
PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 44/2018, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2018.

**ACTOR: LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIA:

GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Vo. Bo.

Sr. Ministro.

Rúbrica

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **catorce de noviembre de dos mil diecinueve**.

Cotejó.

Rúbrica

VISTOS, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Por oficio presentado el doce de febrero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, por el acto consistente en el Decreto número LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O, por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de dicha Entidad Federativa el miércoles veinte de diciembre de dos mil diecisiete, en específico su artículo 26; así como los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

SEGUNDO. Antecedentes. En la demanda se señalaron como antecedentes lo que a continuación se transcribe:

“(…).

VIII. ANTECEDENTES DE LAS NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ DEMANDA.

- 1.** El 3 de enero de 2017, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, presentaron iniciativa con carácter de decreto mediante el cual se propuso reformar el artículo 7° de la Ley que Regula el Funcionamiento de Establecimientos en los que se Expenden, Distribuyen o Ingieren Bebidas Alcohólicas, a fin de sancionar la venta al consumo del producto.
- 2.** El 28 de noviembre de 2017, los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con carácter de Decreto mediante el cual propusieron crear la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.
- 3.** En sesión del 07 de diciembre de 2017, por 20 votos a favor, once votos en contra, una abstención, un voto no registrado de los 33 diputados presentes, se aprobó por el

Pleno del Congreso del Estado de Chihuahua, el Decreto por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado.

4. El 20 de diciembre de 2017, se publicó en el anexo al Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el Decreto N° LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O, por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.

(...)"

TERCERO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 25, 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI, 117, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como planteó como único concepto de invalidez el que a continuación se resume:

El artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, viola la esfera de atribuciones de la Federación en tanto que regula la materia de competencia económica, siendo que, de conformidad con lo previsto por los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D y XXXI, de la Constitución Federal, esto corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

Que lo anterior es así, porque el artículo 73, fracción XXIX-D constitucional establece que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico, lo que a su vez se complementa con el diverso 25 de la propia Constitución, por cuanto ordena que las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo, se refieren a la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, pero sobre todo le corresponde la regulación y fomento de aquellas tareas que demandan el interés general en el marco de libertades que otorga el propio texto constitucional; aunado a que el numeral 28 prohíbe la existencia de monopolios y prácticas monopólicas; por tanto, es facultad del Congreso de la Unión regular lo relativo a la competencia económica y a la labor que desempeña la Comisión Federal de Competencia Económica, lo que se corrobora con la tesis 1a. LXIV/2002 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte cuyo rubro es: **"COMPETENCIA ECONÓMICA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO EXPLÍCITAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA DE MONOPOLIOS Y, POR ENDE, AL EXPEDIR LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"**.

A lo antedicho habría que agregar lo expuesto en el procedimiento que culminó con la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, en la cual se estableció que esa Comisión es un órgano constitucional autónomo cuya función específica y configuración orgánica se prevé en la propia Constitución General, concretamente en el artículo 28 del que se desprende que a esa autoridad le corresponde garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, entre otras funciones.

Además, esa facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre competencia económica se desprende del tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional mencionado, pues ordena que esa autoridad legislativa realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al propio Decreto.

En ese contexto el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, cuyos artículos 1, 2, 4, 5, 10, 52, 54, fracción I, 55, 56 y 127, fracción V, claramente establecen el objeto del ordenamiento; los sujetos obligados; las conductas prohibidas y las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica. Aunado a que claramente indica que es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Federal en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones; de orden público e interés social; aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República.

Por tanto, subraya, de ese fundamento constitucional y legal se infiere con claridad que el Congreso de la Unión en uso de su atribución en materia de competencia económica, estableció en la Ley referida qué se considera práctica monopólica relativa, es decir, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento u combinación que implique la venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero; así como el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la

compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción.

Sin embargo, aduce, la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua en su artículo 26 prevé que una vez otorgada la titularidad de una licencia, y de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del diverso 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona. Así como prevé que se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona.

Con base en lo anterior enfatiza que, de la lectura al artículo 26 del ordenamiento impugnado, el Congreso del Estado de Chihuahua legisló en materia de competencia económica, facultad que según se ha demostrado es atribución del Congreso de la Unión.

Agrega que en la iniciativa que antecedió a la Ley impugnada se advierte que su objetivo es precisamente el de reglar la prohibición de prácticas monopólicas, lo que a su vez se corrobora con el dictamen sometido a consideración del Pleno del Congreso local, lo que confirma que la autoridad demandada invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues a través del artículo reclamado reguló sin competencia alguna la materia de competencia económica, al fijar la prohibición de prácticas monopólicas relativas en los mismos términos que dispuso el Poder Legislativo Federal en los artículos 54, fracción I y 56, fracciones IV y VIII de la Ley Federal de Competencia Económica.

Aclara que no se desconoce que en términos del artículo 117, último párrafo de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados pueden expedir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, de donde se tiene que, en ese rubro, en el de combate al alcoholismo, existe concurrencia entre los Poderes Legislativos Federal y locales, es decir, los Estados pueden promover la protección a la salud frente a los riesgos derivados del abuso en el consumo de bebidas alcohólicas; empero, esto no significa que tengan atribuciones para emitir disposiciones como la reclamada que contiene reglas sobre competencia económica, prohibiendo prácticas monopólicas relativas en los mismos términos que lo hace la Ley Federal de Competencia Económica.

