

# Decisiones Relevantes

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

92

Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México



Constitucionalidad  
de las facultades  
de la Comisión Federal  
de Competencia Económica  
en materia de investigación



## **Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación**

FO  
PO  
P700.113  
M494C

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Constitucionalidad de las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica en materia de investigación / [la investigación y redacción de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigador Francisco Javier Coquis Velasco ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. – Primera edición. – México : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

78 páginas ; 22 cm. – (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 92)

ISBN 978-607-468-952-5

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Decisiones judiciales – Análisis 2 México. Comisión Federal de Competencia Económica – Investigaciones – Sistema de competencias – Constitucionalidad 3. Competencia económica – Legislación – Reformas – Estudios 4. Competencia monopólica – Tesis – Estudio de casos 5. Libre concurrencia 6. Derechos fundamentales 7. Derecho de no autoincriminación 8. Procedimiento administrativo disciplinario I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. Coquis Velasco, Francisco Javier, investigador IV. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , prologuista V. título VI. Serie  
LC KGF3731

Primera edición: julio de 2017

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Avenida José María Pino Suárez núm. 2  
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
C.P. 06065, Ciudad de México, México.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

La investigación, la redacción, la edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CONSTITUCIONALIDAD DE LAS FACULTADES  
DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA  
ECONÓMICA EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN**

SERIE  
DECISIONES RELEVANTES  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2017

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Luis María Aguilar Morales  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

### **Segunda Sala**

Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza  
*Presidente*

Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos  
Ministro Alberto Pérez Dayán



### **Comité Editorial**

Lic. María Bertha Fernández García de Acevedo  
*Secretaria General de la Presidencia*

Mtra. Cielito Bolívar Galindo  
*Coordinadora de Compilación  
y Sistematización de Tesis*

Mtra. Martha Beatriz Pinedo Corrales  
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,  
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Carlos Avilés Allende  
*Director General de Comunicación y Vinculación Social*

Dr. Héctor Arturo Hermoso Larragoiti  
*Director General de Casas de la Cultura Jurídica*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Pedro Salazar Ugarte  
*Director*

Francisco Alberto Ibarra Palafox  
*Secretario Académico*

Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Francisco Javier Coquis Velasco  
*Investigador*

## PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones —en principio— sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y a que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas de forma simple y llana.

Es así como se da continuidad a la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participa en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, se espera que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Luis María Aguilar Morales  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

## INTRODUCCIÓN

La prohibición de constituir monopolios se previó desde 1917 en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto original de 5 de febrero de ese año, en donde además se precisaron algunas actividades y áreas exclusivas que, en esa época, no deberían ser consideradas como tales, entre otras, la acuñación de moneda, los correos, telégrafos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes por medio de un solo banco controlado por el Gobierno Federal.

Ante la necesidad de contar con la ley reglamentaria de dicho artículo, el 24 de diciembre de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Competencia Económica, ordenamiento que durante su vigencia tuvo diversas modificaciones hasta su abrogación el 23 de mayo de 2014, con la publicación en esta fecha de una nueva ley con la misma denominación, la cual tiene por objeto "promover, proteger y

garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopolísticas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados"; legislación que, además de establecer novedosas disposiciones, retomó algunas ya contempladas en la anterior.

Es el caso de que algunas disposiciones de la Ley abrogada, en específico los artículos 34 y 34 BIS 2, fueron impugnados por una empresa televisora cuando aún se encontraban vigentes, al considerarlos violatorios de sus derechos fundamentales, por lo que ésta promovió amparo en donde, al habérsele negado, promovió su revisión ante el Alto Tribunal, asunto asignado a la Primera Sala con el número de expediente 636/2013.

Dicho asunto cobra importancia en virtud de que las disposiciones previstas por los artículos impugnados prevalecen en la ley vigente en sus artículos 126, fracción II, y 119, respectivamente, lo que hace actual su resolución; por lo anterior, en este número de la Serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* se presenta la síntesis de la ejecutoria en la cual la Señora y los Señores Ministros se pronuncian, entre otras cosas, respecto a las facultades de la Comisión Federal de Competencia (ahora Comisión Federal de Competencia Económica), al principio de no autoincriminación y al procedimiento administrativo sancionador; asimismo, se incorpora el voto concurrente que formula el Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



Aunado a lo anterior, y con el fin de brindar al lector el panorama sobre la regulación en la materia, se agrega un estudio introductorio en el que se aborda el contenido, tanto de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, como de la vigente; todo ello se complementa con la incorporación de recientes criterios jurisprudenciales que respecto al tema ha emitido el Alto Tribunal.

Finalmente, este folleto se enriquece con el valioso comentario que, en atención al convenio de colaboración celebrado por este Máximo Órgano de Impartición de Justicia con la Universidad Nacional Autónoma de México, elaborado por el doctor Francisco Javier Coquis Velasco, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de dicha casa de estudios.

## **I. NORMATIVA EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA**

**E**n el amparo en revisión 636/2013, materia de este folleto, se analizó la constitucionalidad de los artículos 34, fracción II, y 34 BIS 2 de la Ley Federal de Competencia Económica, ordenamiento actualmente abrogado por la nueva Ley de la materia conforme al artículo segundo transitorio del Decreto que la emite, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; sin embargo, cabe precisar que las hipótesis enmarcadas en dichos numerales prevalecen en la nueva Ley en los artículos 126, fracción II, y 119, respectivamente, lo que hace actual la resolución a dicho asunto.

Por tanto, previamente a la síntesis de la ejecutoria respectiva, a continuación se presenta un breve estudio sobre la estructura y el contenido de las referidas Leyes, tanto la abrogada como la vigente, así como los criterios más recientes de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación en materia de competencia económica, a fin de brindar al lector información actualizada en la materia.

## 1. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (ABROGADA)

El 24 de diciembre de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Competencia Económica, con la cual se abrogaron, según su artículo tercero transitorio, los ordenamientos siguientes:

- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1934, y sus reformas.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1950, y sus reformas.
- Ley de Industrias de Transformación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo de 1941.
- Ley de Asociaciones de Productores para la Distribución y Venta de sus Productos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 1937.

Esta Ley, conforme a su artículo 1o., fue reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Federal<sup>1</sup> en "materia de compe-

---

<sup>1</sup> Véase el artículo 28 constitucional vigente el 28 de enero de 1992, consultado el 27 de junio de 2017, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?a=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimE2VCMrflsnCECSIArvq0I5HCFIXkN9QRimN4pk8I165>.

tencia económica, monopolios y libre competencia", precepto que, en términos generales, consagra la prohibición de establecer monopolios y de realizar prácticas monopólicas; prevé una sanción para quienes eviten la libre competencia o la competencia, y determina las funciones del Estado que no constituirían, en su momento, monopolios en diversas áreas estratégicas.<sup>2</sup>

El artículo segundo de esta Ley dispuso que su objeto sería "proteger el proceso de competencia y libre competencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios."

De esta manera, atendiendo a su objeto y a lo previsto por el artículo 28 constitucional, la Ley se estructuró de la siguiente forma:

### • **Capítulo I. Disposiciones generales**

Éste comprendió los artículos 1o. a 7o., en los cuales se estableció la aplicabilidad y el objeto de la Ley, se precisaron los nombres de las dependencias mencionadas a lo largo de todo su contenido, se determinaron los sujetos regidos por el ordenamiento, se establecieron las funciones y actividades de asociaciones que no constituirían monopolios, y se determinó la forma en que se impondrían los precios máximos a los productos

---

<sup>2</sup> Como la acuñación de moneda, correos, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y refiere que no constituirán monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus intereses, así como las asociaciones o sociedades cooperativas de productores, ni los privilegios otorgados a los autores y artistas por un tiempo determinado para la producción de sus obras

y servicios necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

### • **Capítulo II. De los monopolios y las prácticas monopólicas**

Conformado por los artículos 8o. a 15, estableció la prohibición de los monopolios y las prácticas que tiendan a disminuir, dañar o impedir la competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios; determinó cuáles son las prácticas monopólicas absolutas y las relativas y sus requisitos para ser consideradas como tales; definió los criterios para determinar el mercado relevante, así como para saber si un agente económico tiene poder sustancial en éste; señaló los actos de autoridad que no producirían efectos jurídicos y estableció la facultad de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante COFECE), para investigar de oficio o a petición de parte los actos mencionados y la posibilidad de declarar su existencia, la cual podrá ser impugnada.

### • **Capítulo III. De las concentraciones**

Capítulo que abarca de los numerales 16 a 22 de la Ley, donde define el término "concentración"; previó la facultad de la COFECE para impugnar y sancionar las concentraciones, así como lo que debe considerarse al investigar éstas; los tipos de concentraciones que deben notificarse a dicha Comisión, así como la manera de hacerlo, y establece las concentraciones que no podrán impugnarse.

## • **Capítulo IV. De la COFECE**

Conformado por los artículos 23 a 29, en los que se consagró la naturaleza jurídica de la COFECE, sus atribuciones e integración, la manera en que resuelve los casos sometidos a su consideración, la forma de designar a los comisionados,<sup>3</sup> su duración en el cargo y las causas de remoción.

## • **Capítulo V. Del procedimiento ante la COFECE**

En éste (artículos 30 a 34) se establece la forma de iniciar el procedimiento, ya sea de oficio o a petición de parte; los documentos o informes que podrá requerir la Comisión para realizar sus investigaciones; las denuncias de prácticas monopólicas u otras prohibidas por la ley que podrán presentarse por escrito ante ella; la forma de tramitar dicho procedimiento y los medios de apremio<sup>4</sup> de los que puede valerse la COFECE para desempeñar eficazmente sus atribuciones.

## • **Capítulo VI. De las sanciones**

Capítulo que en sus artículos 35 a 38 prevé los tipos de sanciones<sup>5</sup> que puede imponer la Comisión, entre ellas: la suspensión,

<sup>3</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el Senado de la República, constitucionalmente, carece de facultades para objetar los nombramientos de los Comisionados de la COFECE, de ahí que el artículo 26, primer párrafo, de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, que previó dicha posibilidad, se consideró violatorio de los artículos 49, 89, fracción II, y 90 constitucionales. Tesis P./J. 115/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 957; Registro digital: 170846.

