

II. AMPARO EN REVISIÓN 2049/2005

1. ANTECEDENTES

El 3 de marzo de 2003, el representante legal de TV Azteca, S.A. de C.V. y Operadora Mexicana de Televisión, S.A. de C.V., demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, y señaló como autoridades responsables al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos así como al director del *Diario Oficial de la Federación*, por la promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión, y al director general de Sistemas de Radio y Televisión, por la aplicación de los artículos 101, 103, 104 Bis y 106 de la misma ley, al asegurar las instalaciones y demás bienes destinados a la operación de la estación de televisión del Canal 40, y revocar los derechos conferidos para programar, difundir, comercializar y, en general, llevar a cabo su explotación comercial, al resolver que la televisora operaba la estación de televisión XHTVMTV, sin contar con la concesión o permiso correspondiente otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sanciones

a las que se agregó una multa de \$210,750.00 y la declaración de la pérdida, en beneficio de la nación, del receptor de microondas marca California Microwave, Modelo PML RX BB, con número de serie 189 REV D. El quejoso expresó que todo lo anterior violaba, en su perjuicio, las garantías consagradas en los artículos 1o., 5o., 13, 14, 16, 22, 27, 73, fracción XXI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 20 de marzo de 2003 la Juez Séptima de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, admitió la demanda y la registró con el número 379/2003. Tramitado el juicio, pronunció sentencia el 9 de julio de 2003.

Contra esta sentencia, la parte quejosa y el director general de Sistemas de Radio y Televisión, interpusieron recursos de revisión, los que fueron resueltos por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el 10 de noviembre del mismo año; éste revocó la resolución recurrida y ordenó reponer el procedimiento, lo que fue realizado por la Juez de origen, quien dictó nueva sentencia el 14 de enero de 2005, en la cual sobreseyó, entre otros actos, respecto de la expedición de tres oficios en los que se contenían las órdenes para llevar a cabo el aseguramiento y verificación técnica con intervención de un perito, expedidos por el director general de Sistemas de Radio y Televisión; amparó para que se dejara sin efecto la resolución administrativa en la que se establecía la sanción pecuniaria, y negó la justicia constitucional respecto de los artículos 101, 103, 104 Bis y 106 de la referida ley.

Al emitir su fallo, la Juez de Distrito consideró que eran infundados los argumentos expresados por la quejosa, en el

sentido que el artículo 104-Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión, vulneraba en su perjuicio las garantías consagradas en el artículo 22 constitucional al prever, para una infracción administrativa, castigos calificados como pena por la legislación respectiva, y previstos como consecuencia de la comisión de delitos, como son el decomiso o la confiscación de bienes en beneficio de la nación y al imponer doble sanción a una misma conducta; esto es, la multa y la confiscación.

La Juez afirmó que a la nación mexicana corresponde el dominio directo del espacio territorial y que, por tanto, todo hecho u omisión relacionado con el uso del espacio territorial como medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, que redunde en violaciones o irregularidades en las concesiones otorgadas para su explotación, origina una acción en favor de la nación y contra el responsable.

Asimismo, la Juez concluyó que en términos del artículo 104 Bis cuestionado, la pérdida en beneficio de la nación de los bienes muebles e inmuebles dedicados a la operación de que se trate, no era una confiscación, la cual implicaría la apropiación violenta, por el Estado, de una parte significativa de los bienes de una persona, sin título legítimo y sin contraprestación, que tampoco constituía un decomiso, en tanto no se trataba de una pena impuesta como consecuencia de un proceso penal. Ella afirmó que la confiscación en materia administrativa no tenía un fin sancionador, sino el de impedir que hechos como el de operar o explotar estaciones de radiodifusión sin contar con la previa concesión o permiso del Ejecutivo, continuaran verificándose y que, en cambio, la multa sí tenía un fin sancionador de aquellas conductas consideradas infracciones.

Por otra parte, la Juez respondió acerca del argumento alegado por el quejoso, en el sentido de que los artículos 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión eran violatorios del artículo 22 constitucional; que si bien el artículo 101 es el que señala las conductas consideradas infracciones, son estos artículos impugnados los que fijan las sanciones, pero no la hacen arbitrariamente y sin lógica, ya que el legislador previamente clasificó a las infracciones por su gravedad y señaló los topes mínimo y máximo de las multas correspondientes, lo que no puede considerarse inconstitucional porque dentro de ambos rangos se da oportunidad a la autoridad administrativa para individualizar la multa tomando en consideración las particularidades y circunstancias de la infracción, en términos del artículo 106 del mismo ordenamiento.