CUARTO. Trámite y admisión. El Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante proveído de doce de febrero de dos mil dieciocho, ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número 44/2018; así como lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Posteriormente, el Ministro instructor por acuerdo de catorce de febrero siguiente admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua; y como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a la Comisión Federal de Competencia Económica; requirió al Congreso del Estado de Chihuahua para que al momento de dar contestación a la controversia enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se haya aprobado y en la que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo del Estado lo requirió para que exhibiera un ejemplar del anexo del Periódico Oficial de esa Entidad, en el que conste la publicación de la norma cuya constitucionalidad se reclama; y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestación a la demanda. Las autoridades demandadas Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua dieron contestación a la demanda en términos similares; argumentos que en síntesis son los siguientes:

a) Se debe sobreseer en la controversia constitucional con fundamento en los artículos 11, tercer párrafo, 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 43, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pues quien promueve la demanda no acreditó los requisitos que derivan de esos preceptos para suscribir la controversia en representación del Ejecutivo Federal, ello porque el Consejero Jurídico cuando actúa en un juicio constitucional como el que nos ocupa, debe exhibir el nombramiento como tal y el acuerdo del Presidente de la República en el que le otorgue la representación para actuar en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; sin embargo, en el caso, del sello de acuse de recibido de la demanda de controversia constitucional se advierte que el Consejero única y

exclusivamente exhibió un nombramiento en copia certificada y el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua en el cual se publicó la Ley cuestionada, pero nunca anexó el documento por medio del cual el Ejecutivo Federal acuerda la representación en los medios de control constitucional aludidos; motivo por el cual, al ser éste un requisito indispensable y necesario para acreditar la representación de la parte demandante, el cual no se cumplió, provoca que carezca de legitimación. Estos argumentos se apoyaron en la jurisprudencia número P./J. 99/2009 de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS”**.

Así como aclaran que la diversa jurisprudencia P./J. 70/97 de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.”**, se contraponen a la arriba mencionada, cuando debe prevalecer la primera, por lo que denuncian la contradicción entre esas jurisprudencias.

b) En cuanto al fondo aducen que contrario a lo que argumenta la parte actora el artículo 26, de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua no vulnera los artículos 25, 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI, 117, 124 y 133 de la Constitución Federal, porque con éste no se legisló de manera distinta a lo establecido y ya regulado por la Ley Federal de Competencia Económica; además de que el ordenamiento reclamado surgió con motivo de los objetivos que propone el Plan Estatal de Desarrollo, esto es, para mejorar la política interna en aras del beneficio de la población en materia de alcoholes. Máxime que en busca de la consecución de lo antes expuesto se realizaron previo a la promulgación de la norma referida, foros de consulta pública en los cuales se planteó principalmente, discutir y analizar el marco regulatorio de los establecimientos donde se distribuyen, expenden o ingieren bebidas alcohólicas para mejorarlo, buscando primordialmente armonizar la venta y el consumo de éstas en un plano igual con el desarrollo económico del Estado y consumo responsable de los ciudadanos.

Por tanto, en concordancia con lo establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, en el ordenamiento reclamado se previó la prohibición de la venta, compra o transacción, así como el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios condicionados a la exclusividad de una sola marca o grupo comercial; medida con la que se busca privilegiar el derecho a la salud, el orden público y seguridad jurídicas; además de que se emitió con base en los parámetros otorgados por la Organización Mundial de la Salud respecto a los mínimos y máximos en el volumen de alcohol que debe contener una bebida alcohólica para ser considerada posible en el consumo humano y al dato relevante en el sentido de que anualmente a causa del alcohol cada año se producen tres punto tres millones de muertes. Por tanto, expresan, no se pretendió crear un nuevo supuesto normativo en materia de competencia económica.

Asimismo argumentan que el precepto cuestionado no contiene un supuesto con el que se invada la esfera competencial del Congreso de la Unión, por lo que no vulnera los diversos 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI, 117, 124 y 133 de la Constitución Federal, ello porque la norma en cuestión única y exclusivamente prevé lo que la Ley Federal de Competencia Económica ya regula, sin ir más allá; tan es así que remite al ordenamiento Federal precisamente a efecto de no invadir esferas competenciales.

Subrayan que no existe invasión de competencias porque el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua únicamente incluyó en el ordenamiento local lo previsto por la Constitución Federal y por la Ley Federal, es decir, en ningún momento hizo uso de su facultad de libertad normativa, pues no varió, amplió, limitó o modificó en sentido alguno lo previsto por el Constituyente Permanente, sino que únicamente adecuó el contenido de la Ley Federal de Competencia Económica y la Constitución General de la República al contenido de los citados ordenamientos, por lo que no existe una invasión de facultades sino únicamente una reiteración y/o remisión de la normativa federal en la local.

Precisan que la Entidad Federativa expidió la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua con fundamento en el artículo 117, último párrafo constitucional, que le confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales facultades para dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo; por ello, el artículo 26 de la Ley reclamada no rompe con el Pacto Federal de supremacía constitucional, ni vulnera el ámbito de atribuciones de la Federación para legislar la materia de competencia económica, tratándose de prácticas monopólicas, por lo que no transgrede el orden jerárquico del sistema legal. Además de que los mecanismos o medidas previstas en la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, son tendentes a salvaguardar derechos fundamentales de los ciudadanos, contemplando a su vez, el sano desarrollo económico del Estado, que al

formar parte de una Federación coadyuva al óptimo desarrollo de la misma, en términos de lo establecido por el artículo 25 constitucional.

SEXTO. Argumentaciones de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. El Poder Legislativo tercero interesado formuló argumentaciones similares, en los siguientes términos:

El concepto de invalidez expuesto por el Poder Ejecutivo Federal resulta esencialmente fundado, en virtud de que el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua regula aspectos relativos a la competencia económica, con lo que invade facultades expresas que corresponden al Congreso de la Unión, pues la facultad de esa autoridad federal se desprende de la lectura sistemática de los artículos 25, 28, 73, fracciones XXIX-D y XXXI de la Constitución Federal por cuanto establecen que corresponde a la Federación legislar en materia de libre concurrencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones.