<sup>4</sup> El Tribunal Pleno del Máximo Órgano Jurisdiccional del País sostuvo que la multa respeta la garantía de seguridad jurídica, pues su propósito es que el particular cumpla con las determinaciones de dicha Comisión. Tesis P./J. 76/2005, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 5; Registro digital: 178031.

<sup>5</sup> El Pleno del Alto Tribunal determinó que la COFECE, al contar con facultades directamente emanadas de la Constitución para imponer sanciones, deberá entenderse que también la estará



la orden de desconcentración, la imposición de multas y los lineamientos para su aplicación; y consagra la posibilidad de que el agente económico que demuestre sufrir daños y perjuicios por la práctica monopólica solicite, vía judicial, una indemnización.

## • **Capítulo VII. Del recurso de reconsideración (artículo 39)<sup>6</sup>**

Recurso procedente contra las resoluciones de la COFECE, dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la misma.

### **a) Reformas a la Ley abrogada**

Esta Ley, desde su publicación en 1992, hasta su abrogación el 23 de mayo de 2014, tuvo cinco reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fechas 23 de enero de 1998, 28 de junio de 2006, 10 de mayo de 2011, 30 de agosto de 2011 y 9 de abril de 2012.

De éstas, habría que resaltar la de 28 de junio de 2006, por medio de la que se reformaron y adicionaron diversos preceptos, algunos de los cuales fueron impugnados en el amparo en revisión materia de este folleto, entre ellos los artículos 31, 34,

---

para ejecutar las resoluciones en que decida su imposición, pues de lo contrario no podría ejercerse dicha facultad sancionatoria, dado que carecería de fuerza coactiva para que los infractores cumplieran con las disposiciones legales. Tesis P./J. 118/2007, publicada en el *Semanario* . op. cit. , Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 968, Registro digital: 170833.

<sup>6</sup> Recurso que ya no se integró en la nueva Ley, pues de acuerdo con el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de ésta, las resoluciones en los procedimientos de la COFECE sólo podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 28 constitucional.

fracción II, y 34 bis 2, por considerarlos inconstitucionales, razón por la cual conviene precisar su contenido.

En términos generales, estos artículos dispusieron la facultad de la COFECCE para requerir informes y documentos necesarios a fin de realizar sus investigaciones; citar a declarar a quienes se relacionen con los hechos que investiga y solicitar a la autoridad judicial competente autorice llevar a cabo visitas de verificación y de las cuales se levantará un acta (artículo 31); la posibilidad de que la Comisión emplee medidas de apremio con el fin de desempeñar sus facultades (artículo 34); la obligación para las personas que tienen conocimiento de un hecho investigado por la COFECCE de proporcionar, dentro de un término, la información, cosas y/o documentos que tengan en su poder, de presentarse a declarar y permitir la realización de diligencias de verificación; y la forma en que ésta adoptará sus resoluciones (artículo 34 BIS 2).

### **b) Propósito del legislador con la modificación de 28 de junio de 2006**

Respecto a los mencionados artículos impugnados, conviene precisar el propósito que tuvo el legislador al modificarlos,<sup>7</sup> el cual fue para:

---

<sup>7</sup> Véase el Dictamen de la Cámara de Diputados, de fecha 25 de abril de 2006, del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, consultado el 27 de junio de 2017, en: <http://legislacion.scn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6auk7Kxp/Zf9U/qMin61mQV7WGoT9LzemuDxW62qUj09wV1XkcdplkXDCcUSECo7Q==>

- 1) Incluir en los artículos 31, 31 bis, y 32, la posibilidad de realizar una investigación directa o el reconocimiento en el domicilio de los agentes.
- 2) Establecer en el artículo 34 la facultad de la COFECE para imponer medidas cautelares o precautorias que ordenen la suspensión de los actos investigados, en tanto no se concluyera el procedimiento respectivo.
- 3) Ampliar las atribuciones de dicha Comisión para la búsqueda y obtención de información y documentos.

Así, con estas medidas se pretendió eficientar los procedimientos seguidos ante la COFECE al simplificarlos y mejorarlos, en virtud de que la aplicación preventiva de la Ley había revelado algunas lagunas normativas, entre ellas que no se previeron medidas precautorias o preventivas durante una investigación de dicha Comisión, lo que facilitaba que las personas investigadas alargaran los procedimientos administrativos y abusaran de los juicios de amparo para reclamar sus actos; en suma, dichas lagunas eran aprovechadas por los agentes económicos para realizar prácticas monopólicas.

## 2. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA VIGENTE

Esta Ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014,<sup>8</sup> y a la fecha sólo ha tenido una reforma, la

---

<sup>8</sup> Cabe precisar que, conforme al artículo primero transitorio del DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; dicho decreto

de 27 de enero de 2017; así, a fin de tener el contexto actual de dicho ordenamiento, a continuación se menciona brevemente su estructura, la cual está conformada por tres libros:

- **Libro Primero.** "De la organización y funcionamiento". Comprende cinco títulos, que van desde las disposiciones generales hasta la administración de la COFECE, todo lo cual se consagra en 51 artículos, y diversos capítulos y secciones.
- **Libro Segundo.** "De las conductas anticompetitivas". Conformado únicamente por un título llamado de la misma forma, que incorpora 6 capítulos con diferentes secciones y temas, entre los que se ubican: la prohibición de realizar prácticas monopólicas absolutas y relativas, así como para establecer barreras a la competencia y a la libre concurrencia; lo que debe tenerse en cuenta para determinar un mercado relevante o para saber si un agente económico tiene poder sustancial en éste; lo que debe considerarse para determinar que existe un insumo esencial y lo relativo a las concentraciones.
- **Libro Tercero.** "De los procedimientos". Se integra por 10 títulos que van del artículo 66 al 138, en los cuales se establece lo relativo a la investigación que efectúa la COFECE; el procedimiento que se sigue en forma de juicio, así como el que se lleva a cabo en la notificación de concentraciones, los de tipo especial; las reglas generales aplicables a los procedimientos; la clasificación de

---

entraría en vigor a los 45 días naturales siguientes a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

la información obtenida por la Comisión al realizar las investigaciones y diligencias; las medidas de apremio, multas y/o sanciones que puede imponer ésta en uso de sus facultades y el tiempo para que prescriban dichas medidas, y la forma de reparar el daño a quienes se vean perjudicados por una práctica monopólica o concentración ilícita.

En síntesis, algunos de los cambios que presenta la Ley vigente respecto de la abrogada, son:

- 1) Está estructurada en libros.
- 2) Establece en el Libro Segundo, título único, una sección III relativa a la determinación de los insumos esenciales.
- 3) En el Libro III, dedica un título VI para la información que la Comisión obtenga al realizar las investigaciones o diligencias de verificación.
- 4) Unifica en el Libro III, título VII, las medidas de apremio con las sanciones.
- 5) En el Libro III, regula un título en específico para la reparación de los daños y perjuicios.
- 6) Destina en el Libro III, un título IX para regular la prescripción y las medidas cautelares.
- 7) Agrega en el Libro III, un título X enfocado a "la Elaboración De Directrices, Guías, Lineamientos y Criterios Técnicos".

### 3. TESIS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

En su momento, algunas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, tanto la abrogada como la vigente, fueron impugnadas ante el Alto Tribunal, quien al resolver emitió diversos criterios que incluso, respecto de la abrogada, podrían servir de referencia para determinar el alcance de la Ley actual, entre ellos se ubican los siguientes:

- **Prácticas monopólicas absolutas.** La Segunda Sala de la Suprema Corte refirió que el artículo 9o. de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica<sup>9</sup> describe este tipo de prácticas como "los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto", por lo que es acorde con el artículo 28 constitucional que prohíbe dichas prácticas y todo aquello que signifique una indebida ventaja exclusiva a favor de una o varias personas determinadas y perjudicando con ello al público en general,<sup>10</sup> como puede ocurrir en las licitaciones.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ahora comprendido en el artículo 53 de la ley de la materia vigente.

<sup>10</sup> Tesis 2a./J. 111/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 982; Registro digital: 2012365

<sup>11</sup> Tesis 2a./J. 100/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta*. op. cit., Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 809; Registro digital: 2009655, y el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*; y tesis 2a./J. 99/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta*. op. cit., Décima Época, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 810, Registro digital: 2009656, y el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



- **Competencia jurisdiccional en competencia económica.** Al respecto, la Segunda Sala señaló que en atención a la complejidad de los aspectos técnicos que involucra las materias de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, así como para dar consistencia y homogeneidad a su marco regulatorio y evitar criterios distintos y contradictorios, se crearon órganos jurisdiccionales especializados, que son los facultados para conocer de los juicios de amparo o recursos vinculados contra diversos actos de la COFEC, <sup>12</sup> inclusive de aquellos derivados de una solicitud de acceso a la información, pues debe resolverse si la información fue completa y congruente y si las reservas fueron fundadas y motivadas, entre otras cuestiones relacionadas con la materia especializada. <sup>13</sup>
- **Amparo contra el procedimiento de investigación.** Sobre el tema, la Segunda Sala precisó que el juicio de amparo ante Juez de Distrito procede contra los actos de la COFEC consistentes en la investigación sobre la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones, siempre y cuando afecten el interés jurídico de la parte quejosa, como es el procedimiento de sanción por infracción en esas materias, pero no procede contra el oficio de presunta responsabilidad con el que se inicia dicho procedimiento administrativo por ser un acto intraprocesal. <sup>14</sup>

<sup>12</sup> Tesis 2a./J. 84/2016 (10a.), publicada en la Gaceta. op. cit., Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 1092; Registro digital: 2012188

<sup>13</sup> Tesis 2a./J. 119/2015 (10a.), publicada en la Gaceta... op. cit., Décima Época, Libro 26, enero de 2016, Tomo II, página 1322; Registro digital: 2010928

<sup>14</sup> Tesis 2a./J. 24/2013 (10a.), publicada en el Semanario. op. cit., Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1179, Registro digital. 2002989

- **Sujetos de derecho y entes económicos.** La Primera Sala de la Suprema Corte, al interpretar el artículo 3o. de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, sostuvo que dicho precepto hace una distinción entre sujetos de derecho y las formas en que pueden constituirse los agentes económicos para efecto de determinar prácticas monopólicas, por lo que dichos sujetos serán personas o entidades, mientras que las formas de participación se entenderán como la actividad que podrán desarrollar, que al trascender a la vida económica del Estado, puede constituirse como dichos agentes, con el fin de determinar la existencia de las referidas prácticas.<sup>15</sup>
- **Agentes económicos.**<sup>16</sup> La Primera Sala del Alto Tribunal ha referido que aun cuando el artículo 3o. de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica no define lo que debe entenderse con tal carácter, ello no implica que viole la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional, ya que mediante la interpretación integral y sistemática de la Ley puede deducirse que hace referencia a "las personas o entidades que compiten y concurren en la producción, procesamiento, distribución, intercambio y comercialización de bienes y servicios mediante contratos, convenios, arreglos o combinaciones pactadas entre sí, de tal ma-

<sup>15</sup> Tesis 1a./J. 71/2008, publicada en el *Semanario... op cit*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 11; Registro digital: 169007.