De igual forma, la Juez precisó que la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 22 constitucional, tutela que las multas que se impongan a los ciudadanos no sean excesivas, y tal calificativo no puede derivarse del sistema empleado por el legislador para determinar su monto; por tanto, son constitucionales las normas que prevén la imposición de multas con parámetros a ser considerados por la autoridad administrativa que las debe aplicar, así como aquellas que contienen multas cuyo monto es determinado por la propia ley.

Inconformes con la resolución anterior, tanto el director general de Sistemas de Radio y Televisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como el representante legal autorizado por las quejas interpusieron recursos de revisión, los cuales fueron admitidos por el Décimo Segundo Tribunal

Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el 21 de febrero de 2005, el cual dictó su sentencia el 11 de noviembre del mismo año, en donde revocó la sentencia recurrida, no sobreseyó el juicio de garantías promovido por TV Azteca y Operadora Mexicana de Televisión, y se declaró legalmente incompetente para conocer del problema de constitucionalidad de leyes planteado, por lo que ordenó remitir el toca y el expediente de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Presidente del Máximo Tribunal, el 5 de diciembre de 2005, asumió la competencia originaria de los recursos de revisión enviados, ordenó hacerlo del conocimiento del procurador general de la República y turnó los autos al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, para que formulara el proyecto de resolución, quien elaboró el dictamen y ordenó la radicación del asunto a la Segunda Sala de su adscripción, la cual se declaró competente para conocer del presente recurso de revisión.

El agente del Ministerio Público de la Federación, designado por el procurador general de la República para intervenir en el presente asunto, no formuló pedimento.

2. AGRAVIOS DE LAS QUEJOSAS

El representante legal de TV Azteca, S.A. de C.V. y Operadora Mexicana de Televisión, S.A. de C.V., en vía de agravios argumentó, esencialmente, que al dictar su resolución, la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, omitió realizar las siguientes acciones:

a) Fundar legalmente el fallo recurrido e identificar el hecho a través del cual se evidencia que la quejosa atentó contra la propiedad de la nación.

b) Estudiar el argumento respecto a que el artículo 104-Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión impugnado, contraviene los artículos 21, 22 y 73, fracción XXI, de la Carta Magna, al prever la imposición del decomiso o confiscación para conductas que no han sido definidas como delito por una ley emanada del Congreso de la Unión, lo cual muestra la intención de disfrazar al decomiso como sanción administrativa.

c) Tomar en cuenta los conceptos expresados sobre la facultad exclusiva que el artículo 21 constitucional concede al Poder Judicial, para imponer penas como consecuencia de la comisión de un delito, y la competencia limitada concedida al Poder Ejecutivo de aplicar sólo sanciones consistentes en multa o arresto por 36 horas, por la comisión de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; con el agregado, que ningún precepto constitucional faculta al Legislador a introducir excepciones donde la Carta Magna no las contempla, ni ampliar la competencia de la autoridad administrativa en materia de aplicación de sanciones acotada por la Ley Suprema, como lo hace la ley impugnada, y menos, en adición a la multa con la que se castiga dos veces la misma conducta en contra de lo previsto en el artículo 23 constitucional.

d) Hacer referencia a que el artículo impugnado es inconstitucional al establecer una expropiación, porque el artículo 27 de la Constitución Federal sólo permite su

procedencia por causa de utilidad pública y mediante indemnización, lo que no sucedió en este caso.

e) Analizar los argumentos expresados en la demanda de garantías sobre la inconstitucionalidad del sistema de sanciones previsto en los artículos 101, 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión, por infringir el principio de legalidad establecido en los preceptos 14, 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, y violar también el artículo 22 constitucional que prohíbe la multa excesiva, en razón de que las multas establecidas en el artículo 103 del ordenamiento impugnado tienen un rango diez veces más alto que las previstas en el numeral 104, no obstante que entre las conductas motivo de esas infracciones no existe diferencia alguna, lo que indica que ese sistema es arbitrario, contrario a los principios de justicia y adecuación de la sanción a la infracción al no considerar cada una en lo individual, y establecer sólo dos rangos de sanciones.

3. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DE LA SEGUNDA SALA

La Segunda Sala expresó que las quejas carecían de razón, en su argumento de que la Juez de Distrito les atribuía un atentado contra la propiedad de la nación sin precisar la evidencia para sustentarlo, ya que ésta señaló, de forma genérica y sin referirse a ninguna conducta específica o concreta, que el decomiso de bienes con los cuales se realizó una conducta atentatoria de la propiedad originaria de la nación, es la consecuencia lógica y natural para evitar que con ellos se cometa nuevamente dicha conducta.

Sobre la mención de que la Juez de Distrito omitió estudiar los conceptos de violación, orientados a evidenciar que el primer párrafo del numeral 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión contraviene lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 73, fracción XXI, de la Carta Magna, porque faculta a la autoridad administrativa —que sólo puede imponer sanciones como la multa o el arresto—, para imponer al gobernado el decomiso, no obstante de que éste únicamente puede ser impuesto por las autoridades judiciales, por tratarse de una pena con la cual se castigan los delitos, y que éstos exclusivamente pueden definirse por el Congreso de la Unión, la Segunda Sala consideró que la Juez de Distrito en esencia sí dio respuesta a esos conceptos de violación, al dejar claramente establecido que las disposiciones de la norma impugnada no permitían que se sancionara penalmente la conducta infractora prevista en él, ni que a ésta se le tipificara como delito, y mencionar además que la pérdida de los bienes muebles e inmuebles en favor del Estado no era una confiscación, ni un decomiso, en tanto no constituía una pena impuesta con motivo de un proceso penal, y que el precepto impugnado no imponía una doble sanción.

Con la finalidad de proteger la seguridad jurídica de las recurrentes, la Segunda Sala abundó sobre las consideraciones en las cuales se apoyó la Juez de Distrito, al considerar que no era objetivamente desacertado interpretar que el primer párrafo del artículo 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión no contraviene los artículos 21, párrafo primero, 22, párrafo primero, y 73, fracción XXI, de la Carta Magna, cuyos textos son:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de

los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

Como el precepto impugnado por la quejosa es el primer párrafo del artículo 104 Bis, de la Ley Federal de Radio y Televisión, la Segunda Sala limitó a este texto su análisis de constitucionalidad, y expresó que el mismo no prevé la confiscación de bienes muebles e inmuebles, sino el decomiso.

Artículo 104 Bis. El que sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal opere o explote estaciones de radiodifusión,

sin perjuicio de la multa prevista en el artículo 103, perderá en beneficio de la Nación todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la operación o explotación de la estación de que se trate.

a) Diferencias entre confiscación y decomiso

El Pleno del Alto Tribunal ha expresado que:

Confiscación y decomiso son dos figuras afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.³⁴

De acuerdo a lo anterior, el primer párrafo del artículo 104 Bis impugnado prevé un acto de privación de bienes, que no encuadra en las características de la confiscación, porque no se configura el elemento definitorio, consistente

³⁴ *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, tesis P. LXXIV/96, p. 55; tesis de rubro: CONFISCACION Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS; IUS: 200122.

en la apropiación violenta de aquéllos, sino que realmente se trata de la figura del decomiso ya que se limita a la afectación de los bienes muebles e inmuebles dedicados a la operación o explotación de la estación o estaciones de radiodifusión, sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal.

b) Diferencias entre decomiso penal y decomiso administrativo

La Segunda Sala recordó que al resolver, el 26 de abril de 2002, el amparo en revisión 1184/2000, la propia Sala estableció la distinción entre el decomiso propiamente penal y el de naturaleza administrativa, plasmándose en la parte respectiva de la ejecutoria lo siguiente:

El 'decomiso administrativo' a diferencia del 'decomiso de carácter penal', se ha definido doctrinalmente como 'la sanción administrativa de policía, principal o accesoria, en virtud de la cual el autor de la infracción se ve privado en definitiva, y sin mediar indemnización, de aquellos bienes utilizados en su comisión, sea por razones de seguridad, moralidad o salubridad públicas'.³⁵

Esto es, la naturaleza del decomiso, en este aspecto, es la de una sanción administrativa de policía que se impone a quien efectúa una infracción de dicho carácter.

Cabe recordar que entre las diferencias de las sanciones administrativas y las sanciones penales, se encuentran las relativas a que las primeras, reprimen una infracción administrativa, en tanto que las segundas, un delito.