Explican que esa conclusión fue sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 224/2001, en el que determinó, derivado de la interpretación de esos preceptos constitucionales, que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, así como lo relativo a monopolios, en tanto puede expedir la Ley Federal de Competencia Económica que tiende a regular la concentración de capitales y empresas, por ser de sustancial importancia económica, criterio contenido en la tesis 1a. LXIV/2002 de rubro: **“COMPETENCIA ECONÓMICA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO EXPLÍCITAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA DE MONOPOLIOS Y, POR ENDE, AL EXPEDIR LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”**.

En consecuencia, argumentan, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua es inconstitucional y se debe declarar su invalidez, porque establece la prohibición de vender, comprar o realizar transacciones condicionadas a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona, en términos de los artículos 54, fracción I y 56, fracciones IV y VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica; así como prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona; de donde es claro que regula aspectos relativos a prácticas monopólicas.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. En la opinión respectiva se indicó que el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua contiene aspectos regulados en la Ley Federal de Competencia Económica, pues la hipótesis normativa tiene como objetivo evitar conductas que atenten contra la libre competencia en la venta, compra y transacción de bebidas alcohólicas en la Entidad. En consecuencia, es inconstitucional al invadir el ámbito de competencia que los artículos 25, 28, y 73, fracción XXIX-D de la Constitución Federal, le confieren al Congreso de la Unión para legislar en materia de competencia económica, pues es a través de la Ley Federal de Competencia Económica con la que el Estado Mexicano crea las condiciones necesarias para propiciar un mercado interno más competitivo.

Así entonces, la norma impugnada resulta inconstitucional al pretender imponer la prohibición de la ejecución de determinados actos tendentes a evitar la libre competencia y concurrencia entre los diferentes agentes económicos del alcohol en el Estado de Chihuahua, pues la facultad para expedir las normas relativas a garantizar la libre competencia y concurrencia entre los distintos agentes económicos en el país, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

OCTAVO. Audiencia. Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el siete de junio de dos mil dieciocho se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia Ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre la Federación y el Estado de Chihuahua.

SEGUNDO. Oportunidad. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

El Decreto N° LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O, por el cual se expide la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, fue publicado en el anexo al Periódico Oficial de dicha Entidad Federativa el veinte de diciembre de dos mil diecisiete.

Por su parte, el artículo 21, fracciones I y II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

(...)”.

Como se advierte, el plazo para la promoción de la controversia constitucional tratándose de normas generales es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, si el Decreto combatido fue publicado en el Periódico Oficial del Estado del veinte de diciembre de dos mil diecisiete, el plazo referido transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil dieciocho, descontando los días del veintiuno al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete y uno de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal; así como uno, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete, veintiocho de enero; tres, cuatro y cinco de febrero de ese año, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno.

Luego, si la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de febrero de dos mil dieciocho, es claro que su presentación resultó oportuna.

TERCERO. Legitimación activa y pasiva. En la especie se cumple con el requisito en comento, atento a los razonamientos que se desarrollan a continuación.

Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé lo siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa;

(...)”.

Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia señalan lo siguiente:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

(...)”.

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)”.

De los preceptos reproducidos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y una Entidad Federativa, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, la que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

En el caso, la demanda fue promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal.

Lo anterior encuentra su apoyo además, en la tesis que a continuación se reproduce:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN. El Ejecutivo Federal constituye un Poder de la Federación a través del cual, en términos de lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce la soberanía popular respecto de la esfera de atribuciones reservada a esa entidad política; por tanto, en virtud de que en la propia Norma Fundamental no existe disposición en contrario al tenor de la cual expresamente se confiera a alguno de los Poderes de la Unión la representación de la Federación para promover una controversia constitucional, debe estimarse que el Poder Ejecutivo Federal está legitimado procesalmente para promover un juicio de esa naturaleza en nombre de la Federación; además, si se toma en cuenta que dicho Poder es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República, es evidente que éste, según lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, está legitimado para promover juicios de esa índole, por sí, o bien a través del secretario de Estado o el consejero jurídico del Gobierno que determine el propio Presidente, de conformidad con el último párrafo del artículo 11 citado”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tesis aislada, tomo XVII, abril de 2003, 2a. XLVII/2003, página 862, registro digital 184512).

Por otra parte, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Misha Leonel Granados Fernández, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento que le fue expedido el nueve de junio de dos mil diecisiete¹.

Además, dicho funcionario cuenta con facultades para representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en términos del párrafo tercero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria², en relación con la fracción X del diverso 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³, así como el punto único del Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno⁴.

¹ Foja dieciocho de la controversia constitucional.

² “**Artículo 11.** (...)”.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.

³ “**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
(...)”.

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;
(...)”.

⁴ “**ÚNICO.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de

Ahora bien, las autoridades demandadas argumentaron que el Consejero Jurídico no se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo Federal porque no exhibió el acuerdo a que se refiere el artículo 43, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, citando en apoyo de su argumento la jurisprudencia P./J. 99/2009 de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS”**.

Al respecto, debe decirse que no asiste la razón a esas autoridades, ya que si bien el promovente de la demanda no acompañó a ésta el acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que para el caso, esta Suprema Corte tiene por acreditado ese requisito con el documento publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, titulado “Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan”⁵.

Por ello, no es necesario invocar el criterio de esta Suprema Corte que establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tiene legitimación para promover controversia constitucional en nombre del Presidente de la República, pues si bien el artículo 43, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordena que esa representación deriva del acuerdo que dicte en ese sentido el Presidente de la República, también lo es que la existencia de éste debe presumirse salvo prueba en contrario, contenido en la jurisprudencia P./J. 70/97 que a continuación se reproduce:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Conforme a lo dispuesto en los artículos 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al consejero jurídico del Ejecutivo Federal representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo VI, septiembre de 1997, P./J. 70/97, página 546, registro digital 197683).