<sup>16</sup> Respecto a los agentes económicos, véase la jurisprudencia P./J. 18/2004, de rubro: "AGENTES ECONÓMICOS PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, NO SON LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CUANDO ACTÚAN EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES PROPIAS DE AUTORIDAD.", publicada en el *Semanario... op cit*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 997; Registro digital 182044.

nera que por sus ganancias y utilidades comerciales, su actividad trasciende a la vida económica del Estado al repercutir en el proceso de competencia y libre concurrencia", aunado a que conforme a la Constitución no constituye un requisito indispensable para el legislador el hecho de señalar en los ordenamientos las definiciones de todas las palabras que utilice.<sup>17</sup>

- **COFECE.** El Pleno del Alto Tribunal,<sup>18</sup> de la interpretación de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de su Ley Reglamentaria y 23 y 24 de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica, concluyó que la COFECE, aun cuando se trataba de un órgano derivado del Estado, contaba con legitimación para promover controversias constitucionales,<sup>19</sup> en virtud de que sus atribuciones las ejercía con autonomía y plena potestad.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Tesis 1a /J/ 70/2008, publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 155, Registro digital. 168978

<sup>18</sup> Órgano que también se ha pronunciado en el sentido de que los artículos 14 y 15 de la abrogada Ley Federal de Competencia que facultan a la COFECE para analizar la constitucionalidad de actos de las autoridades estatales son inconstitucionales Tesis P/J 11/2004, publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1162, Registro digital: 182012, y sobre el mismo tema véase la jurisprudencia P/J 12/2004, de rubro "CONTROL CONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO FACULTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA INSTITUIR UN MEDIO DE ESA NATURALEZA A TRAVÉS DE UNA LEY ORDINARIA, COMO LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA", publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1164; Registro digital: 181999

<sup>19</sup> Respecto al tema relativo a este medio de control constitucional véanse las jurisprudencias P./J. 159/2000, publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 763; Registro digital: 190660; P/J 156/2000, publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 763, Registro digital 190666, y P/J 158/2000, publicada en el *Semanario* op. cit., Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 844; Registro digital 190662.

<sup>20</sup> Tesis P/J. 10/2004, publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1056; Registro digital 182015.

## 4. FUENTES CONSULTADAS

### **Normativa**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Competencia Económica.

### **Otras**

Decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

Dictamen de la Cámara de Diputados, de fecha 25 de abril de 2006, del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, consultado el 13 de febrero de 2017, en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6auk7Kxp/Zf9U/gMjn61mQV7WGaT9LzemuDxW62qUj09iwV1XkcdplXDCcUSECa7Q==>.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.*

## II. AMPARO EN REVISIÓN 636/2013

### 1. ANTECEDENTES

#### *a) Admisión, trámite y resolución de la demanda de amparo*

El 10 de octubre de 2012, en los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, en el Distrito Federal, actualmente Ciudad de México,<sup>21</sup> una compañía televisora, por conducto de su gerente general, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de diversas autoridades y actos,<sup>22</sup> al considerar que se violaba en su perjuicio las garantías previstas en los artículos 14, 16, 17, 20, 49 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>21</sup> Cabe destacar que todas las referencias posteriores al Distrito Federal se entenderán hechas a la actual Ciudad de México, en virtud de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016, a partir de la cual cambia su denominación.

<sup>22</sup> Para conocer a detalle a las autoridades responsables y los actos que se reclaman de ellas véase la versión pública de la ejecutoria, consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=159950>

El asunto se turnó al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, cuyo titular lo admitió, ordenó su registro bajo el número de expediente 1304/2012, señaló fecha para celebrar la audiencia constitucional, pidió a las autoridades responsables sus informes justificados y dio la intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción.

El 26 de febrero de 2013, se celebró la audiencia constitucional, por lo que la Jueza Segunda de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal dictó sentencia en la que determinó sobreseer en el juicio de amparo.

## **b) Recurso de revisión**

Inconforme con dicha resolución, la empresa televisiva presentó el 21 de mayo de 2013, recurso de revisión, el cual recayó ante el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde el Magistrado Presidente lo admitió y registró con el número 188/2013.

Por su parte, el delegado de las autoridades responsables, esto es, del Pleno, Secretario Ejecutivo, Director General de Investigaciones de Prácticas Monopólicas Relativas y Notificador, todos ellos de la COFEC, interpuso recurso de revisión adhesiva, el cual fue admitido por el referido Presidente.

Seguidos los trámites de Ley, el Tribunal Colegiado de Circuito dictó resolución en la que:



- 1) Por un lado, modificó la sentencia recurrida,
- 2) Por otro lado, sobreseyó en el juicio de amparo respecto de los actos reclamados de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, del Presidente de la República, del Secretario de Gobernación, del Secretario de Economía, y del Director General Adjunto del *Diario Oficial de la Federación*, consistentes, según sus respectivas competencias, en la expedición, refrendo del Decreto promulgatorio, orden de publicación y publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 2011, en lo relativo a su artículo 31, párrafos primero y tercero, fracciones II y V, inciso c) y párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, de dicha fracción; y en cuanto a los actos reclamados consistentes en la emisión, expedición, refrendo, orden de publicación y publicación del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que respecta a su artículo 23, fracción XIX.
- 3) Por último, se declaró incompetente para conocer sobre el tema de constitucionalidad de leyes planteado en el mismo recurso de revisión, consistente en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2006, en particular por sus artículos 34 y 34 BIS.

Por tanto, ante dicha incompetencia, el órgano colegiado remitió los autos del juicio de amparo 1304/2012 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tratarse de un asunto de su competencia originaria, al impugnarse la constitucionalidad de los referidos artículos 34 y 34 BIS.

## **2. TRÁMITE DEL AMPARO EN REVISIÓN EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

El 10 de diciembre de 2013, la Ministra Presidenta en funciones del Alto Tribunal acordó asumir la competencia originaria de éste para que conociera del recurso de revisión y ordenó turnarlo a la Primera Sala a fin de que su Presidente dictara el acuerdo de radicación respectivo; asimismo, ordenó notificar a las autoridades responsables y al Procurador General de la República.

Conforme a lo anterior, el Presidente de la Sala, por acuerdo de 3 de enero de 2014, dispuso que ésta conociera del asunto y devolviera los autos a su Ponencia, para formular el proyecto de resolución respectivo.

### **a) Competencia**

La Primera Sala se reconoció legalmente competente para conocer del recurso de revisión,<sup>23</sup> pues se presentó en contra de la sentencia dictada en un juicio de amparo en materia adminis-

---

<sup>23</sup> Con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción II, de la abrogada Ley de Amparo, en relación con el Tercero Transitorio de la nueva Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de abril de 2013; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en relación con los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General número 5/2013, del Pleno del Alto Tribunal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 2013, en vigor a partir del día siguiente

trativa, en el que se cuestionó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente en 2006, en un asunto en el que subsisten los problemas de inconstitucionalidad de ley planteados en la demanda de amparo.

También precisó que no se justificaba la competencia del Tribunal Pleno para conocer de este asunto, ya que conforme al punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, su resolución no implicaba fijar un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni revestía un interés excepcional, aunado a que había precedentes del Alto Tribunal que se compartían y aplicaban para la solución del caso.

Además, aclaró que a pesar de que el amparo en revisión no era de las materias de las que en forma ordinaria debe conocer la Sala, en términos del artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no era obstáculo para conocer del asunto, pues según el párrafo primero del artículo 86 del mismo Reglamento, 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, por lo que si este recurso se turnó a un Ministro adscrito a la Primera Sala y no existía solicitud de otro para que lo resuelva el Pleno, entonces, conforme al punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, la Sala debe resolverlo.

## **b) Oportunidad de los recursos de revisión principal y adhesivo**

La Sala determinó como innecesario analizar la oportunidad con la que se interpusieron los recursos de revisión, al ser examinado esto por el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, quien señaló que se presentaron en el término legalmente establecido.

## **c) Consideraciones previas para resolver el asunto**

### **i. Problemática jurídica a resolver**

La Sala determinó que el punto por analizar era el estudio de los planteamientos de inconstitucionalidad respecto de los artículos 34, fracción II, y 34 BIS 2, de la Ley Federal de Competencia Económica, al haber revocado el Tribunal Colegiado el sobreseimiento que de ellos se decretó en primera instancia<sup>24</sup> y, en su caso, reservar a éste el estudio de las demás cuestiones de legalidad que subsistieran en cuanto a los demás actos reclamados, de los cuales no se decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo.

