 8º, 14, 16, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México

AMPARO EN REVISIÓN 725/2016

y jurisdicción en toda la República, la registró con el número ***** y, se previno a la quejosa diversos puntos.

4. Previo desahogo de tal prevención, el veinticinco de agosto de dos mil quince¹ la demanda fue parcialmente admitida solo por la Ley Federal de Competencia Económica, específicamente el artículo 34 y del Estatuto Orgánico de la COFECE, el numeral 20, fracción XVI, así como respecto de la resolución de trece de julio de dos mil quince, en la que se individualizó y cuantificó la multa impuesta, así como su debida notificación.
5. **Recurso de queja.** Inconforme con lo anterior, la quejosa interpuso recurso de queja, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado de Circuito de la materia, registrándola con el número *****, el cual se resolvió en sesión ordinaria de quince de octubre de dos mil quince, en el sentido de confirmar el auto recurrido.
6. **Ampliación de demanda.** Con base en el informe justificado del Secretario Técnico de la COFECE, el trece de octubre de dos mil quince se amplió la demanda.
7. **Desechamiento de la ampliación.** Por auto de treinta de octubre de dos mil quince, la juez del conocimiento desechó la ampliación de la demanda.
8. En contra de tal decisión, la quejosa interpuso recurso de queja, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado de Circuito de la materia registrándola con el número *****, resuelto en sesión ordinaria de treinta de diciembre de dos mil quince, en la que se determinó confirmar el auto recurrido.
9. **Sentencia de amparo.**² Substanciado el procedimiento, el diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, la Juez del conocimiento celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia, terminada de engrosar el cinco de abril de dos mil dieciséis, en el sentido de sobreseer en parte y negar el amparo en

¹ Foja 91 a 96 del cuaderno del juicio de amparo *****.

² *Ibidem*, fojas 404 a 416.

AMPARO EN REVISIÓN 725/2016

contra del artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, al estimar que todos los argumentos de la quejosa eran inoperantes por la existencia de la jurisprudencia 76/2005 del Pleno de la Suprema Corte.

10. **Recurso de revisión principal.**³ En contra de la determinación anterior, mediante escrito presentado el veinte de abril de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, la quejosa, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión.
11. Del amparo en revisión correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, órgano jurisdiccional que en proveído de cuatro de mayo de dos mil dieciséis⁴ admitió a trámite el recurso y lo registró con el número *****.
12. **Recursos de revisión adhesiva.**⁵ Por proveído de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis se tuvo por admitida la revisión adhesiva, presentada por el Pleno, la notificadora *****, y el Secretario Técnico, todos de la Comisión Federal de Competencia Económica, así como de la Directora General Adjunta de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía en ausencia del Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos que actúa en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
13. Una vez turnado el asunto al Magistrado Ponente, en sesión de dieciséis de junio dos mil dieciséis, el Tribunal Colegiado emitió sentencia,⁶ en la cual

³ Fojas 3 a 19 de los autos del amparo en revisión *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción en toda la República.

⁴ *Ibidem*, fojas 60 y 61.

⁵ *Ibidem*, foja 73 a 81.

⁶ *Ibidem*, 122 a 141.

determinó declarar firme el sobreseimiento en el juicio de amparo respecto de los actos atribuidos al Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia Económica, consistente en la rúbrica del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica y al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, consistente en el refrendo y publicación del artículo 34, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que dicho pronunciamiento no fue controvertido por la recurrente a quien pudo perjudicar la decisión.

14. Por otra parte, el Colegido calificó de fundados los argumentos hechos valer respecto del sobreseimiento decretado del artículo 20, fracción XVI, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que procedió a levantar el sobreseimiento y declaró infundado el recurso de revisión adhesiva por lo que respecta a dicha determinación.
15. Posteriormente, el Tribunal Colegiado declaró su incompetencia legal para conocer de la constitucionalidad del artículo 34, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que aunque observó que sobre el precepto impugnado existe la jurisprudencia 76/2005 del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro “COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”, así como la tesis aislada XXVIII/2005 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER COMO MEDIDA DE APREMIO MULTA HASTA POR EL IMPORTE EQUIVALENTE A 1,500 VECES EL SALARIO MÍNIMO VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, lo relevante para el Tribunal Colegiado es que en dichas tesis esta Suprema Corte no analizó la validez de la porción normativa de la referida norma legal, relativa a que la multa “podrá aplicarse por cada día que transcurra sin

AMPARO EN REVISIÓN 725/2016

cumplimentarse lo ordenado por la comisión”, respecto del cual la quejosa alega que es “excesivo, carente de tope y fundamentación y motivación legislativa, por ser ilimitado el monto por cada día transcurrido”.