Asimismo, no asiste la razón a los demandados en cuanto aducen que esa jurisprudencia contradice lo ordenado en la identificada con el número P./J. 99/2009, que hace referencia al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concretamente al acuerdo que debe emitir el Presidente de la República, tesis que prevé lo siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL, SIEMPRE QUE COMPAREZCA EXHIBIENDO CONSTANCIA DE SU NOMBRAMIENTO, ASÍ COMO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINA QUE TENDRÁ LA REPRESENTACIÓN RELATIVA EN ESTOS JUICIOS. Conforme al artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la representación del Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprenderá el desahogo de todo

notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁵ Cabe agregar que aunque el “Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan” fue suscrito por el entonces Presidente Vicente Fox Quesada y publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de enero de dos mil uno, ello no ha impedido a esta Suprema Corte utilizarlo como fundamento para reconocer personalidad al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, basta señalar como ejemplo las controversias constitucionales 21/2006 y 63/2014 resueltas por el Tribunal Pleno en sesiones de veinticuatro de marzo de dos mil ocho y trece de octubre de dos mil quince, respectivamente.

tipo de pruebas. De lo anterior se sigue que la representación del Presidente en el juicio constitucional estará satisfecha cuando el Consejero Jurídico comparezca exhibiendo constancia de su nombramiento y del acuerdo por el que se determina que tendrá en general la representación del Presidente en dichos juicios constitucionales, salvo que se esté en un caso especial en el cual expresamente se haya otorgado la representación a algún otro servidor público". (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXX, julio de 2009, P./J. 99/2009, página 1536, registro digital 166986).

En efecto, no existe contradicción entre esos textos porque la tesis reproducida en último término alude a las exigencias que derivan del artículo 43, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer que la representación en juicio por parte del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal se acredita con su constancia de nombramiento y con el acuerdo por el que se determina que tendrá en general la representación del Presidente en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; y la jurisprudencia transcrita en primer lugar lo que permite es tener por acreditada esa legitimación aun y cuando no se haya exhibido el acuerdo respectivo porque éste en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo; de ahí que de alguna forma reconoce que la legitimación deriva del nombramiento y del multicitado acuerdo; y sólo en caso de que éste no se exhiba, debe presumirse su existencia, salvo prueba en contrario.

Respecto a la legitimación pasiva, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua.

Conforme a los artículos 10, fracción II⁶ y 11, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Estatal, contestó la demanda el Gobernador del Estado Javier Corral Jurado, quien acreditó su personalidad con copia certificada del Decreto número 1625/2016 XXII P.E. expedido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, publicado el uno de octubre de dos mil dieciséis, así como con copia certificada del acta de sesión solemne de cuatro de octubre de ese año, en la que rindió protesta como Gobernador de esa Entidad⁷.

Aunado a que los artículos 31, fracción II y 93, fracción XXVIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua⁸, prevén respectivamente, que el Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita el Ejecutivo, en un funcionario que se denominará Gobernador del Estado; así como que son facultades y obligaciones de éste, entre otras, representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste, pudiendo nombrar uno o varios apoderados o delegados para tal efecto; por lo que es de concluirse que tiene legitimación para participar en este medio de control constitucional.

En relación a la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado, comparecieron a contestar la demanda la diputada Diana Karina Velázquez Ramírez, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva y Francisco Hugo Gutiérrez Dávila en su carácter de titular de la Secretaría de Servicios Interinstitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua, quienes acreditaron su personalidad con los Decretos LXV/ITMD/0379/2017 I J.P. y LXV/NOMBR/0010/2016 I P.O, los cuales no se adjuntaron al oficio de

⁶ "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

(...).

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

(...)"

⁷ Fojas doscientos veinte a doscientos veintiocho de la controversia constitucional.

⁸ "**Artículo 31.** El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se deposita:

(...).

II. El Ejecutivo, en un funcionario que se denominará "Gobernador del Estado".

(...)"

Artículo 93. Son atribuciones y obligaciones de quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado:

(...).

XXVIII. Representar al Estado en todo juicio o controversia que pueda afectar los intereses de éste, pudiendo nombrar uno o varios apoderados o delegados para tal efecto.

(...)"

contestación de demanda, pero su existencia se corroboró en la página de Internet: <http://www.chihuahua.gob.mx/periodicooficial>.

Asimismo los artículos 75, fracción I y 131, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua⁹, prevén respectivamente, que la o el Presidente de la Mesa Directiva lo será también del Congreso, y tendrá, entre otras atribuciones, la de ostentar la representación oficial del Congreso del Estado y, en su caso, conferir y revocar poderes generales o especiales con la amplitud de facultades que estime necesarias; y que a la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales le corresponde, entre otros, el despacho de representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la Mesa Directiva o la Diputación Permanente, en los juicios en que sea parte, tanto en periodos ordinarios como en los recesos de la Legislatura.

Por ende, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua tienen legitimación pasiva para comparecer al juicio, ya que a éstos se le atribuyen el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representarlos.

CUARTO. Causales de improcedencia. En virtud de que las partes no hacen valer ninguna causa de improcedencia, ni de oficio se advierte la existencia de alguna, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

QUINTO. Estudio. El concepto de invalidez es fundado, de conformidad con las consideraciones siguientes.