---

<sup>24</sup> En términos generales, "la Juez Federal decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, en relación con el numeral 74, fracción III, de la Ley de Amparo", ello al considerar, entre otras cosas, que "el amparo promovido en contra de una ley, reglamento o norma de carácter general, con motivo de un acto de aplicación, no puede desvincularse el estudio de la ley del acto de aplicación, pues éste es el que causa perjuicio y no la ley por sí sola, considerada en abstracto, de modo que es esa estrecha vinculación la que impide examinar a la ley prescindiendo del acto de aplicación, llevando así a establecer que la improcedencia del juicio, en cuanto al acto de aplicación, necesariamente comprende a la ley" Para profundizar sobre las consideraciones del juzgador véase la versión pública de la ejecutoria, op. cit., nota 22

## ii. Revisión adhesiva

La Sala consideró innecesario enunciar los agravios pendientes de estudio planteados en la revisión adhesiva, dado que estimó a ésta parcialmente sin materia por la propia negativa de amparo que se dio en esta misma sentencia.

### **d) Primer concepto de violación relativo a los preceptos legales reclamados como inconstitucionales**

La quejosa argumentó que el régimen previsto en los artículos 31, 34, fracción II, y 34 BIS 2 de la Ley Federal de Competencia Económica viola el derecho de no autoincriminación consagrado en el artículo 20, Apartado B, fracción II, constitucional, al obligar a cualquier sujeto a presentar información y la documentación que requiera la COFECE, so pena de imponer una sanción económica, y que es incorrecto no excluir de dicha obligación a los sujetos denunciados o que de oficio son investigados por una práctica monopólica o concentración prohibida.

Refirió que entre los derechos fundamentales que rigen los procesos penales se ubica el derecho a la no autoincriminación y que, según la tesis 1a. CXXIII/2004 de la Primera Sala,<sup>25</sup> su alcance supone la libertad del gobernado para declarar o no, sin que de esto pueda inferirse su culpabilidad o utilizarse en su perjuicio.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Tesis de rubro "DERECHO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN ALCANCE DEL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", publicada en el *Semanario* . op cit , Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 415, Registro digital 179607

<sup>26</sup> La quejosa, en su concepto de violación para sustentar su premisa de aplicabilidad del principio de no autoincriminación a los procedimientos administrativos relacionados con los dispositivos legales reclamados, se refirió a las jurisprudencias P/J 99/2006 y P/J 100/2006, del Pleno del Alto Tri-

La quejosa sostuvo también que el procedimiento de investigación previsto en la Ley Federal de Competencia Económica es equiparable a una averiguación previa dentro del proceso penal, al que la Suprema Corte ha denominado "averiguación preliminar", ya que en ambos casos, el ejercicio de las facultades de policía de la autoridad administrativa tiene por objeto allegarse los elementos necesarios para determinar la probable responsabilidad, ya sea penal o administrativa, de un sujeto para iniciar en su contra una acción que derive, o no, en la determinación de dicha responsabilidad y en la imposición, o no, de una pena o sanción.

De igual manera, señaló que el legislador viola el principio de no autoincriminación cuando en las normas jurídicas que expide obliga a un sujeto investigado a declarar y/o aportar pruebas a la autoridad, mediante las cuales podría demostrarse su probable responsabilidad (penal o administrativa), y en todos los casos en los que tenga una consecuencia negativa para el gobernado, su silencio, como podría ser una presunción de culpabilidad, o en la imposición de una medida de apremio, como lo es la multa, durante todo el tiempo que decida ejercer ese derecho.

Destacó que en los artículos impugnados se obliga a todas las personas, incluyendo al sujeto investigado en un procedimiento, a proporcionar a la Comisión, en el término de 10 días,

---

bunal, de rubros: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO "y "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS", ambas publicadas en el *Semanario*. , *op cit* , Torno XXIV, agosto de 2006, páginas 1565 y 1667, Registros digitales: 174488 y 174326, respectivamente

la información, las cosas y los documentos que tengan en su poder, en el medio que le sean requeridos, so pena de que se le aplique una multa de hasta una cantidad cercana a los noventa mil pesos por cada día que transcurra sin que dé cumplimiento a dicha orden; con independencia de que, como en el caso, la misma COFECE señale que la investigación se inició en contra del propio sujeto requerido, quien se ve obligado legalmente a cumplir dicho mandato para no hacerse acreedor a la multa, aunque pueda autoincriminarse.

En síntesis, afirmó que conforme a los artículos impugnados, el ejercicio del derecho del gobernado a guardar silencio para no autoincriminarse en una investigación para determinar su probable responsabilidad por la comisión de una conducta violatoria de la Ley Federal de Competencia Económica, tiene una consecuencia contraria en donde la Comisión puede imponer una multa que se extiende a cada uno de los días durante los cuales el particular se mantenga en el ejercicio de ese derecho constitucional, lo que es violatorio del derecho humano a la no autoincriminación.

Por tanto, recalcó que dicho requerimiento de información constituye un acto de molestia, que debe necesariamente estar fundado y motivado acatando el artículo 16 constitucional, y al trastocar directamente sus derechos que le causan un perjuicio, también debe sujetarse a control constitucional, pues de lo contrario se le deja en completo estado de indefensión, ante cualquier requerimiento de información que, por más infundado y arbitrario que sea, estaría obligado a presentarla, sin tener acceso alguno a un medio de defensa para salvaguardar sus derechos.

### ***e) Análisis y resolución sobre el primer concepto de violación***

La Sala determinó como infundado en parte e inoperante el resto de lo argumentado en dicho concepto de violación, en atención a las siguientes consideraciones:

En principio, se refirió a las jurisprudencias P./J. 99/2006 y P./J. 100/2006, que citó el quejoso;<sup>27</sup> la primera de éstas señala que la sanción administrativa guarda una similitud con las penas porque ambas tienen lugar como reacción ante conductas antijurídicas y, por tanto, el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y que para la interpretación constitucional de los principios de este último derecho se puede acudir a los principios penales sustantivos en la medida en que resulten compatibles con la naturaleza administrativa.

Respecto a la segunda tesis, en ella precisa en qué consiste el principio de tipicidad y señala que se cumple con éste cuando en la norma consta una predeterminación inteligible de la infracción y su sanción correspondiente y considerando que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, para la interpretación constitucional de los principios de este último derecho, se debe acudir al de tipicidad normalmente referido a la materia penal.

Que en relación con el derecho humano de no autoincriminación, era cierto que la misma Primera Sala, en su tesis 1 a. CXXIII/2004,<sup>28</sup> lo determinó como la libertad del inculcado a no

---

<sup>27</sup> Tesis, op cit , nota 26

<sup>28</sup> Tesis, op cit , nota 25.



declarar o guardar silencio, sin que esto se utilice como un indicio de su culpabilidad, el cual se establece en la fracción II del apartado A del artículo 20 constitucional, derecho que conlleva a que no sea obligado a declarar y que rige en todo el proceso penal, incluida la averiguación previa, sin permitir que con esto tenga autorización para declarar con falsedad ante autoridad.

Sin embargo, la Sala señaló que con dichos criterios no pueden establecerse las premisas de la quejosa sobre la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 34, fracción II, y 34 BIS 2, de la Ley Federal de Competencia Económica,<sup>29</sup> que a la letra disponen:

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.

ARTÍCULO 34 BIS 2.- Toda persona que tenga conocimiento o relación con algún hecho que investigue la Comisión o con la materia de sus procedimientos en trámite, tiene la obligación de proporcionar en el término de diez días la información, cosas y documentos que obren en su poder en el medio que

---

<sup>29</sup> La Sala precisó que no pasaba inadvertido para ella que la quejosa también hubiera planteado la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley, pero que en cuanto a éste se había decretado un sobreseimiento en el juicio, por lo que no era susceptible de analizarse

le sean requeridos; de presentarse a declarar en el lugar, fecha y hora en que sea citada, y de permitir que se realicen las diligencias de verificación que ordene la Comisión.

La Comisión adoptará sus resoluciones preliminares o definitivas, según corresponda, con base en los hechos de que tenga conocimiento y la información y documentación disponibles, cuando el agente económico emplazado o aquél cuyos hechos sean materia de investigación, así como las personas relacionadas con éstos, se nieguen a proporcionar información o documentos, declarar, facilitar la práctica de las diligencias que hayan sido ordenadas o que entorpezcan la investigación o el procedimiento respectivo.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las sanciones que procedan.

En su análisis, la Sala manifestó que en cuanto a lo alegado de que el procedimiento de investigación previsto en la Ley Federal de Competencia Económica es equiparable a una averiguación previa dentro del proceso penal porque, en ambos casos, el ejercicio de las facultades de policía de la autoridad administrativa tiene por objeto allegarse los elementos necesarios para determinar la probable responsabilidad penal o administrativa de un sujeto, a fin de iniciar en su contra una acción que pueda derivar en la determinación o no de dicha responsabilidad y en la imposición o no de una pena o sanción, se debían retomar algunas consideraciones de la ejecutoria emitida en el amparo en revisión 976/2007, resuelta el 28 de noviembre de 2007 por la misma Sala, en donde se sostuvo que aun cuando "podría tener cierta similitud" la fase de investigación ante la COFEC, con la averiguación previa de un procedimiento penal, "los bienes

jurídicos protegidos son distintos", ya que en éste el bien jurídico que está en juego es la libertad personal y su resultado puede consistir en que al inculcado o presunto responsable se le prive de ésta; mientras que en "la investigación de una posible práctica monopólica ... la referida etapa no concluye con una privación de libertad ni con un derecho sustantivo, contrario a lo que ocurre en una averiguación previa".

Asimismo, la Sala señaló que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por mayoría la contradicción de tesis 200/2013, sustentada entre la Primera y la Segunda Salas, se manifestó en el sentido de que el principio de presunción de inocencia no opera únicamente en el ámbito penal, al considerar que sí es aplicable al procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la administración pública, pero que debe ponderarse —o "modularse"— según el contexto en que se aplique, esto es, dependiendo de cada caso en concreto, y definió dicho procedimiento como "el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí, a través del cual la autoridad competente, tiene objeto conocer, en forma de juicio, sobre irregularidades o faltas ya sean de los servidores públicos o de particulares, y cuya finalidad, en todo caso, sea imponer alguna sanción".

También sostuvo que dicho procedimiento no debe construirse con los materiales y técnicas del derecho penal, sino desde el propio ámbito administrativo del que forma parte y desde la matriz constitucional y del derecho público estatal.