16. Por tanto, al no observar la existencia de alguna cuestión de procedencia pendiente que resolver, el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción a esta Suprema Corte únicamente por lo que respecta al artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.
17. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Posteriormente, el Presidente de esta Suprema Corte, en acuerdo de seis de julio de dos mil dieciséis⁷, asumió competencia originaria para conocer del recurso de revisión, el cual lo registró con el número 725/2016 y ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables y al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este Alto Tribunal, para los efectos legales conducentes. Finalmente, se ordenó turnar el asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.
18. En acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis,⁸ el Presidente de la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío a su ponencia.

III. COMPETENCIA

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 y 85 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

⁷ Consultable de la foja 37 a 39 del toca.

⁸ *Ibidem* foja 86.

todos en relación con lo establecido en los puntos primero, tercero, cuarto, fracción I, inciso b), y Décimo Cuarto del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, y aunque exista jurisprudencia de este Alto Tribunal sobre este precepto, el Colegiado precisa que ésta no aborda la porción normativa combatida por la quejosa.

IV. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

20. No es necesario analizar la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión principal, así como los recursos de revisión adhesiva interpuestos por las autoridades responsables ni si fue interpuesto por parte legítima, toda vez que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dichas cuestiones, concluyendo que fueron presentados en tiempo y por parte legítima.

V. PROCEDENCIA

21. El recurso de revisión resulta procedente, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en la que declaró la constitucionalidad del artículo 34, fracción II de la ley combatida, respecto del cual si bien existe jurisprudencia y precedentes de este Alto Tribunal, lo relevante es que el Tribunal Colegiado sostiene que ésta no aborda la porción normativa impugnada por la quejosa.
22. En efecto, en su sentencia, el Tribunal Colegiado observó que sobre el precepto impugnado existe la jurisprudencia 76/2005 del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro "COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO, NO VIOLA LA

GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”, así como la tesis aislada XXVIII/2005 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER COMO MEDIDA DE APREMIO MULTA HASTA POR EL IMPORTE EQUIVALENTE A 1,500 VECES EL SALARIO MÍNIMO VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

23. Sin embargo, lo relevante para el Tribunal Colegiado es que en dichas tesis esta Suprema Corte no analizó la validez de la porción normativa de la referida norma legal, relativa a que la multa “podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la comisión”, respecto del cual la quejosa alega que es “excesivo, carente de tope y fundamentación y motivación legislativa, por ser ilimitado el monto por cada día transcurrido”. Por tanto, debe concluirse la procedencia del presente recurso de revisión.

VI. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

24. Previo a proceder a analizar el fondo del asunto, es necesario precisar cuáles fueron los argumentos formulados por la parte quejosa en su demanda original contra el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica; posteriormente, destacar las consideraciones por las cuales la jueza de Distrito negó el amparo contra dicho precepto y, finalmente, los conceptos de agravio que los recurrentes enderezan contra dicha determinación.
25. **Demanda de amparo.** En su escrito original de demanda, la quejosa formula cinco conceptos de violación, de los cuales sólo el tercero dedica a combatir la regularidad constitucional del artículo 34, fracción II de Ley combatida; en éste afirma que el precepto impugnado es violatorio del artículo 22 de la Constitución Federal al contemplar una multa excesiva e inusitada.