³⁵ El subrayado es de la Segunda Sala.

c) Naturaleza del decomiso establecido en el artículo 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión

Del estudio de las consideraciones transcritas, la Segunda Sala estableció lo siguiente:

i) El decomiso es una sanción administrativa de policía, en virtud de que está previsto en la ley, y tiene como finalidad reprimir al infractor en su patrimonio con el correlativo beneficio económico para el Estado.

ii) La naturaleza del decomiso administrativo es la de una sanción administrativa de policía que se impone a quien efectúa una infracción de ese carácter.

iii) Que dentro de las diferencias entre las sanciones administrativas y las penales, se encuentran las relativas a que las primeras reprimen una infracción administrativa, en tanto que las segundas, un delito.

Ahora bien, al relacionar lo anterior con el análisis del primer párrafo del numeral 104 Bis, de la Ley Federal de Radio y Televisión, la Segunda Sala advirtió que el decomiso previsto en él obedece a infracciones administrativas relacionadas con quien sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal opere o explote estaciones de radiodifusión. De igual manera, las sanciones relacionadas con las infracciones anteriores, tales como multas y decomiso de los bienes muebles e inmuebles, en su caso, impuestas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, son de carácter administrativo, lo cual se corrobora con los artículos 9o., fracción VI, de la Ley

Federal de Radio y Televisión y 51 del reglamento de ésta, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión, cuyo texto es:

Artículo 9o. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde:

(...)

VI. Imponer las sanciones que correspondan a la esfera de sus atribuciones, y (...)

Artículo 51. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación impondrá las sanciones correspondientes por las violaciones a las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de este Reglamento.

De lo anterior, la Segunda Sala concluyó que el decomiso previsto en el primer párrafo del artículo 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión impugnado constituye una medida impuesta en la legislación, directamente por el Congreso de la Unión, por razones de seguridad o de policía, en tanto que obedece a las funciones genéricas de inspección, supervisión y vigilancia, por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de radio y televisión, tendientes al cumplimiento de las leyes y demás mandatos gubernativos en dicha materia, tal y como se desprende de los artículos 40, 41 y 49 de la ley precitada, y que a la letra establecen:

Artículo 40. Cuando fuere indispensable, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el uso de algún bien de propiedad federal para ser empleado en la

instalación, construcción y operación de las estaciones y sus servicios auxiliares, dicho uso deberá sujetarse a las leyes y disposiciones relativas. El Ejecutivo Federal podrá acordar en los casos a que se refiere este artículo, que no se cobren contraprestaciones por el uso de estos bienes, ni en su caso, se causen derechos.

Artículo 41. Las estaciones radiodifusoras se construirán e instalarán con sujeción a los requisitos técnicos que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con los planos, memorias descriptivas y demás documentos relacionados con las obras por realizarse, los cuales deberán ajustarse a lo dispuesto por esta ley, sus reglamentos y las normas de ingeniería generalmente aceptadas.

Las modificaciones se someterán igualmente, a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones, salvo los trabajos de emergencia necesarios para la realización del servicio, respecto a los cuales deberá rendirse un informe a dicha Secretaría, dentro de las 24 horas siguientes.

Artículo 49. El funcionamiento técnico de las estaciones de radio y televisión deberá reunir las condiciones señaladas en las disposiciones que dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con las normas de ingeniería reconocidas.³⁶

Las anteriores consideraciones llevaron a la Segunda Sala a la conclusión de que el decomiso previsto en el artículo 104 Bis, párrafo primero, de la Ley Federal de Radio y Televisión es de índole administrativa, pues no se impone como

³⁶ El subrayado es de la Segunda Sala.

pena para sancionar una conducta catalogada como delito, sino a una infracción administrativa, razón por la cual no se vincula con lo dispuesto en el precepto 22 de la Carta Magna; en todo caso, tal decomiso tiene como fundamento, el ejercicio de las facultades que son conferidas al Congreso de la Unión, en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, pues el legislador federal, en ejercicio de la facultad que le concede esta fracción, instituyó el decomiso como una sanción para castigar las infracciones al operar o explotar sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal estaciones de radiodifusión.³⁷

En otro orden de ideas, expresó también que aun cuando el artículo 21 de la Constitución Federal otorga a la autoridad administrativa la facultad de imponer castigos a causa de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y que esa sanción sólo puede consistir en multa o arresto, ese mandato debe interpretarse como una delimitación de la esfera de acción de las autoridades judicial y administrativa, al disponer que la autoridad judicial es el órgano estatal con atribución privativa para aplicar penas por hechos delictuosos y que la autoridad administrativa no puede imponer castigos por delitos, sino sólo por faltas administrativas.