La Sala precisó que, no obstante lo anterior y sin eludir lo establecido por el Pleno respecto al principio de presunción de

inocencia y que en este asunto la aplicación de los artículos 34, fracción II, y 34 BIS 2, de la Ley Federal de Competencia Económica que hizo la COFECE, se da dentro de un procedimiento de mera investigación y no uno propiamente sancionatorio,<sup>30</sup> consideró que en esta ejecutoria no había necesidad de establecer si el principio de no autoincriminación era aplicable o no en el caso, ya que el hecho de que en la ley se prevea como medida de apremio la imposición de la multa, esto no implicaba una violación a ese derecho, pues el alcance de éste no es propio de lo que pretende la quejosa en el sentido de que el Alto Tribunal sostenga que la pasividad oral o escrita del gobernado no puede utilizarse de ninguna forma en su perjuicio y que por ello no puede sancionársele con la multa que, como medida de apremio, prevé la fracción II del artículo 34 reclamado.

Por lo anterior, la Sala estimó que debía tenerse presente su tesis 1a. CXXIII/2004, para advertir que el verdadero alcance del derecho a la no autoincriminación, al suponer la libertad del inculpado para declarar o no, se traduce en que el derecho a guardar silencio no se utilice como un indicio de responsabilidad en los hechos ilícitos que se le imputan; alcance que es distinto y acotado del que pretendió la quejosa.

Así, puntualizó que el referido artículo 34 BIS 2, al disponer la obligación a toda persona que tenga conocimiento o relación con algún hecho que investigue la COFECE o con la materia de sus procedimientos en trámite, de proporcionar en el término de diez días la información, las cosas y los documentos que

---

<sup>30</sup> La Sala al respecto precisó que no pasaba por alto que la medida de apremio y la facultad a que se refieren los dos preceptos reclamados por los que se hacen los pronunciamientos de constitucionalidad son aplicables tanto dentro de uno como en otro tipo de procedimientos.

obren en su poder en el medio que le sean requeridos; de presentarse a declarar en el lugar, fecha y hora en que sea citada, y de permitir que se realicen las diligencias de verificación que ordene la Comisión, no establece que su desacato permita inferir la culpabilidad del sujeto obligado y requerido por dicha Comisión, al no preverse que el mero silencio que llegara a guardar dicha persona sea considerado un indicio de su responsabilidad en los hechos materia del procedimiento de que se trate, de investigación o propiamente uno de fase contenciosa.

Por otra parte, que respecto a la multa prevista en la fracción II del numeral 34 de la Ley Federal de Competencia Económica, se trata de una medida de apremio y no constituye una sanción impuesta, porque aun cuando se tenga o presuma alguna responsabilidad del sujeto investigado, su finalidad es obtener el cumplimiento de un mandato de la COFECE que se sustenta, en el caso, en los deberes de orden procedimental impuestos por la misma Ley en su artículo 34 BIS 2.

De esta manera, las normas reclamadas no establecen que los sujetos obligados no puedan guardar silencio, o queden obligados a autoincriminarse y a declarar en su contra, como se corrobora con lo previsto en dicho artículo, respecto a que la Comisión:

adoptará sus resoluciones preliminares o definitivas, según corresponda, con base en los hechos de que tenga conocimiento y la información y documentación disponibles, cuando el agente económico emplazado o aquél cuyos hechos sean materia de investigación, así como las personas relacionadas con éstos, se nieguen a proporcionar información o documentos, declarar, facilitar la práctica de las diligencias que hayan

sido ordenadas o que entorpezcan la investigación o el procedimiento respectivo.

Para la Sala, lo anterior deja sin duda el hecho de que la COFECE debe emitir sus resoluciones, preliminares o definitivas, a partir de los hechos de que tenga conocimiento y de la información y documentación disponible, por lo que no puede sostenerse que el eventual silencio del sujeto obligado y requerido por ésta, dé pie a sustentar su culpabilidad, o a utilizarlo como un indicio de responsabilidad en los sucesos materia del procedimiento correspondiente, ya sea en fase de investigación, o en la contenciosa.

Así, precisó que con un criterio contrario al anterior se le daría un alcance que no le corresponde al principio de no auto-incriminación, con lo cual se harían nugatorias las medidas de apremio previstas por el legislador, como mecanismos para el eficaz desempeño de las atribuciones de la COFECE, desatendiendo los fines de la propia Ley Federal de la materia, que la facultan para investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones contrarias a la Ley y para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia; atribuciones que son de interés social en los términos establecidos por el artículo 28 constitucional.

#### **f) *Determinación de la Sala en cuanto a la revisión adhesiva***

En virtud de lo expuesto, la Sala consideró necesario declarar parcialmente sin materia la revisión adhesiva hecha valer por las referidas autoridades responsables, al dejar de existir la condición a la que se sujetó el interés en promover dicho recurso, dado

que negó el amparo respecto de los preceptos reclamados de la Ley Federal de Competencia Económica.<sup>31</sup>

### **g) Reserva de jurisdicción al Tribunal Colegiado**

La Sala, con fundamento en el acuerdo general número 5/2013 del Pleno del Alto Tribunal, estimó que al haber agotado el estudio de constitucionalidad de leyes, procedía reservar al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el análisis de las cuestiones de legalidad que prevalecían respecto a los actos reclamados, de los cuales no se confirmó ni determinó, por dicho órgano, el sobreseimiento en el juicio de amparo y por los que existían planteamientos pendientes de resolver hechos valer en los restantes conceptos de violación<sup>32</sup> cuyo estudio fuera procedente.

### **h) Resolución<sup>33</sup>**

A partir de lo anterior la Sala determinó:

---

<sup>31</sup> Para fundamentar su resolución, la Sala citó su jurisprudencia 1a./J 71/2006, de rubro y texto: "REVISIÓN ADHESIVA DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE —De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.", publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266; Registro digital: 174011

<sup>32</sup> Para conocer los demás conceptos de violación, véase la versión pública de la ejecutoria, op. cit., nota 22

<sup>33</sup> La resolución se obtuvo "por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron su derecho a formular voto concurrente"

1. Modificar la sentencia, en cuanto a la materia de la revisión de su competencia.
2. Negar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión a la televisora, respecto de los artículos 34 y 34 BIS 2 de la Ley Federal de Competencia Económica.
3. Dejar parcialmente sin materia el recurso de revisión adhesiva presentado por las mencionadas autoridades responsables adscritas a la COFEC.
4. Reservar jurisdicción al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.



### **III. CONCLUSIONES**

1. El principio de presunción de inocencia se aplica tanto para el ámbito penal como para los procedimientos administrativos sancionadores realizados por la administración pública, pero debe ponderarse según el contexto en que se utilice.
2. El verdadero alcance del derecho a la no autoincriminación se traduce en que el derecho a guardar silencio no se utilice como un indicio de responsabilidad en los hechos ilícitos que se imputan.
3. La COFECCE debe emitir sus resoluciones, preliminares o definitivas a partir de los hechos que conozca, así como de la información y documentación disponibles.

4. La fase de investigación ante la COFECE y una averiguación previa en un procedimiento penal parecen similares; sin embargo, los bienes jurídicos protegidos en cada instancia son distintos, pues en este último caso se trata de la libertad personal; mientras que en la investigación la etapa no concluye con una privación de ésta ni con un derecho sustantivo.
5. El eventual silencio del sujeto obligado y requerido por dicha Comisión no sustenta su culpabilidad, ni debe utilizarse como un indicio de responsabilidad en los sucesos materia del procedimiento.
6. La multa prevista en la fracción II del numeral 34 de la Ley Federal de Competencia Económica constituye una medida de apremio y no una sanción, porque su fin es obtener el cumplimiento de un mandato sustentado en los deberes procedimentales impuestos por la misma Ley.

## **IV. VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 636/2013, RESUELTO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL CATORCE<sup>1</sup>**

Coincidiendo con la resolución aprobada en la sesión de hoy, sin embargo, como procedo a exponer, estimo que en la sentencia se debió responder a una pregunta central planteada por el quejoso, la que en este voto procedo abordar con la respuesta que considero correcta, respuesta que me lleva a concurrir con el resto de integrantes de la Sala en la conclusión de que debe negarse el amparo al quejoso.

Como se precisó en la resolución, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si los artículos 34, fracción II y 34 Bis 2 de la ley Federal de Competencia Económica resultan violatorios de la Constitución Federal, en específico, del derecho

---

<sup>1</sup> Voto que puede consultarse, en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=159950>

a la no autoincriminación reconocido en el artículo 20, apartado A, fracción II.

Los preceptos legales impugnados establecen, respectivamente, la obligación de toda persona que tenga conocimiento o relación con algún hecho que investigue la Comisión Federal de Competencia de proporcionar en cierto plazo la información, cosas y documentos que obren en su poder; se establece que, en su caso, la Comisión adoptará sus resoluciones preliminares o definitivas, según corresponda, con base en los hechos de que tenga conocimiento y la información y documentación disponibles. Finalmente, establecen que para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la Comisión podrá emplear, entre otras medidas de apremio, multas 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.

Para contestar los argumentos vertidos por el quejoso en sus conceptos de violación, desde mi perspectiva, era necesario contestar a la interrogante de si el derecho humano a la no autoincriminación es o no aplicable al derecho administrativo sancionador.

Si bien no puede esperarse una respuesta absoluta para todo el sector del derecho administrativo sancionador, sí una respuesta específica y acotada para la fase procesal de investigación de prácticas monopólicas, del que deriva el asunto que ahora nos ocupa, conforme a la jurisprudencia 99/2006 del Pleno, de rubro "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A

## LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO".

En la sentencia aprobada el día de hoy, la respuesta dada es ambigua y no establece un criterio claro, pues se establece lo siguiente:

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que no hay necesidad de establecer en este asunto si el diverso principio de no autoincriminación es aplicable o no en este caso, en virtud de que, como en seguida se pone de relieve, el que en la ley se prevea como medida de apremio, la imposición de la multa que se alega como motivo para estimar trastocado dicho principio, en realidad, no implica una violación a ese derecho.