En efecto, es fundado el argumento en el que la parte actora aduce que el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua transgrede los diversos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D y XXXI de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso del Estado de Chihuahua legisló en materia de competencia económica, con lo que invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, quien es el único autorizado para legislar en ese rubro, según se desprende de la evolución legislativa de esos preceptos constitucionales, así como del Decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, con base en los cuales se ha emitido la Ley Federal de Competencia Económica, que incluye disposiciones sobre prácticas monopólicas relativas.

Los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXI de la Constitución Federal establecen en el segmento que interesa, lo siguiente:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre

⁹ **“Artículo 75.** La o el Presidente de la Mesa Directiva lo será también del Congreso, y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Ostentar la representación oficial del Congreso del Estado y, en su caso, conferir y revocar poderes generales o especiales con la amplitud de facultades que estime necesarias.

(...).

“Artículo 131. A la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales corresponde el despacho de lo siguiente:

(...).

II. Representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la Mesa Directiva o la Diputación Permanente, en los juicios en que sea parte, tanto en periodos ordinarios como en los recesos de la Legislatura.

(...).

el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia”.

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o 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 o para 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.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

(...).

El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas 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.

(...).

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;

II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;

III. Emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;

V. Las leyes garantizarán, dentro de cada organismo, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio;

VI. Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;

VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica

imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

VIII. Los titulares de los órganos presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas;

IX. Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;

X. La retribución que perciban los Comisionados deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución;

XI. Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley, y

XII. Cada órgano contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado.

El Presidente de cada uno de los órganos será nombrado por la Cámara de Senadores de entre los comisionados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, por un periodo de cuatro años, renovable por una sola ocasión. Cuando la designación recaiga en un comisionado que concluya su encargo antes de dicho periodo, desempeñará la presidencia sólo por el tiempo que falte para concluir su encargo como comisionado.

Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Ser mayor de treinta y cinco años;

III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;

IV. Poseer título profesional;

V. Haberse desempeñado, cuando menos tres años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, según corresponda;

VI. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;

VII. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento, y

VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.

Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine, y serán sujetos del régimen de responsabilidades del Título Cuarto de esta Constitución y de juicio político. La ley regulará las modalidades conforme a las cuales los Comisionados podrán establecer contacto para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos regulados.

Los Comisionados durarán en su encargo nueve años y por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo. En caso de falta absoluta de algún comisionado, se procederá a la designación correspondiente, a través del procedimiento previsto en este artículo y a fin de que el sustituto concluya el periodo respectivo.

Los aspirantes a ser designados como Comisionados acreditarán el cumplimiento de los requisitos señalados en los numerales anteriores, ante un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el Comité de Evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.

El Comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento, por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en el presente artículo y, a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Para la formulación del examen de conocimientos, el Comité de Evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.

El Comité de Evaluación, por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, que hubieran obtenido las calificaciones aprobatorias más altas. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente convocará desde luego al Senado. En caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el Presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables”.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...).

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

(...).

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

En este punto se aclara que la parte actora no citó como transgredida la fracción XXIX-E del artículo 73 de la Constitución Federal, empero, este Tribunal Pleno la tomará en cuenta para la resolución de este asunto, en virtud de que su contenido guarda estrecha relación con la planeación económica, pues alude al abasto de bienes y servicios, lo que se relaciona a su vez, con actividades de competencia económica.

De igual manera el actor en su concepto de invalidez cita lo resuelto por la Primera Sala en el recurso de revisión 224/2001¹⁰, de donde derivó la tesis 1a. LXIV/2002; en ese precedente se examinaron los artículos 25, 28 y 73, fracción XXIX-D de la Constitución Federal, describiendo su texto original de mil novecientos diecisiete, pero sobre todo, distintos documentos del procedimiento seguido por el Constituyente Permanente que culminaron con el Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, esto para sustentar el criterio consistente en que el Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, en la cual está inmersa la Ley Federal de Competencia Económica.

En el expediente indicado se sostuvo lo siguiente:

- Que el Constituyente Permanente fijó en el artículo 25 de la Constitución Federal el concepto de rectoría económica del Estado, entendido éste como la facultad del gobierno federal para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general, por lo que establece las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo, que según el segundo párrafo del propio precepto, consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como llevar a cabo la regulación y fomento de aquellas actividades que demandan el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución;
- Que de ese dispositivo se tiene que el Constituyente atribuyó al Estado (Federación) la facultad de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, incluyendo la facultad para regular y fomentar las actividades que demanda el interés general, estableciendo principios y reglas importantes respecto al sistema de economía mixta en el cual concurre el sector público, social y privado, lo que se advierte del párrafo tercero del propio artículo;
- Que el artículo 28 constitucional prevé entre otras cuestiones, una prohibición general respecto de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos; y, por su parte, en el diverso 73, fracciones XXIX-D y XXIX-E se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, programación, promoción, concertación y ejecución del orden económico que tiendan esencialmente al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;
- Con base en esos preceptos y de su proceso legislativo se tiene que el Congreso de la Unión está explícitamente facultado para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, facultad en la que se encuentra inmersa la Ley Federal de Competencia Económica; además de que pretendió que la rectoría del Estado en materia económica fuese facultad de la Federación; y,
- Que la Ley Federal de Competencia Económica fue emitida con base en un Plan Nacional de Desarrollo Económico, con la finalidad, entre otras, de modernizar la vida económica del país, propiciar la competencia y la libre concurrencia de capitales, ampliar los espacios para la actuación de los particulares en el ámbito económico y adecuar a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, con la idea de desarrollar los instrumentos de rectoría de la actividad económica que permitieran resolver los problemas en su origen, evitar el acaparamiento y el desabasto, el abuso del poder monopólico, eliminar barreras

¹⁰ En sesión de cinco de junio de dos mil dos, bajo la Ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, por unanimidad de votos.

artificiales a la entrada de nuevos competidores, prevenir las concentraciones monopólicas, dar mayor seguridad a los particulares en el quehacer económico y reducir la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad, para así proteger el proceso competitivo y la libre concurrencia.