26. Ello, pues la quejosa argumenta que el precepto impugnado si bien *“contempla una multa máxima de 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, ni este precepto, ni ningún otro de la LFCE, establecen bases para la graduación o modulación de la sanción y que deben estar contempladas legalmente, como serían, por ejemplo, la gravedad de la infracción, la intencionalidad, la reincidencia, la capacidad económica, etc.”*. *“Además y sin perjuicio de lo anterior, es excesivo, y carente de fundamentación y/o motivación legislativa, el sólo hecho de que se autorice el tope máximo por cada día transcurrido.”* En opinión de la quejosa *“al no tener tope el número de días que pueden correr para incrementarla por cada uno que transcurra esa sanción es infinita y, en realidad, carente de modulación o tope máximo, y por ende, contraria a los dispositivos 22, en relación el 16, de la Carta Magna.”* En apoyo de su argumentación cita la tesis del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro **“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE”**.

27. **Sentencia recurrida.** En su sentencia, la Jueza de Distrito al analizar el fondo del asunto precisó que *“[p]or cuestión de técnica se estudian los argumentos planteados en el tercer concepto de violación, encaminados a combatir la constitucionalidad del artículo 34, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica”*, los cuales calificó de inoperantes, ya que alegando violación al principio de seguridad jurídica, se observa la existencia de un criterio jurisprudencial de observancia obligatoria, identificado con el número P.J. 76/2005 emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: **“COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.”**

28. **Recurso de revisión principal.** En su escrito de revisión, la recurrente formula tres conceptos de agravio, de los cuales sólo el primero dedica a combatir la determinación de inoperancia decretada por la jueza de Distrito

en contra del artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, en los siguientes términos.

29. La recurrente alega que, contra lo determinado por la jueza de Distrito, la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte no resuelve el planteamiento realizado en el tercero concepto de violación, por lo que fue omisa en contestar sus argumentos. En su opinión, la jurisprudencia de este Alto Tribunal *“sólo resolvió que la sanción tenía un propósito y que el gobernado podía conocerlo, pero allí no se abordó bajo la óptica de lo excesivo e ilimitado por el incremento de la sanción por cada día transcurrido, por lo que deberá emprenderse este examen, siendo incongruente e ilegal resolver con una tesis de jurisprudencia que no aborda el tema planteado en su integridad por los motivos expuestos.”*

VII. ESTUDIO DE FONDO

30. Como quedó expuesto con anterioridad, la materia de análisis del presente recurso de revisión se limita a evaluar la regularidad constitucional del artículo 34 de la Ley Federal de Competencia Económica publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa dos —actualmente abrogado—, el cual establece lo siguiente:

Artículo 34. Para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la Comisión podrá emplear los siguientes medios de apremio:

[...]

II. Multa hasta por el importe del equivalente a 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión.

48. Como se aprecia de la transcripción, el precepto impugnado establece una medida de apremio al alcance de la Comisión Federal de Competencia

Económica prevista por el legislador para *“el eficaz desempeño de sus atribuciones”*, consistente en una multa *“hasta por el importe equivalente a 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión.”*

49. Así, la medida de apremio prevista en la norma impugnada, consistente en una multa, contiene dos dispositivos: 1) el primero consistente en un tope máximo de la cantidad a imponerse establecido en la porción que dice *“hasta por el importe equivalente a 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal,* 2) un mecanismo de actualización consistente en la aplicación de una nueva multa por cada día que transcurra de contumacia del agente económico, reflejado en la porción normativa que establece que dicha cantidad *“podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión.”*
50. El Tribunal Colegiado observa que sobre el precepto impugnado existe jurisprudencia de esta Suprema Corte, así como precedentes, sin embargo, observa que dichos criterios no han abordado frontalmente la regularidad constitucional del dispositivo identificado en el inciso 2), respecto del cual la quejosa formula argumentos directos, esto es, sobre el dispositivo de actualización diaria de la multa.
31. En la sentencia recurrida, la jueza de Distrito no evaluó la regularidad constitucional de dicha porción normativa, ya que calificó como inoperantes los argumentos contenidos en el tercer concepto de violación de la quejosa ya que observó la existencia del criterio jurisprudencial número P.J. 76/2005 emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: **“COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.”**