En la sentencia se justifica la evasión para abordar a la pregunta ¿es aplicable al derecho administrativo sancionador el derecho a la no autoincriminación? en dos razones: en primer lugar, se dice que en las normas impugnadas no se establece que la Comisión Federal de Competencia podrá deducir del silencio de los sujetos investigados su culpabilidad en alguna conducta infractora y, en segundo lugar, lo que las normas impugnadas establecen es una medida de apremio y no una sanción.

Es esta lectura "mínima" del derecho a la no autoincriminación lo que llevó al resto de integrantes de la Sala a concluir que era innecesario determinar si era aplicable al derecho administrativo sancionador. No comparto la anterior interpretación, por resultar restrictiva de la vocación maximizadora de ese derecho

humano, en tanto principio protector de las personas frente al poder coactivo del Estado en su modalidad de *ius puninde*.

Respetuosamente, estimo que el derecho a la no autoincriminación no sólo incluye una *regla de juicio*, sino también una *regla de trato*, que también otorga a las personas el derecho a no ser obligadas a declarar en los procedimientos sancionadores antes que se les dicte resolución, es decir, ese derecho protege a las personas desde antes que las autoridades estén en aptitud de deducir su culpabilidad, pues esta Sala en la tesis CXXIII/2004 dijo que ese derecho humano "supone la libertad de aquél para declarar o no", ya que es un derecho a guardar silencio, lo que también exige del juez constitucional a someter a escrutinio aquellas normas legales que obliguen a los inculpados a "declarar" o superar su silencio y no limitarse a negar valor probatorio a esas conductas, insisto, desde antes que la autoridad esté en posibilidad de deducir siquiera la culpabilidad de la persona sujeta a un procedimiento.

En este sentido, contrario a lo que se establece en la sentencia aprobada el día de hoy, sí era necesario determinar si el derecho a la no autoincriminación es aplicable o no al derecho administrativo sancionador, en el concreto ámbito de la etapa de investigación de prácticas monopólicas relativas, ya que los artículos 43, fracción II y 34 Bis 2, de la Ley Federal de Competencia Económica podrían violar dicho derecho humano, pues obligan a los agentes económicos, incluidos los sujetos denunciados de la comisión de prácticas monopólicas a "proporcionar en el término de diez días la información, cosas y documentos que obren en su poder en el medio que le sean requeridos; de presentarse a declarar en el lugar, fecha, y hora en que sea citada, y de permitir que se realicen las diligencias de verificación

que ordene la Comisión", con la medida de apremio, en caso de incumplimiento, de "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".

Esto es, las normas impugnadas permiten a las autoridades lo que el derecho a la no autoincriminación prohíbe: obligar a las personas a declarar hechos atinentes a la investigación a un ilícito.

Por tanto, si los preceptos legales impugnados establecen la obligación de las personas de declarar y se establece una medida de apremio para vencer el silencio en que puedan incurrir, es inevitable establecer si el derecho a la no autoincriminación es aplicable o no al derecho administrativo sancionador, pues de ser positiva la respuesta, se debería concluir la inconstitucionalidad de esas previsiones, ya que incursionan y suprimen "la libertad a no declarar" de las personas.

No obstante, coincido con la conclusión de la decisión aprobada el día de hoy, pues estimo que el derecho a la no autoincriminación no es aplicable a este procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas monopólicas, insisto, no sólo porque guarde diferencias con la averiguación previa, como luego se argumenta en la sentencia, sino porque este específico ámbito del derecho administrativo no se incluye en el ámbito de proyección de ese derecho, a la luz de los fines buscados por la norma constitucional y de la naturaleza jurídica del procedimiento de investigación de prácticas monopólicas, que se inserta en el ámbito del "Estado regulador", donde los mercados se regulan y las personas participantes se conducen como

sujetos activos de esos mercados con una responsabilidad de no frustrar fines regulatorios que sirven al bien común. En este contexto, el derecho administrativo sancionador se modula exclusivamente para corregir aquellas fallas del mercado tipificadas legalmente; el Estado no despliega poder coactivo alguno que pueda incluir la posibilidad de privar de la libertad de las personas, sino que cumple con ciertos fines regulatorios, por lo que, insisto, no cabe la aplicación del derecho a la no autoincriminación.

Ciertamente no sugiero que con esta resolución esta Sala resolviera en definitiva si el derecho a la no autoincriminación es aplicable o no al derecho administrativo sancionador en abstracto. Una respuesta absoluta es poco deseable, ya que ese ámbito de derecho es heterogéneo y, por tanto, puede ser que haya "muchas respuestas" para cada sector específico. Sin embargo, la respuesta era inevitable para responder si en el presente caso ese derecho humano es aplicable o no la investigación de prácticas monopólicas, en un ámbito insisto, en el que se proyecta el Estado regulador y mi respuesta a esa pregunta es negativa.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA  
LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES**



## **V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

*Francisco Javier Coquis Velasco\**

### **1. MATERIA DEL AMPARO**

Para iniciar con los comentarios al amparo en revisión 636/2013, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es importante fijar cuál fue su materia; si bien es cierto que en el apartado de síntesis se hace referencia detallada al origen de la litis y a todos los conceptos de violación iniciales, para el caso de este amparo en revisión se analiza la inconstitucionalidad exclusivamente respecto de los artículos 34, fracción II, y 34 Bis 2, de la Ley Federal de Competencia Económica.<sup>1</sup>

En el caso del primer precepto, por otorgar a la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante COFECE) la posibilidad de imponer como medio de apremio, multa hasta por

\* Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

<sup>1</sup> Ley actualmente abrogada, sin embargo, las disposiciones de dichos numerales se mantienen vigentes en la ley actual, en los artículos 126, fracción II, y 119, respectivamente

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 COFECE.

Lo anterior, derivado de la atribución que tiene dicha Comisión para requerir los informes y documentos que estime relevantes y pertinentes para realizar sus investigaciones.

En el caso del segundo precepto, que establece:

Toda persona que tenga conocimiento o relación con algún hecho que investigue la Comisión o con la materia de sus procedimientos en trámite, tiene la obligación de proporcionar en el término de diez días la información, cosas y documentos que obren en su poder en el medio que le sean requeridos; de presentarse a declarar en el lugar, fecha y hora en que sea citada, y de permitir que se realicen las diligencias de verificación que ordene la Comisión.

Habría que decir que se hace necesario el precepto citado, toda vez que la COFECE adoptará sus resoluciones preliminares o definitivas, según corresponda, con base en los hechos de que tenga conocimiento y la información y documentación disponibles, cuando el agente económico emplazado o aquel cuyos hechos sean materia de investigación, así como las personas relacionadas con éstos, se nieguen a proporcionar información o documentos, declarar, facilitar la práctica de las diligencias que hayan sido ordenadas o que entorpezcan la investigación o el procedimiento respectivo, con independencia de sanciones que correspondan después de resolver el fondo de la investigación.

Los argumentos que en su momento vertió la parte quejosa, fueron en el sentido de que se violentaba el derecho de no autoincriminación previsto en el artículo 20, Apartado B, fracción II, de nuestra Carta Magna, pues con este precepto se obliga a cualquier sujeto a presentar información y documentación que requiera la COFECE, so pena de que se le imponga una sanción económica, cuando debería excluirse de dicha obligación a los sujetos denunciados o que de oficio están siendo investigados por una práctica monopólica o concentración prohibida, y bajo este derecho o principio de no incriminación, que analizaremos más adelante, debería poder excusarse de esta obligación de entregar información y, en consecuencia, no ser sancionados por ese hecho.

Lo anterior, basándose en la equiparación del procedimiento administrativo de investigación al de la averiguación previa dentro del proceso penal en el que se aplica, sin lugar a dudas, el principio de no autoincriminación, toda vez que, en virtud de éste, el particular tiene la libertad para declarar o no, sin que de su pasividad oral o escrita pueda inferirse su culpabilidad o pueda, de cualquier otra forma, ser utilizada en su perjuicio.

Como podemos observar en este amparo en revisión, se mencionan temas como las facultades de la COFECE, el derecho o principio de no autoincriminación y el procedimiento administrativo de investigación a los que en los siguientes apartados nos referiremos.

## **2. LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA**

Para analizar las facultades de esta Comisión, es necesario referirnos a la materia principal de su regulación. El derecho de la competencia económica lo podemos conceptualizar como:

... la rama del derecho económico que se integra por el conjunto de normas que regulan conductas anticompetitivas de los agentes públicos y privados, conductas que pueden tomar diversas formas: prácticas restrictivas de la competencia, prácticas desleales de comercio internacional, o actividades que lesionen los intereses de los consumidores o que vulneren la protección a la propiedad intelectual. El elemento común en estas prácticas es que lesionan o restringen la competencia en los mercados, afectando precios de bienes y servicios, y dañando a productores, distribuidores y consumidores.<sup>2</sup>

Como podemos observar, el bien jurídicamente tutelado es el interés de los particulares, ya sean productores, distribuidores o consumidores, de no ser afectados por prácticas restrictivas de la competencia, prácticas desleales de comercio internacional, afectaciones a la propiedad intelectual o, en general, prácticas que lesionen o restrinjan la competencia de los mercados, lo que afectaría sus bienes o servicios.

Para salvaguardar estos derechos, el Estado Mexicano, mediante reforma al artículo 28 de la Carta Magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, creó la Comisión Federal de Competencia Económica como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que le asignó como objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como el prevenir, **investigar**<sup>3</sup> y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la propia Constitución y las leyes.

<sup>2</sup> Wítker Velázquez, Jorge y Varela, Angélica, "El derecho de la competencia económica", Serie: *Doctrina Jurídica*, núm. 157, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 1

<sup>3</sup> Las negritas son del autor

Además de lo anterior, estableció como sus facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Podemos decir que su naturaleza jurídica es la de un órgano público que ejerce una función primordial del Estado y que, por tanto, tiene relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en alguno de ellos.

Ha establecido como su misión la de garantizar la competencia y libre concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones prohibidas, regular los insumos esenciales y las barreras a la competencia, así como las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la Constitución, los tratados y las leyes.