En consecuencia, en la ejecutoria de que se trata, se razonó lo siguiente:

“(…).

Atento a lo anterior, resulta incuestionable que el Congreso de la Unión tiene facultades constitucionales para expedir la Ley Federal de Competencia Económica, puesto que el artículo 25 de (sic) los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo económico nacional y otorga al Estado las facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como de regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco que otorga esa Constitución. Por su parte el artículo 28 de nuestra Carta Magna prohíbe expresamente los monopolios y las prácticas monopólicas. A su vez, el artículo 73 fracción XXIX-D de la Ley Fundamental del País, otorga expresamente al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes sobre planeación nacional y desarrollo económico y social; por ende, si la Ley Federal de Competencia Económica tiende a regular la concentración de capitales o empresas, por ser de sustancial importancia económica, entonces es evidente que su regulación compete al citado órgano legislativo federal. De ahí que al expedir el citado ordenamiento legal, de ninguna manera invade facultades reservadas a los Estados.

(…)”.

Esas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis que a continuación se reproduce:

“COMPETENCIA ECONÓMICA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTÁ FACULTADO EXPLÍCITAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE LA MATERIA DE MONOPOLIOS Y, POR ENDE, AL EXPEDIR LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Los artículos 25, 28 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo, consistentes en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como llevar a cabo la regulación y fomento de aquellas tareas que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución Federal; la prohibición general respecto de la existencia de monopolios y prácticas monopólicas; y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, programación, promoción, concertación y ejecución de orden económico que tiendan esencialmente al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. Ahora bien, si del análisis relacionado de las mencionadas disposiciones constitucionales, se desprende que el Congreso de la Unión está facultado explícitamente para legislar en materia de planeación económica y desarrollo, así como en lo relativo a monopolios y, por tanto, para expedir la Ley Federal de Competencia Económica que tiende a regular la concentración de capitales y empresas, por ser de sustancial importancia económica, es indudable que al emitirla no invade la esfera competencial de las entidades federativas”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, tesis aislada, tomo XVI, septiembre de 2002, tesis 1a. LXIV/2002, página 254, registro digital 186053).

También es importante mencionar que en años posteriores, concretamente el veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y dos, el Ejecutivo de la Federación presentó la iniciativa de lo que sería la primera Ley Federal de Competencia Económica, en cuya exposición de motivos se sostuvo lo siguiente:

“(…)”.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 propone la modernización económica no como un fin en sí mismo, sino como la estrategia idónea para mejorar, en forma permanente y sostenida, las condiciones de vida de todos los mexicanos.

En la presente administración este reto ha sido abordado, entre otras acciones, mediante el fomento de la competitividad del aparato productivo y el desarrollo de un sistema de regulaciones económicas que promueva la concurrencia, la participación y la creatividad de todos los mexicanos en la producción y comercialización de bienes y servicios; estas acciones son esenciales para generar empleos cada vez más productivos y mejor remunerados.

Propiciar la competencia y la libre concurrencia es complemento natural y necesario de los cambios de orientación efectuados en la política económica. En la medida en que tengamos más oportunidades, más movilidad social y mayor eficiencia, tendremos un país más justo y más rico.

En este contexto y con la intención de ampliar los espacios para la actuación de los particulares en el ámbito económico, y a fin de adecuar a las necesidades actuales la legislación reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, libre concurrencia y competencia, someto a la consideración de ese H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de Ley Federal de Competencia Económica.

En un mercado monopolizado, tanto la cantidad como la calidad de los bienes y servicios es menor que las dadas en un mercado en el que rigen la competencia y la libre concurrencia; asimismo, los precios son mayores o iguales pero con productos de calidad inferior. En ese sentido el monopolio es ineficiente, propicia mermas al bienestar social, impide el desarrollo máximo de las potencialidades económicas y reduce en forma permanente la riqueza social.

Los efectos de las prácticas anticompetitivas se transmiten a lo largo de la cadena productiva, afectando no sólo a los compradores de primera mano, sino también al consumidor final. Pero no es sólo un problema de reparto de beneficios, sino que al propiciar pérdidas en la riqueza social, se reducen los ingresos reales de la generalidad de las personas. Al mismo tiempo, al reducirse el nivel de producción y transferirse los beneficios al monopolista o a los participantes de un cartel o de una práctica anticompetitiva, se deterioran tanto el nivel de empleo como la distribución del ingreso.

Los monopolios, los acuerdos de cartel y las prácticas monopólicas en general, reducen, además, la capacidad competitiva de un país. Al no enfrentar competencia externa o estar limitada, los agentes económicos ven reducidos sus incentivos para hacer más eficientes sus sistemas de producción y distribución y por lo tanto, para llevar a cabo inversiones en capital físico, humano y tecnológico. Garantizar el acceso de nuevos oferentes a los mercados es, en el largo plazo, la mejor solución al problema provocado por los monopolios.

Las barreras de acceso a un mercado pueden deberse a ventajas tecnológicas, a la existencia de costos fijos de producción, a elevados gastos de transporte, a habilidades empresariales superiores o a otros elementos extra-económicos. Estas barreras tienden a desaparecer con el cambio tecnológico, el crecimiento de la economía y la libre concurrencia a los mercados, pero no representan una amenaza al proceso competitivo mientras (sic) exista libre acceso a los mercados que permita la erosión de esas ventajas. De hecho, ese tipo de ventajas son un incentivo a la inversión, a la innovación y al trabajo empresarial y son un elemento legítimo del proceso económico. Sin embargo, son monopólicas aquellas barreras a eficiencia y que deliberadamente elevan los costos de entrega al mercado a los competidores potenciales o que obligan a salir del mismo a competidores existentes.