32. En su recurso de revisión, la recurrente combate la anterior determinación alegando que la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte no resuelve el planteamiento realizado en el tercero concepto de violación. En su opinión, la jurisprudencia de este Alto Tribunal *“sólo resolvió que la sanción tenía un propósito y que el gobernado podía conocerlo, pero allí no se abordó bajo la óptica de lo excesivo e ilimitado por el incremento de la sanción por cada día transcurrido, por lo que deberá emprenderse este examen, siendo incongruente e ilegal resolver con una tesis de jurisprudencia que no aborda el tema planteado en su integridad por los motivos expuestos.”*
51. El argumento de la recurrente es parcialmente fundado y, por tanto, debe revocarse la calificación de inoperancia decretada por la jueza de Distrito y reasumir jurisdicción para estudiar en sus méritos el tercer concepto de violación de la demanda original de amparo.
52. La jurisprudencia 76/2005 del Pleno de esta Suprema Corte —con base en la cual la jueza de Distrito calificó como inoperantes los argumentos del tercer concepto de violación de la quejosa— derivó de la resolución de la contradicción de tesis 17/2004-PL, resuelta el veintiocho de abril de dos mil cinco, cuyas consideraciones ahora se retoman.
53. La citada contradicción de tesis tuvo como materia un diferendo de criterios entre las dos salas de esta Suprema Corte, la cual se delimitó a la siguiente pregunta: *“si la medida de apremio prevista en la fracción II del artículo 34 de la Ley Federal de Competencia Económica, consistente en multa de hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que llegue a imponerse a los gobernados por no acatar las determinaciones de la Comisión Federal de Competencia, al no contener los elementos que permitan a la citada autoridad individualizar la sanción es o no violatorio de la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales.”*

54. Como se puede observar, el Pleno no sometió a escrutinio constitucional el dispositivo de actualización de la multa por cada día transcurrido de contumacia del agente económico en cumplir una orden de la Comisión Federal de Competencia, ya que abordó una pregunta previa, a saber, si la falta del señalamiento de factores a considerar para individualizar la multa hasta en mil quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal resulta inconstitucional.
55. En consecuencia, debe calificarse como fundado el argumento de la recurrente en contra de la inoperancia decretada sobre su planteamiento de inconstitucionalidad, sin embargo, solo parcialmente, pues, en su tercer concepto de violación la quejosa alegó que la norma impugnada viola el artículo 22 constitucional, porque si bien *“contempla una multa máxima de 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, ni este precepto, ni ningún otro de la LFCE, establecen bases para la gradación o modulación de la sanción y que deben estar contempladas legalmente, como serían, por ejemplo, la gravedad de la infracción, la intencionalidad, la reincidencia, la capacidad económica, etc.”*. *“Además y sin perjuicio de lo anterior, es excesivo, y carente de fundamentación y/o motivación legislativa, el sólo hecho de que se autorice el tope máximo por cada día transcurrido.”* En opinión de la quejosa *“al no tener tope el número de días que pueden correr para incrementar la por cada uno que transcurra esa sanción es infinita y, en realidad, carente de modulación o tope máximo, y por ende, contraria a los dispositivos 22, en relación el 16, de la Carta Magna.”* En apoyo de su argumentación cita la tesis del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro *“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE”*.
56. Así, si bien es cierto que la quejosa combate el dispositivo de actualización diaria de la multa del artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica (abrogada), también lo es que en su argumentación la quejosa se dolió que la multa no contuviera factores de individualización, lo

cual, como correctamente lo determinó la jueza de Distrito se encuentra resuelto por la jurisprudencia 76/2005 del Pleno de esta Suprema Corte, derivada de la resolución de la contradicción de tesis 17/2004-PL

57. Para ilustrar lo anterior conviene traer a colación las consideraciones de aquella ejecutoria del Pleno de este Alto Tribunal. Así, al proceder a contestar la pregunta de la contradicción de tesis, el Pleno de este Alto Tribunal precisó que los medios de apremio son instrumentos jurídicos que la ley pone al alcance de las autoridades y que pueden utilizarse para hacer cumplir sus determinaciones en caso de contumacia de aquél a quien se manda apremiar, es decir, en contra del desacato de los gobernados a las determinaciones de la Comisión Federal de Competencia, en ejercicio de las atribuciones que la ley le otorga para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.
58. Esto es —precisó el Tribunal Pleno— la medida de apremio tiene como propósito vencer la contumacia del particular a cumplir una determinación de la autoridad, es decir, va dirigida a quien está obligado a actuar en determinada forma o dejar de hacer algo que debe cumplirse en virtud de un mandato legítimo de autoridad competente.
59. Por tanto, la medida de apremio en la ley impugnada, que contempla la imposición de una multa hasta por mil quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, permite a la autoridad graduar el monto de la multa con base en las circunstancias particulares del caso, de acuerdo con la finalidad de las órdenes de la Comisión Federal de Competencia, en virtud de que el artículo 34, fracción II citado precisa una cantidad que no puede exceder la autoridad al aplicar la multa, y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, está determinada, puesto que, el mínimo a imponer resulta una unidad monetaria