Se pretende situar como una autoridad de prestigio nacional e internacional, que impulsa eficazmente la competencia en los mercados, cuyas opiniones, estudios y resoluciones contribuyen al crecimiento económico y al bienestar de los mexicanos, y que es referente obligado en las decisiones de política pública por su apego a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y excelencia.

- **Legalidad:** Que los actos de la Comisión se realicen con estricto apego a la Constitución y a las leyes, para garantizar la seguridad jurídica de los agentes económicos.
- **Imparcialidad:** Que las decisiones de la Comisión se tomen sin sesgo, prejuicios, intereses o tratos diferenciados hacia las partes involucradas.
- **Objetividad:** Que las resoluciones de la Comisión se sujeten a las circunstancias reales de los acontecimientos y estén basadas en criterios, evidencias y procedimientos analíticos económica y jurídicamente sólidos y no en interpretaciones subjetivas.
- **Transparencia:** Que los procedimientos de la Comisión sean claros y la información que genere sea accesible a toda la población, protegiendo la información clasificada como confidencial o reservada en términos de la ley.
- **Excelencia:** Que la Comisión sea una institución de vanguardia cuya estructura, organización y operación impulse el desarrollo personal y el trabajo en equipo, y que logre los más altos estándares de eficiencia, eficacia y calidad.<sup>4</sup>

Respecto de sus características, podemos señalar que se le dota de independencia en su estructura orgánica para que alcance sus fines y ejerza una función del Estado que por su espe-

---

<sup>4</sup> <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/cofece/quienes-somos>, visto: 30 de junio de 2017.

cialización e importancia social, requiera autonomía, en asuntos relacionados con la libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

De lo anterior se desprende la importancia de la Comisión, ya que es fundamental que un ente público autónomo señale las directrices que deben seguirse en las situaciones jurídicas que prevé la Ley Federal de Competencia Económica, además de que cuentan con autonomía normativa, financiero-presupuestal y administrativa.<sup>5</sup>

Ahora bien, entre las funciones de este organismo y para continuar con el análisis de nuestro tema en desarrollo, tal y como se desprende de su Estatuto, se trata de una autoridad investigadora, que se encarga de iniciar, sustanciar, turnar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones establecidas en la Ley.

En el artículo 17, fracción VI, del Estatuto se señala que corresponde a la autoridad investigadora:

[...] Recabar los medios de convicción que resulten necesarios, formular prevenciones, citar a declarar a quienes tengan relación con los asuntos, realizar inspecciones y visitas de verificación, otorgar prórrogas, así como realizar cualquier diligencia que se considere necesaria cuando así lo disponga la Ley, este Estatuto, las Disposiciones Regulatorias u otros ordenamientos [...] <sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29. México, enero de 2010.

<sup>6</sup> Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, publicado el 8 de julio de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n383.pdf>

Consecuentemente la COFECE, en caso de estar realizando alguna investigación, debe allegarse todos los medios probatorios a su alcance, siempre y cuando sean legales y no contrarios a la costumbre, para poder descubrir la verdad de los hechos; con lo anterior podemos dejar claro que una facultad esencial de dicha Comisión está encaminada a desarrollar ese procedimiento de investigación mediante el cual tiene toda la posibilidad de solicitar información, documentación u otros medios de prueba a los involucrados en un procedimiento, y no por ello se violan los derechos de dichos sujetos, tal como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

**COMPETENCIA ECONÓMICA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS ACTOS REALIZADOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE MONOPOLIOS, PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, ESTANCOS O CONCENTRACIONES PROHIBIDAS POR LA LEY FEDERAL RELATIVA, CUANDO SE RECLAMAN CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DEL DIVERSO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN.** Conforme a los artículos 23, 24, fracciones I, II y IV y 30 a 33 de la Ley Federal de Competencia Económica; y 28 a 52, y 60 a 64 de su Reglamento, la Comisión Federal de Competencia está facultada para llevar a cabo tanto el procedimiento de investigación sobre la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones contrarias a dicha ley —en el cual desarrolla actos situados en la hipótesis general de procedencia del juicio de amparo contra los actos de las autoridades administrativas, prevista en la primera parte de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, siempre y cuando afecten el interés jurídico de la quejosa—, como el procedimiento de sanción



por infracción en esas materias. Ahora bien, el oficio de presunta responsabilidad con el que inicia el procedimiento administrativo de sanción es un acto no definitivo dictado en un procedimiento seguido en forma de juicio que por sí mismo no afecta derechos sustantivos o formales en grado predominante o superior del presunto responsable, pues es un acto intraprocesal que incide únicamente en sus derechos adjetivos, como el de defensa, y tiene como único efecto sujetarlo a un procedimiento cuya conclusión puede serle favorable, con lo que se subsanaría cualquier violación cometida mediante ese acto, por lo que en el juicio de amparo promovido en su contra se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 114, fracción II, párrafo segundo, de la misma ley, este último interpretado en sentido contrario. No obstante lo anterior, el oficio de inicio del procedimiento de investigación, los requerimientos de información y documentación, así como los citatorios para rendir declaraciones y visitas de verificación relativos, al no derivar de un procedimiento seguido en forma de juicio y situarse en la hipótesis general de procedencia del juicio de amparo contra los actos de las autoridades administrativas, por regla general, son impugnables a través del juicio de amparo indirecto. Sin embargo, cuando se acude al juicio constitucional reclamando actos dictados dentro del procedimiento de investigación, pero en la demanda la quejosa precisa haber tenido conocimiento de ellos a raíz de la notificación del diverso procedimiento de infracción, así como que hasta ese momento le irrogan perjuicios en su esfera jurídica, el juicio de amparo es improcedente en términos del artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, pues su impugnación hasta esa ocasión evidencia que antes no produjeron un perjuicio inmediato y directo, por lo que deben reclamarse en el amparo que se promueva contra la resolución que en su caso determine la responsabilidad con apoyo en dichos actos.

En ese supuesto, es notoria y manifiestamente improcedente el juicio de amparo, pues para arribar a tal conclusión basta la lectura de la demanda relativa para comprender la naturaleza de los actos reclamados y, por tanto, resulta indudable que aun en el supuesto de que se admitiera a trámite, no sería posible arribar a una convicción diversa.<sup>7</sup>

Contradicción de tesis 505/2012. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno y Décimo Sexto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 16 de enero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Tesis de jurisprudencia 24/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de febrero de dos mil trece.

Es importante dejar en claro que la COFECE tiene la facultad de requerir la información necesaria durante la fase de investigación, incluso la que se encuentre bajo el poder de la persona investigada, toda vez que aquélla se realiza en aras de proteger el interés general, pues se tienen indicios de actos que lo vulneran.

Ahora bien, entrando al estudio del amparo en revisión materia de esta publicación, la quejosa alega que al solicitarle cierta información se vulnera su derecho consagrado en el artículo 20, apartado B, fracción II, es decir, el derecho de no autoincriminación, toda vez que dicha información, en lugar de beneficiarle,

---

<sup>7</sup> Tesis 2a /J 24/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2, página 1179; registro digital 2002989.

puede llegar a perjudicarlo, razón por la que en el siguiente apartado abordamos los alcances del citado principio o derecho.

### 3. EL PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN

Como ya se indicó, este derecho se encuentra señalado en nuestra Carta Magna en su artículo 20, apartado B, fracción II, que dispone lo siguiente:

**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

[...]

**B.** De los derechos de toda persona imputada:

[...]

**II.** A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;<sup>8</sup>

Como puede observarse, la Carta Magna protege el silencio del imputado para que, durante el proceso penal, no esté obligado a declarar en algún sentido y dicha declaración o silencio

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente conforme a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

pueda ser usado en su contra; a esta prerrogativa se le ha llamado "Derecho de no autoincriminación".

Este derecho permite al inculcado callar frente a la acusación, reflexionar y esperar a la elaboración de la estrategia de defensa que considere más óptima. Se encuentra consagrado desde 1969 en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8.2.g. Más aún, prohíbe a las autoridades obtener evidencia autoincriminatoria producida por el inculcado por coacción o engaño.<sup>9</sup>

De acuerdo con la doctrina, podemos entender la no autoincriminación como el derecho humano que permite que el imputado no pueda ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable. El inculcado, protegido por la cláusula de no autoincriminación, conserva la facultad de no responder, sin que pueda emplearse medio coactivo o intimidatorio alguno contra éste y sin que quepa extraer algún elemento positivo de prueba de su silencio.<sup>10</sup>

Conforme a lo anterior, el derecho a la no incriminación es consecuencia del respeto a la dignidad de la persona, que constituye una garantía esencial del proceso en un Estado de derecho; para el profesor Javier Dondé Matute, este derecho es absoluto; del ejercicio del mismo no se pueden derivar conclusiones, inferencias o presunciones. En efecto, considerar que al permanecer callada una persona está ocultando algo, princi-

---

<sup>9</sup> Higuera Arias, Juan de la Cruz, "Derecho a la No Autoincriminación Fiscal", *Foro Jurídico*, núm. 149, febrero de 2016.

<sup>10</sup> San Martín Castro, César, *Derecho procesal penal*, vol. II, Griley, Lima, 1999, p. 614

palmente su participación en un delito, negaría la efectividad en el ejercicio del derecho a guardar silencio.<sup>11</sup>

Al respecto, el Poder Judicial Federal de nuestro país se ha manifestado de la siguiente manera:

**DERECHO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN. ALCANCE DEL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la garantía específica del derecho del inculcado de no declarar en su contra, la cual supone la libertad de aquél para declarar o no, sin que de su pasividad oral o escrita pueda inferirse su culpabilidad, es decir, sin que su derecho a guardar silencio sea utilizado como un indicio de responsabilidad en los hechos ilícitos que se le imputan; de ahí que el derecho de no autoincriminación deba entenderse como la garantía que tiene todo inculcado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan, razón por la cual se prohíben la incomunicación, la intimidación y la tortura, e incluso la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia de su defensor, carecerá de valor probatorio. De dicha garantía no se desprende que el inculcado esté autorizado para declarar con falsedad ante la autoridad, sino solamente a no ser obligado a declarar, pues de las exposiciones de motivos del referido artículo constitucional se infiere que lo que pretendió el Constituyente fue que el inculcado no confesara, por motivos de conveniencia, un delito que no cometió, o que su confesión fuera arrancada por tortura de parte de las autoridades, pretendiendo

---

<sup>11</sup> Dondé Matute, Javier, *Impacto de la reforma penal en la jurisprudencia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, p. 184

con ello la veracidad de dicha prueba confesional o, en su caso, que el inculcado tuviera el derecho de guardar silencio. Además, la referida garantía rige todo el proceso penal, incluida la averiguación previa, sin que existan limitaciones al respecto por parte de la ley secundaria, ello en términos del último párrafo del apartado A del artículo 20 constitucional.