Este artículo constitucional no debe interpretarse literalmente para concluir que tal precepto prohíbe a las autori-

³⁷ Véase *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, p. 582, tesis 2a. XLIV/2002, de rubro: DECOMISO. EL SISTEMA PREVISTO EN LA LEY ADUANERA PARA IMPONER TAL SANCIÓN A LA IMPORTACIÓN ILEGAL DE MERCANCÍAS, NO SE RIGE POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL QUE ESTABLECE LA PROHIBICIÓN DE MULTAS EXCESIVAS; IUS: 187255. *Semanario...*, op. cit., junio de 2002, p. 159, tesis 2a. LXV/2002, de rubro: DECOMISO. LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 178, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN RELACIÓN CON EL 179, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, AL CONSTITUIR UNA MEDIDA DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA, NO ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; IUS: 186789.

dades administrativas imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas, ya que el campo de acción de éstas es muy amplio, y en el orden jurídico mexicano puede preverse la imposición de diversas sanciones, como lo hace la Ley Federal de Radio y Televisión al establecer como sanción administrativa el decomiso de bienes muebles e inmuebles dedicados a la operación o explotación de estaciones de radiodifusión sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, igualmente afirmó que el decomiso podía ser sanción penal o administrativa y, por tanto, no era necesariamente una pena, puesto que no hay algún precepto de la Constitución Federal que así lo considere.

d) El artículo 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión y el principio *non bis in idem*

La Segunda Sala tampoco concedió razón al recurrente, en cuanto a que el primer párrafo del numeral 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión, violaba el principio *non bis in idem* previsto en el artículo 23 constitucional, ya que castigaba dos veces la misma conducta al imponer el decomiso y la multa a quien incurriera en la infracción prevista en él, pues lo que prohíbe esa norma constitucional es que la misma consecuencia de una conducta se castigue doblemente con idéntica sanción, o bien que la misma conducta sea sometida a dos procedimientos diferentes y que en cada uno de ellos se imponga idéntica sanción.³⁸

³⁸ Véase *Semanario...*, op. cit., Octava Época, Tomo XIV, diciembre de 1994, p. 45, tesis 2a. XVII/94, de rubro: ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL, REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE SU ARTÍCULO 141, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 23 CONSTITUCIONAL; IUS: 206324.

En este caso, el artículo impugnado no castiga doblemente a quien sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal opere o explote estaciones de radiodifusión, pues no se le impone doble multa o pérdida del bien mueble o inmueble con el cual se cometa la infracción objeto de la sanción, y tampoco establece que la conducta respectiva sea sometida a dos procedimientos diversos en los cuales se deba imponer idéntica sanción, máxime que en el precepto impugnado se prevén dos sanciones distintas por la misma conducta, lo cual obedeció a diversas consecuencias jurídicas generadas por la misma. Además, que el decomiso de los bienes respectivos tiene como finalidad prevenir que el infractor vuelva a cometer la infracción relativa y la multa se impone para castigar la conducta reprimida y persuadir al gobernado para que no lo vuelva a cometer.

e) Estudio de los conceptos de violación sobre los cuales no se pronunció la Juez de Distrito

De la lectura de la sentencia recurrida, la Sala advirtió la omisión de la Juez de Distrito de pronunciarse respecto a los conceptos de violación dirigidos a demostrar que el legislador, al emitir el primer párrafo del numeral 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión, violó el principio de división de poderes y lo establecido en el artículo 27 de la Carta Magna; por tanto, con fundamento en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, abordó el estudio de dichos conceptos de violación.

Respecto al argumento de la quejosa de que el primer párrafo del artículo impugnado trastoca el principio de división de poderes, al facultar a una autoridad administrativa

para imponer la pena de decomiso o confiscación, no obstante de que la imposición de las penas corresponde al Poder Judicial y no al Ejecutivo, y que ningún precepto faculta al legislador a ampliar la competencia de la autoridad administrativa, la Segunda Sala respondió que el decomiso previsto en esa norma es de índole administrativo y sí puede ser impuesto por una autoridad de igual carácter, razones por las cuales no se viola el principio de división de poderes.