La política económica adoptada por la administración a mi cargo, refleja un progreso natural e irreversible en nuestro quehacer económico. Los cambios han alterado de una manera fundamental la aplicación de las leyes en materia de organización de la industria y del comercio. La apertura comercial al exterior y la competencia en la industria y el comercio interior, esta última resultado en parte de la revisión del marco regulatorio y en la desincorporación de empresas estatales no estratégicas, han aumentado el papel de los mercados en la asignación de recursos y reducen la importancia de los instrumentos de política basados en los controles directos a los precios y a la producción. En el ámbito internacional se observan cambios similares.

En el pasado, los controles directos se justificaron por dos motivos centrales. Por un lado, debido a los altos costos de transporte y de transacción, a la falta de información, o a la ausencia de regulaciones adecuadas. En ocasiones, el resultado de las fuerzas del mercado fue poco eficiente y se alejó de los objetivos sociales. Cuando esto sucedía, los controles directos aparecían como una opción útil para aumentar la eficiencia o alcanzar dichas metas, considerando sobre todo la ausencia de instrumentos alternativos, que permitieran al Estado alcanzar esos mismos fines.

Por otro lado, la organización comercial e industrial de ese entonces, proporcionó la protección de industrias incipientes y buscó alcanzar niveles de autoabastecimiento del mercado nacional, superiores a los que se consideró resultarían de sujetar a la industria a la competencia internacional. La industria recibía protección para permitirle contar con un período de gestación sin interferencia de la competencia internacional. Se pensó que de esta manera las industrias protegidas competirían posteriormente en el extranjero para ganar eficiencia y que esa eficiencia repercutiría en el mercado doméstico. Así, la economía nacional estaría en una situación ideal: el consumidor doméstico tendría productos baratos y de calidad y la industria nacional lograría las escalas necesarias para proveer esos bienes y servicios.

Sin embargo, la experiencia mostró resultados negativos cuya importancia creció con el tiempo. La industria nacional, al tener asegurado el mercado doméstico, tuvo pocos incentivos para competir internacionalmente y prefirió proveer al mercado nacional con productos que frecuentemente eran de baja calidad y alto precio. Si en un principio se dio un impulso a una naciente industria manufacturera, eventualmente, el costo de la ineficiencia fue dominante. En un intento por contener las fuerzas monopólicas derivadas de la ausencia de competencia vigorosa, la política comercial e industrial descansó en los elementos de control directos, y a menores precios para el consumidor y, consecuentemente, en mejores salarios reales.

La Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1950, que se abrogaría de aprobarse la presente iniciativa, tiene como uno de sus principales mecanismos la aplicación de controles a los precios y a la producción. Dicha ley fue de gran utilidad durante la vigencia de la política proteccionista y aún durante el período de transición del proteccionismo a la apertura, pero la conveniencia de su aplicación es cada vez menor, al intensificarse el comercio internacional. En virtud de ello, de resultar aprobada la presente iniciativa, se establecería un mecanismo claro y conciso para la imposición de precios máximos: el Ejecutivo Federal determinaría, mediante decreto, los bienes y servicios sujetos a la imposición de precios máximos y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establecería los precios máximos aplicables a dichos bienes o servicios, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

La idea que subyace en la iniciativa que someto a su consideración, reconoce que el funcionamiento de los mercados por sí mismos no siempre produce los mejores resultados, así como que es necesario desarrollar instrumentos de rectoría de la actividad económica más precisos, que permitan resolver los problemas en su origen, y que eviten el acaparamiento, el desabasto y otras distorsiones que generalmente se derivan de los controles directos. Por eso es de gran importancia ampliar la gama de instrumentos con los cuales el Estado puede incidir en el funcionamiento de los mercados, mediante acciones que directamente reduzcan los costos, que eviten el abuso del poder monopólico, que eliminen barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores, que prevengan las concentraciones monopólicas, que den mayor seguridad jurídica a los particulares en el quehacer económico y que reduzcan la incertidumbre derivada de la actuación discrecional de la autoridad. De ahí la importancia de la iniciativa de Ley Federal de Competencia Económica que se somete a su alta consideración.

En materia de monopolios, la legislación vigente otorga una amplia discrecionalidad (sic) a la autoridad, y sus definiciones conceptuales merecen ser actualizadas con base en la evolución que desde entonces han experimentado las prácticas monopólicas y la experiencia que en diversos países se ha adquirido en la aplicación de políticas de competencia. Además, el monto de las sanciones que prevé ya no es el adecuado para que tengan un efecto disuasivo efectivo, ya que algunas de las infracciones graves tienen como sanción una multa máxima de quinientos mil pesos.

En consecuencia, la iniciativa propone además, la abrogación de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el Diario oficial de la Federación de 31 de agosto de 1934.

Los objetivos centrales de la iniciativa que someto a la consideración de ese H. Congreso, radican en promover la eficiencia económica y evitar las prácticas monopólicas. La iniciativa, de aprobarse, protegería el proceso competitivo y la libre concurrencia de los particulares en las actividades económicas. Es precisamente el proceso constante y permanente en el que las empresas compiten entre sí lo que trae como resultado menores costos, mejores y nuevos productos, mayores servicios para los consumidores y menores precios. En suma, una mayor eficiencia.

Asimismo, en el proyecto se precisan con claridad, cuáles manifestaciones económicas no constituyen monopolios, tales como las asociaciones o sociedades cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero, así como las asociaciones de trabajadores constituidas conforme a la legislación aplicable.