y el máximo hasta donde el artículo autoriza, por lo que se establece un sistema flexible para la imposición de las multas, que permite su graduación.

60. En la ejecutoria se recuerda que el Tribunal Pleno ha establecido el criterio de que el derecho fundamental a la seguridad jurídica, garantizado en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respeta por el legislador en las disposiciones de observancia general mediante las cuales establece sanciones administrativas a los gobernados, si con la regulación respectiva se genera certidumbre a éstos sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, además, se acota en la medida necesaria y razonable tal atribución, impidiendo a la autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa.
61. En ese sentido —continúa la ejecutoria de mérito— el referido derecho se respeta cuando en la norma correspondiente se prevé un tope o cuantía monetaria máxima a la cual puede ascender el monto de la multa, con independencia de que en el propio cuerpo jurídico no se prevean los elementos que debe considerar la autoridad sancionadora para calcular el monto al que ascenderá su imposición, pues ante ese contexto normativo la autoridad sancionadora tendrá plenamente acotado su campo de acción, en virtud de que no podrá sobrepasar el máximo legal, en el caso, hasta por el importe del equivalente a mil quinientas veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión Federal de Competencia.
62. Por otra parte, la decisión que adopte la autoridad sobre la cuantía a la que ascienda la sanción, superior al mínimo, deberá plasmarse por escrito, expresando las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado, en términos de lo dispuesto en el párrafo primero del citado artículo 16 de la Constitución Federal.
63. Dicho en otras palabras, el Pleno determinó que la norma no presentaba vicio de invalidez constitucional alguno porque prevé una sanción o

afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, que respeta el principio de seguridad jurídica, ya que cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquélla, que aun cuando le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, permite al gobernado conocer las consecuencias de su actuar, e implica que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del margen legislativamente permitido, se encuentre debidamente motivada, de manera tal que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en que se suscitó el hecho.

64. Por tanto, como se observa de las anteriores consideraciones, se concluye que sólo es parcialmente fundada la inconformidad de la recurrente, pues la jurisprudencia del Pleno sí resuelve uno de los planteamientos de su tercer concepto de violación, a saber, aquello por el cual se reprocha que el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica no establezca factores de individualización que permita la gradación de la multa entre un mínimo un máximo, por lo que en este aspecto debe confirmarse la inoperancia decretada por la jueza de Distrito.
65. Sin embargo, como se puede concluir, la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 17/2004-PL no resuelve la otra pregunta constitucional específica de la recurrente —relacionada con el mecanismo de actualización diaria de la multa—, por tanto, la existencia de la jurisprudencia 76/2005 no justifica la calificación de inoperancia decretada de la jueza de Distrito, tal y como se puede desprender de la siguiente transcripción:⁹

COMPETENCIA ECONÓMICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE PREVÉ LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La fracción II del artículo 34 de la Ley Federal de Competencia Económica, que prevé la medida de apremio consistente en una multa hasta por el importe del equivalente

⁹ Tesis de jurisprudencia 76/2005, visible en la página 5 del Tomo XXII (julio de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

a 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, a los gobernados que no acaten las determinaciones de la Comisión Federal de Competencia, respeta la citada garantía constitucional, toda vez que tal medio de apremio tiene como propósito vencer la contumacia del particular a cumplir una determinación de la citada comisión, lo que permite que el gobernado conozca las consecuencias de su actuar e implica que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del margen legislativamente permitido, se encuentre debidamente motivada, de manera que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en que se suscitó el hecho.