Por otra parte, también rechazó el argumento respecto a que la norma impugnada contraviene el artículo 27 constitucional, conforme al cual la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización; este precepto no tiene ninguna relación con el asunto en cuestión, pues en este caso no se está en presencia de expropiación alguna, sino que se trata de una infracción de naturaleza administrativa que amerita la aplicación del decomiso de los bienes muebles o inmuebles utilizados para operar o explotar estaciones de radiodifusión sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal.

f) Los artículos 101, 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y el artículo 22 constitucional

La Segunda Sala consideró infundado el argumento del quejoso sobre que la Juez de Distrito no estudió el concepto de violación orientado a demostrar que el sistema de sanciones previsto en los artículos 101, 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión viola el precepto 22 de la Carta Magna, el cual prohíbe la multa excesiva, porque en el fallo recurrido estaban expuestas las razones por las que, a juicio de la Juez de Distrito, el sistema de sanciones en los que se establece un

mínimo y un máximo para que dentro de ese rango la autoridad individualice la multa no puede considerarse desproporcionado ni falto de equidad, como se advierte de la siguiente trascripción:

En este sentido, tal como lo manifiestan las peticionarias de garantías, el artículo 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión prevé situaciones específicas, encontrándose las infracciones previamente clasificadas por el legislador por su gravedad en los diversos artículos 103 y 104, estableciendo topes mínimo y máximo en las multas que deberán corresponderles.

Sin embargo lo anterior no puede considerarse inconstitucional ya que precisamente dentro de ambos rangos se da oportunidad a la autoridad administrativa de individualizar la multa tomando en cuenta las particularidades de la infracción, estando en aptitud de analizar las circunstancias que rodean la infracción, en términos del artículo 106 del mismo ordenamiento.

Aunado a que dicho sistema es ajeno a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 22 constitucional, dado que lo único que es la materia de tutela constitucional estriba en que no sea excesiva y tal adjetivo no puede derivarse del sistema empleado por el legislador para determinar su monto; ya que tan constitucional es la creación de normas que contienen multas con parámetros entre los cuales la autoridad administrativa debe aplicarla determinando su monto, como la creación de normas que contienen multas cuyo monto es determinado por la propia ley.

La Segunda Sala consideró fundado el agravio consistente en el hecho de que la Juez de Distrito omitió estudiar el argu-

mento relativo, a que el sistema de sanciones previsto en los numerales 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión es violatorio de la garantía de legalidad prevista en los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, constitucionales, por lo que abordó el estudio de este argumento.

En el precepto 103 citado se instituyen multas de cinco mil a cincuenta mil pesos, en cambio, en el numeral 104 referido se prevé un rango de multas equivalente a una décima parte del monto de las multas del precepto 103, razones por las cuales la quejosa estimó que ese sistema era arbitrario porque entre ambas conductas infractoras no existía diferencia alguna, por lo que no se estaba considerando cada infracción en lo individual, ya que no bastaba establecer sólo dos rangos de sanciones, ni podía corregirse con prever un mínimo y un máximo de cada sanción lo que hacía que esta clasificación fuera contraria a los principios de justicia y adecuación de la sanción a la infracción.

El texto original de los artículos 101, 103 y 104, en los cuales se prevé el sistema de sanciones impugnado señala:

Artículo 101. Constituyen infracciones a la presente ley:

- I. Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden públicos;
- II. No prestar los servicios de interés nacional previstos en esta ley, por parte de los concesionarios o permisionarios;
- III. La operación de una emisora con una potencia distinta a la asignada, sin autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

- IV. La alteración sustancial por los locutores de los textos de boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno, con carácter oficial para su transmisión; asimismo, la emisión no autorizada de los textos de anuncios o propaganda comerciales que requieran previamente la aprobación oficial;
- V. Utilizar los servicios de locutores, cronistas o comentaristas que carezcan de certificado de aptitud;
- VI. Iniciar las transmisiones sin la previa inspección técnica de las instalaciones;
- VII. No suprimir las perturbaciones o interferencias que causen a las emisiones de otra difusora en el plazo que al efecto les haya fijado la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- VIII. Modificar las instalaciones sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- IX. La violación a lo dispuesto en el artículo 46;
- X. No cumplir con la obligación que les impone el artículo 59 de esta ley;
- XI. La falta de cumplimiento a cualesquiera de las obligaciones contenidas en el artículo 60 de esta ley;
- XII. No encadenar una emisora cuando se trate de transmitir las informaciones a que se refiere el artículo 62;
- XIII. La desobediencia a cualquiera de las prohibiciones que para la correcta programación prevé el artículo 63 de esta ley;