Contradicción de tesis 29/2004-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, ahora Primero en Materia Penal del mismo circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 22 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.<sup>12</sup>

Podemos advertir que el sentido de este derecho es dar oportunidad al presunto responsable de algún delito de elegir si es su deseo declarar o no hacerlo, sin que esto signifique o implique la aceptación de la responsabilidad del ilícito; ahora bien, aun cuando se ha dicho que el derecho administrativo sancionador para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido que acuda de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, debemos distinguir entre ambos, como lo señalo en el siguiente apartado y como lo refiere el Poder Judicial de la Federación en la siguiente tesis aislada, en donde detalla este mismo derecho pero dentro de un proceso de investigación, y en específico de prácticas monoplíticas, como se da en el caso que estudiamos.

---

<sup>12</sup> Tesis 1a CXXIII/2004, publicada en el *Semanario.. op. cit.*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 415, registro digital 179607.

## **DERECHO FUNDAMENTAL A LA NO AUTOINCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS ABSOLUTAS.**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 669/2010, estableció que el derecho fundamental de no autoincriminación, previsto en la fracción II del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, no es exclusivo de la materia penal. Ese derecho consiste en la facultad con que cuenta el sujeto a declarar, en presencia de su defensor, o abstenerse de hacerlo cuando las autoridades competentes inquieren sobre su participación en hechos presuntamente delictivos, o bien, a no verse compelido por cualquier otra autoridad para rendir una declaración, verbal o escrita, que lo pudiera incriminar en hechos de esa naturaleza, dado que de ser así, ésta no tendría valor probatorio alguno. Ahora bien, la atribución de la extinta Comisión Federal de Competencia para requerir los informes y documentos que estime necesarios en el procedimiento de investigación de prácticas monopólicas absolutas, prevista en el artículo 31, párrafo primero, de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente hasta el 10 de mayo de 2011, actualmente abrogada, no se ejerce en un procedimiento que, dada su naturaleza, pudiera resultar autoincriminatorio, pues si bien ese derecho protege la facultad del individuo a no hacer manifestaciones, no decir o no hacer declaraciones verbales o escritas que lo pudieren incriminar, ello no implica que pueda negarse a colaborar y a presentar aquellos datos que se le requieran, ya que la facultad referida con que cuenta la autoridad señalada, tiene fundamento constitucional en el artículo 28, que establece la obligación de perseguir con eficacia los actos que atenten contra el proceso de competencia y la libre concurrencia de los

agentes económicos, entre los que se encuentran las prácticas monopólicas absolutas.

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.

Amparo en revisión 63/2015. Unión Nacional de Avicultores. 14 de julio de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Germán Cendejas Gleason. Secretario: Rodolfo Meza Esparza.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.<sup>13</sup>

Vista esta tesis aislada, es importante mencionar que si la autoridad competente le solicita información o documentación al particular, no constituye una violación al derecho de éste a guardar silencio para no autoincriminarse en una investigación que en su contra entable la COFECE, puesto que ésta se encuentra facultada tanto para utilizar los medios pertinentes a fin de llevar a cabo su investigación, como para hacer uso de los medios de apremio necesarios y así hacer cumplir sus requerimientos.

#### **4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Es importante fijar el contenido del procedimiento administrativo sancionador, así como sus características, pues desde nuestra

---

<sup>13</sup> Tesis I lo A.E. 182 A (10a.), también publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo IV, página 2364, registro digital 2013102.



óptica, aun cuando se ha dicho que para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, debemos dejar en claro las diferencias que existen.

Este procedimiento deriva del derecho administrativo sancionador que podemos entender como el "conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas"<sup>14</sup> y es por virtud del cual la administración pública se encuentra facultada para instaurarlo.

También podemos decir que el poder sancionador dado a la Administración es aquél en virtud del cual "pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso."<sup>15</sup>

De acuerdo con el profesor Jaime Ossa, es una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aun a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Manual de derecho administrativo sancionador*, Madrid, Ministerio de Justicia, Thomson/Aranzadi, 2005

<sup>15</sup> Escola, Héctor, *Compendio de derecho administrativo*, Volumen I, Buenos Aires, Depalma, 1984.

<sup>16</sup> Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

Como principales características, podemos considerar las siguientes:

- Es un procedimiento administrativo interno.
- Se tramita de oficio.
- Tiene por objeto regular el ejercicio de los poderes disciplinarios de la administración respecto de sus agentes.
- Tiene el fin de conservar el buen orden en el desarrollo de la función pública.

La naturaleza jurídica y los alcances de esta facultad punitiva del Estado en ejercicio de la administración, difieren de los derivados del derecho penal, pero, ello no excluye que adopte diversos principios y pautas propias de esta última disciplina, como ya hemos dicho. Sin embargo, una diferencia elemental entre la sanción administrativa y la penal estriba en que esta última es consecuencia de un proceso penal jurisdiccional y, además, tiene un carácter criminal. Lo anterior, porque es importante admitir que "la noción de pena o sanción no es exclusiva del derecho penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas como la civil, administrativa o mercantil, entre otras."<sup>17</sup>

## 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La COFECCE es un órgano constitucional autónomo, encargado de garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, **investigar** y combatir los monopolios, las prácticas

---

<sup>17</sup> Góngora Pimentel, Genaro David, *El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, p. 258

monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la propia Constitución y las leyes.

Es por lo anterior que la facultad de investigar se encuentra plenamente justificada; no podríamos considerarla inconstitucional, pues la propia Norma Fundamental la comprende y, en todo caso, el orden jurídico no hace más que replicar esta facultad.

Al respecto, Daniel Márquez considera que el régimen jurídico del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la ley castigará severamente, y las autoridades (COFECE) perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento, en una o en pocas manos, de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, así como los acuerdos, los procedimientos o la combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.<sup>18</sup>

Por lo que respecta al derecho fundamental de no autoincriminación, el cual se encuentra regulado por el artículo 20 de nuestra Carta Magna, éste consiste en la facultad con que cuenta

---

<sup>18</sup> Márquez Gómez, Daniel, "Proyecto de reforma al marco institucional de la Comisión Federal de Competencia Económica", en *Reformas a la Ley Federal de Competencia Económica a la luz del derecho comparado actual*, Wriker Velázquez, Jorge Alberto (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 96

el sujeto a declarar, en presencia de su defensor, o abstenerse de hacerlo cuando las autoridades competentes inquieran sobre su participación en hechos presuntamente delictivos, o bien, a no verse compelido por cualquier otra autoridad para rendir una declaración, verbal o escrita, que lo pudiera incriminar en hechos de esa naturaleza, dado que de ser así, ésta no tendría valor probatorio alguno.

Por lo anterior, se ha establecido que este derecho constituye la posibilidad de no declararse culpable frente a hechos que se le imputen al particular, situación que debemos distinguir de aquella en virtud de la cual la autoridad, por la vía administrativa, está facultada para solicitar información o documentación dentro del procedimiento de investigación; en una puede no declararse culpable y en la otra se debe atender la petición, pues de cumplir con ella no puede ni debe asumir que se declare culpable; por su naturaleza no es un acto incriminatorio. Técnicamente, no es lo mismo declarar, o en su versión negativa, guardar silencio, que proporcionar información.

En apoyo a lo anterior, también debemos dejar en claro que el particular que está siendo investigado por la autoridad administrativa nunca pierde su derecho a la no autoincriminación, lo que puede hacer valer en todo momento, sin que ello implique que pueda negarse a colaborar y a presentar datos que se le requieran, más aún cuando se trata de aquellos que requiere la autoridad para hacer valer la defensa de los derechos o intereses de los ciudadanos, es decir, una situación de interés social o general.

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>I.    NORMATIVA EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA.....</b>	<b>15</b>
1. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (ABROGADA).....	16
a) Reformas a la Ley abrogada .....	20
b) Propósito del legislador con la modificación de 28 de junio de 2006 .....	21
2. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA VIGENTE .....	22
3. TESIS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA .....	25
4. FUENTES CONSULTADAS .....	29
<b>II.   AMPARO EN REVISIÓN 636/2013 .....</b>	<b>31</b>
1. ANTECEDENTES .....	31

a)	Admisión, trámite y resolución de la demanda de amparo .....	31
b)	Recurso de revisión .....	32
2.	TRÁMITE DEL AMPARO EN REVISIÓN EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN .....	34
a)	Competencia .....	34
b)	Oportunidad de los recursos de revisión principal y adhesivo .....	36
c)	Consideraciones previas para resolver el asunto ...	36
i.	Problemática jurídica a resolver .....	36
ii.	Revisión adhesiva .....	37
d)	Primer concepto de violación relativo a los preceptos legales reclamados como inconstitucionales .....	37
e)	Análisis y resolución sobre el primer concepto de violación .....	40
f)	Determinación de la Sala en cuanto a la revisión adhesiva .....	46
g)	Reserva de jurisdicción al Tribunal Colegiado .....	47
h)	Resolución .....	47
<b>III.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>49</b>
<b>IV.</b>	<b>VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 636/2013, RESUELTO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL CATORCE.....</b>	<b>51</b>
<b>V.</b>	<b>COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO .....</b>	<b>57</b>
1.	MATERIA DEL AMPARO .....	57
2.	LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA.....	59
3.	EL PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN.....	67
4.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	72
5.	A MANERA DE CONCLUSIÓN.....	74

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en julio de 2017 en los talleres de Grupo Comercial Impresor Arcos, S.A. de C.V., calle Norte 178 núm. 558, Colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15510, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.