66. Pues bien, con base en lo anterior, esta Sala proceda a evaluar la validez del artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica, exclusivamente por lo que respecta al dispositivo de actualización de la multa, consistente en la porción que establece *“cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión.”*
67. En contra de dicha porción normativa, la quejosa alegó —en su tercer concepto de violación en la demanda original de amparo— que es violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal al contemplar una multa excesiva e inusitada.
68. Ello, pues la quejosa argumenta que *“Además y sin perjuicio de lo anterior, es excesivo, y carente de fundamentación y/o motivación legislativa, el sólo hecho de que se autorice el tope máximo por cada día transcurrido.”* En opinión de la quejosa *“al no tener tope el número de días que pueden correr para incrementarla por cada uno que transcurra esa sanción es infinita y, en realidad, carente de modulación o tope máximo, y por ende, contraria a los dispositivos 22, en relación el 16, de la Carta Magna.”* En apoyo de su argumentación cita la tesis del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro *“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE”*.
69. Pues bien, reasumiendo jurisdicción sobre el tema, esta Sala concluye que el argumento de la quejosa es infundado porque se basa en una premisa

incorrecta, a saber, que el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica no establece un tope de días o límite de actualización diaria de dicha multa. Como se desprende de su argumentación, la quejosa supone que la actualización diaria de la multa no cuenta con parámetro alguno en dos aspectos: su graduación diaria y el tope de días, el cual considera puede extender hasta el infinito.

70. Esta Sala observa que aunque sobre dicho planteamiento no existe un criterio jurisprudencial preciso, lo cierto es que en diversos precedentes esta Suprema Corte se ha referido a dicha premisa, los cuales ahora se retoman para resolver el planteamiento del quejoso. Cabe precisar que por economía procesal esta Sala estima conveniente resolver el presente asunto, pues a pesar de que existen precedentes relevantes al respecto, lo relevante es que no existe jurisprudencia sobre el punto y ciertamente no existe un precedente que frontalmente haya articulado la respuesta precisa al punto.
71. En primer lugar, cabe precisar que al resolver la contradicción de tesis 17/2004, aunque el Pleno se pronunció sobre los parámetros de individualización de la multa que puede llegar hasta mil quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal —determinando que aunque no se contengan expresamente la autoridad debe considerar todos los elementos del caso para graduar la multa—, precisó que todo el mecanismo de la medida de apremio otorgaba certeza a los particulares, ya que contenía elementos normativos suficientes para constreñir las facultades de apreciación de la autoridad, al dejar la decisión del monto de la multa a su discreción.
72. Por tanto, una primera conclusión relevante es que la actualización diaria de la multa prevista en la norma impugnada está condicionada al criterio de la jurisprudencia 76/2005 del Pleno de esta Suprema Corte, esto es, por cada día de actualización la autoridad debe individualizar la cantidad entendiendo que la mínima es una unidad monetaria y el tope máximo son las quinientas

veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, lo cual debe motivarse de manera concreta de acuerdo a las circunstancias del caso.

73. Ello no supone la obligación de la autoridad de motivar cada una de las actualizaciones a través de una argumentación independiente, a través de un acuerdo por cada día, por ejemplo, pues puede realizar dicha motivación en conjunto y en un solo acuerdo —como sucedió en la especie— siempre y cuando el particular pueda conocer las razones de dicha decisión en términos de la contradicción de tesis 17/2004 y, una vez más, dicha determinación esté adecuadamente motivada —extremo que corresponde analizar en un plano de legalidad.
74. En segundo lugar, como lo ha establecido la Segunda Sala de esta Suprema Corte, el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica no establece una sanción, que sea, por tanto, consecuencia de una responsabilidad acreditada, sino que se trata de una medida de apremio, *“ya que la finalidad perseguida por la autoridad al imponerla es obtener el cumplimiento debido a su mandato.”*¹⁰
75. Por tanto, la actualización diaria de la multa no carece de un límite, ya que la norma es precisa en indicar que dicha actualización sólo se podrá decretar en tanto persista la contumacia del particular en cumplimentar el requerimiento de la autoridad, lo cual una vez más está sujeto a una debida motivación. En efecto, al establecerse en el precepto impugnado que dicha *“cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por la Comisión”* debe entenderse que cada una de las actualizaciones diarias depende íntegramente de la conducta del