XIV. La violación a lo dispuesto por el artículo 64 de esta ley;

XV. Contravenir lo dispuesto por cualesquiera de las tres fracciones del artículo 67 de esta ley;

XVI. Contravenir las disposiciones que, en defensa de la salud pública, establece el artículo 68 de la presente ley;

XVII. Realizar propaganda o anuncios en contravención al artículo 70;

XVIII. Faltar a lo que dispone el artículo 75 en relación con el uso del idioma nacional;

XIX. La violación a lo dispuesto en el artículo 78;

XX. No acatar las observaciones que haga la Secretaría de Gobernación en los términos del artículo 97;

XXI. Las demás infracciones que se originen del incumplimiento de esta Ley.

Artículo 103. Se impondrá multa de cinco mil a cincuenta mil pesos en los casos de las fracciones I, II, III, VIII y XIII, del artículo 101 de esta Ley.

Artículo 104. Se impondrá multa de quinientos a cinco mil pesos en los casos de las fracciones IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI del mismo artículo 101.

El 31 de diciembre de 1974, el *Diario Oficial de la Federación* publicó reformas a los artículos 101, 103 y 104 de la Ley

Federal de Radio y Televisión, y adiciones al numeral 104 Bis del tenor siguiente:

Artículo 101. ...

I a XX. ...

XXI. No acatar las órdenes o no respetar las características de las autorizaciones que sobre transmisiones formule la Secretaría de Gobernación;

XXII. No transmitir los programas que el Estado ordene en el tiempo cuyo uso le corresponde en los términos de esta Ley u otros ordenamientos;

XXIII. Operar o explotar estaciones de radiodifusión, sin contar con la previa concesión o permiso del Ejecutivo Federal; y

XXIV. Las demás infracciones que se originen del incumplimiento de esta Ley.

Artículo 103. Se impondrá multa de cinco mil a cincuenta mil pesos en los casos de las fracciones I, II, III, VIII, XIII, XXI, XXII y XXIII del artículo 101 de esta Ley.

Artículo 104. Se impondrá multa de quinientos a cinco mil pesos en los casos de las fracciones IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXIV del mismo artículo 101.

Artículo 104 Bis. El que sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal opere o explote estaciones de radiodifusión sin perjuicio de la multa prevista en el artículo 103, perderá

en beneficio de la Nación todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la operación o explotación de la estación de que se trate.

La Segunda Sala señaló que el sistema de sanciones previsto en los artículos transcritos era lógico y coherente al castigar más severamente la comisión de aquellas conductas que, de una manera u otra, atentan contra la seguridad e integridad nacional, la paz y el orden público, y fueran más leves para aquellas conductas no graves como las relativas a utilizar los servicios de locutores o cronistas que carezcan de certificados de aptitud; iniciar las transmisiones sin la previa inspección técnica; no suprimir dentro del plazo legal correspondiente las interferencias que afectan a otra radiodifusora; no respetar el horario que tengan autorizado para hacer las transmisiones respectivas; no respetar los lineamientos para transmitir programas o películas infantiles; no encadenarse para transmitir información nacional, entre otras, y sancionarlas con una multa de quinientos a cinco mil pesos.

El legislador al establecer las sanciones contenidas en los artículos 103 y 104 de la Ley Federal de Radio y Televisión, lo hizo en ejercicio de sus funciones y tomó en cuenta la gravedad de las conductas a sancionar, por lo cual las clasificó en dos grupos, sin que la autoridad que las aplique pueda actuar en forma arbitraria, pues para imponer la multa respectiva debe oír previamente al o a los presuntos infractores, deberá graduar el monto de la multa entre el mínimo y el máximo establecidos en la ley, y tendrá en cuenta la gravedad de la falta y la capacidad económica del infractor, como lo disponen los artículos 105 y 106 de la ley citada.

g) Resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Por lo anterior, la Sala resolvió que la Justicia de la Unión no amparaba ni protegía a la parte quejosa respecto de los artículos 103 y 104 Bis de la Ley Federal de Radio y Televisión, y reservaba la jurisdicción al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para el efecto de que agotara el procedimiento y se pronunciara en torno a las inconformidades que en materia de legalidad hicieron valer las partes.