¹⁰ Tesis aislada LXXII/2015 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1189 del Libro 21 (agosto de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro y contenido: “COMPETENCIA ECONÓMICA. LA MULTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, CONSTITUYE UNA MEDIDA DE APREMIO. El precepto referido establece que para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la Comisión Federal de Competencia podrá emplear el apercibimiento o la multa, la cual constituye una medida de apremio y no propiamente una sanción impuesta al agente económico o al sujeto investigado porque se presume su responsabilidad, ya que la finalidad perseguida por la autoridad al imponerla es obtener el cumplimiento debido a su mandato.”

particular y no de la voluntad discrecional de la autoridad. Si el agente requerido no persiste en su contumacia, con su sola voluntad impide que la autoridad actualice una nueva multa y ésta por tanto sólo podrá decretarse por la voluntad del particular de incumplir con lo ordenado por la autoridad.

76. Por estas razones, la Segunda Sala ha determinado que la referida medida de apremio no vulnera el artículo 22 de la Constitución, *“toda vez que tal medida de apremio no constituye una apropiación violenta de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de ellos, sin título legítimo y sin contraprestación, que es lo que prohíbe el citado precepto constitucional, sino que se trata de un apercibimiento en caso de que el gobernado no atienda lo ordenado por la autoridad administrativa en el ámbito de su competencia.”*¹¹
77. Ahora bien, dicho lo anterior, esta Sala observa que la recurrente procede a formular un argumento diferenciado, aduciendo que es probable que la autoridad emita un requerimiento de imposible cumplimiento, por lo cual el agente económico quede en un estado de indefensión, pues al no poder satisfacer el requerimiento, la autoridad podrá imponerle una multa diaria hasta en tanto decida discrecionalmente modificar los términos de su requerimiento.
78. Esta Sala rechaza que este argumento acredite un vicio de inconstitucionalidad de la norma; en todo caso, demuestra la ilegalidad del

¹¹ Tesis aislada XXVIII/2005 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 357 del Tomo XXI (marzo de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: “COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER COMO MEDIDA DE APREMIO MULTA HASTA POR EL IMPORTE DEL EQUIVALENTE A 1,500 VECES EL SALARIO MÍNIMO VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El citado precepto, en cuanto prevé que la Comisión Federal de Competencia Económica podrá imponer una multa hasta por el importe del equivalente a 1,500 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal, cantidad que podrá aplicarse por cada día que transcurra sin cumplimentarse lo ordenado por ella, no transgrede el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que tal medida de apremio no constituye una apropiación violenta de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de ellos, sin título legítimo y sin contraprestación, que es lo que prohíbe el citado precepto constitucional, sino que se trata de un apercibimiento en caso de que el gobernado no atienda lo ordenado por la autoridad administrativa en el ámbito de su competencia.”

requerimiento de información, esto es, una indebida aplicación de las normas, que ante su impugnación, debería llevar a la autoridad judicial a declarar la invalidez de dichos actos de aplicación por vicios propios —se insiste, en un ámbito de estricta legalidad. No obstante, debe insistirse, no trasciende a la validez de la medida de apremio, cuyo contenido en sus propios méritos no autoriza acto arbitrario alguno.

79. Desde esta perspectiva, por tanto, cabe rechazar que el dispositivo de actualización diaria de la multa otorgue un ámbito de discrecionalidad injustificada a la autoridad. Como lo ha determinado la Segunda Sala en diversos precedentes, la medida de apremio contenida en el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia forma parte de un sistema normativo más amplio, a través del cual se inviste a la Comisión Federal de Competencia Económica de atribuciones para *“investigar, requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentación que estime relevante y pertinente, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como de realizar visitas de verificación en el domicilio del investigado, en que se presuma que existen elementos necesarios para la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y concentraciones contrarias a la ley” [...] sistema de atribuciones que tiene la “finalidad perseguida tiene un interés general, consistente en prevenir con eficacia toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario que tenga por objeto obtener el alza de los precios y, en general, todo acto que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas y en perjuicio de alguna clase social o del público en general, el cual debe prevalecer sobre el interés individual.”*¹²

¹² Tesis aislada LXXV/2015 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1191 del Libro 21 (agosto de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “48. COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 2, 8o., 9, FRACCIÓN IV, 23, 24, FRACCIONES I, IV Y XIX, 25, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35 Y 36 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO CONTRAVIENEN LA LIBERTAD DE COMERCIO POR OTORGAR ATRIBUCIONES A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PARA INVESTIGAR, REQUERIR A LOS PARTICULARES Y AGENTES ECONÓMICOS LA INFORMACIÓN O DOCUMENTACIÓN QUE ESTIME RELEVANTE Y PERTINENTE, CITAR A DECLARAR A QUIENES TENGAN RELACIÓN CON LOS HECHOS DE QUE SE TRATE, ASÍ COMO DE REALIZAR VISITAS DE VERIFICACIÓN EN EL DOMICILIO DEL

80. Así, esta Sala concluye que la aplicación de la medida de apremio debe ser consecuencia de la contumacia de un agente económico en responder a la autoridad especializada un requerimiento, emitido éste en ejercicio de sus facultades de investigación, esto es, debe preceder un acto de requerimiento que esté debidamente fundado y motivado, en el cual se indique un plazo razonable para su cumplimiento y se especifique los elementos del requerimiento mismo, los cuales deben solicitarse bajo una perspectiva de razonabilidad, todo lo cual podrá ser cuestionado en un ámbito de legalidad, a fin de garantizar que la aplicación de la medida de apremio sea el producto de una decisión justificada.
81. Luego, a nivel constitucional, debe insistirse, se trata de una facultad reglada, por lo que debe concluirse que la premisa en que se basa el argumento de la quejosa es incorrecta, razón por la cual no procede realizar un mayor contraste entre la norma impugnada y el parámetro de control constitucional, ya que al tratarse de la materia administrativa y no surtirse hipótesis alguna de suplencia de la quejosa, el presente asunto debe resolverse bajo el estándar de estricto derecho.
82. En este sentido, también debe desestimarse el planteamiento del quejoso, en el sentido de que el dispositivo de actualización diaria de la multa por persistencia de la contumacia del agente económico resulte excesivo y, por tanto, violatorio del artículo 22 constitucional, pues si con este argumento lo que pretende atacar es la norma por la severidad del mismo mecanismo de actualización diaria, debe indicarse que ello cae en el ámbito de configuración legislativa del Congreso de la Unión para diseñar medidas de apremio y, al no aportarse mayores elementos por el quejoso para evaluar la proporcionalidad de la medida, esta Sala estima que la mera mención de que

INVESTIGADO, EN QUE SE PRESUMA QUE EXISTEN ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA EXISTENCIA DE MONOPOLIOS, PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, ESTANCOS Y CONCENTRACIONES.

el dispositivo es muy severo, bajo el estándar de estricto derecho, un juez constitucional no tiene permitido revisar mayormente las decisiones del legislador democrático, salvo en lo ya realizado.

83. En consecuencia, al resultar infundados los argumentos de la quejosa formulados en su tercer concepto de violación —no resueltos todavía por la jurisprudencia 76/2005—, debe reconocerse la validez del artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Competencia Económica.

VIII. RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA.

- II. En virtud de la determinación adoptada en esta resolución, se declara **sin materia** el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la directora General Adjunta de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Economía en ausencia del Jefe de Unidad de Asuntos Jurídicos que actúa en representación del Presente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en dicho recurso viene a defender la constitucional de la norma impugnada, por lo que dado el sentido de la presente resolución carece de sentido pronunciarse sobre sus argumentos.

IX. RESERVA DE JURISDICCIÓN

- III. Ahora bien, en virtud de que subsisten agravios hechos valer en diverso recurso en relación con el acto de aplicación, y respecto del artículo 20, fracción XVI del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, por ende, procede reservar jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, para que estudie los temas de legalidad propios de su competencia.

AMPARO EN REVISIÓN 725/2016

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se **niega el** amparo, respecto del artículo 34, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica (abrogada).

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 en términos de lo expuesto en el último considerando, de esta ejecutoria.

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 de 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.