La iniciativa busca aprovechar los efectos de la apertura comercial y, al mismo tiempo, evitar que las prácticas anticompetitivas originadas en el extranjero tengan un efecto adverso sobre el mercado nacional. En este sentido, se reforzarían las disposiciones relacionadas con el comercio exterior.

(...)"

Tramitado el procedimiento legislativo correspondiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos, la Ley Federal de Competencia Económica (abrogada) que en su artículo 1¹¹ establece que es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, así como de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica; a su vez el diverso 2¹² ordena que su objeto es el de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Cabe destacar que los artículos 4, 5, y 7 de ese ordenamiento aluden a distintos conceptos contenidos en el artículo 28 constitucional.

Ahora bien, la conclusión a la que arribó la Primera Sala en el precedente citado se confirma con la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, quizá la más trascendente que haya tenido el artículo 28 de la Constitución Federal en ese siglo, por cuanto se modificó la naturaleza de la entonces Comisión Federal de Competencia actualmente Comisión Federal de Competencia Económica, para definirla como un órgano constitucional autónomo, mediante el otorgamiento de distintas facultades que representan un avance sustancial en el rubro de la competencia económica, para fomentarla y defenderla.

Del Decreto respectivo importa para el caso, lo dispuesto en el artículo tercero transitorio fracción X, que establece que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al propio Decreto, y deberá aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven de éste¹³.

Entre las leyes que emitió el Congreso de la Unión como resultado de la reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, se tiene la Ley Federal de Competencia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, que abrogó a la Ley publicada el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

De ese ordenamiento resulta importante reproducir lo dispuesto en sus artículos 1 y 2 que establecen lo siguiente¹⁴:

¹¹ **Artículo 1o.** La presente ley es reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica".

¹² **Artículo 2o.** Esta ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Para efectos de esta ley, se entenderá por Secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y por Comisión, la Comisión Federal de Competencia".

¹³ **TERCERO.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

(...).

X. Aprobar las leyes, reformas y adiciones que deriven del presente Decreto".

¹⁴ Aquí cabe señalar que al igual y como ocurrió con la Ley Federal de Competencia Económica abrogada, en la vigente los diversos 1, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 14, 17, 20, 95 y segundo y séptimo transitorios hacen referencia a hipótesis contenidas en el artículo 28 de la Constitución Federal.

“Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de libre competencia, competencia económica, monopolios, prácticas monopólicas y concentraciones, es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República”.

“Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados”.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno considera en primer término, que tal y como se sostiene en el concepto de invalidez hecho valer, el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en materia de competencia económica.

En efecto, si bien el artículo 73, en sus fracciones XXIX-D y XXIX-E de la Constitución Federal no alude expresamente a la materia de competencia económica, también lo es que ésta se ubica en la referencia a las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; así como a las de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente sobre abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, esto porque el derecho de la competencia impacta en el crecimiento económico y en la adecuada producción y distribución de bienes y servicios por cuanto deben comercializarse en un ambiente de libre competencia. Elementos que necesariamente se relacionan con la planeación nacional del desarrollo y las acciones que el Estado Mexicano lleva a cabo en el orden económico, por tanto, la emisión de la Ley Federal de Competencia Económica corresponde a una facultad del Congreso de la Unión.

Aún más, la fracción XXXI del artículo 73 constitucional que alude a lo que se conoce como facultades implícitas, dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, con el fin de hacer efectivas las facultades que enumera ese precepto y todas las otras concedidas por la propia Constitución a los Poderes de la Unión; en este sentido, si la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 constitucional puede concluirse que el otro fundamento que explica la competencia del Congreso de la Unión se localiza en esta fracción relacionada desde luego, con lo dispuesto en este último precepto; máxime que una ley reglamentaria es aquella que detalla y precisa preceptos de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para la correcta observancia de ésta, circunstancia que confirma la facultad del Poder Legislativo Federal para legislar en el rubro de competencia económica.

De igual forma es necesario precisar que de la lectura a los preceptos constitucionales transcritos, a su evolución y al propio texto de la Ley Federal de Competencia Económica, se desprende que el Poder Reformador no otorgó facultad alguna a los Congresos locales para legislar en el rubro de competencia económica, pues no existe ninguna referencia en ese sentido; aún más el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de once de junio de dos mil trece, por cuanto ordena la realización de las adecuaciones necesarias al marco jurídico en observancia a éste, sólo alude al Congreso de la Unión para llevar a cabo esa labor y no a las Legislaturas Locales; en consecuencia, es facultad exclusiva de la Federación la de legislar en esa materia, sin que sea posible desprender de las hipótesis normativas en cuestión, una probable competencia de las Entidades Federativas.

Establecida la interpretación constitucional necesaria para el examen del precepto cuestionado, se procede a formular el pronunciamiento correspondiente.

El artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua es del tenor siguiente:

“Artículo 26. Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.

Así mismo, se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona”.

El precepto reclamado forma parte del Capítulo II De las licencias y ordena que una vez otorgada la titularidad de éstas, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona; así como se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona; todo esto de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 54, así como en la fracciones IV y VIII del numeral 56, ambos de la Ley Federal de Competencia Económica.

Los artículos que cita el ordenamiento reclamado de la Ley Federal de Competencia Económica se refieren a las prácticas monopólicas relativas, es decir, a las conductas que las conforman, y para entender su contenido es necesario reproducirlos en su integridad.

“Artículo 54. Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:

I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta Ley;

II. Lleve a cabo uno o más Agentes Económicos que individual o conjuntamente tengan poder sustancial en el mismo mercado relevante en que se realiza la práctica, y

III. Tenga o pueda tener como objeto o efecto, en el mercado relevante o en algún mercado relacionado, desplazar indebidamente a otros Agentes Económicos, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios Agentes Económicos”.

“Artículo 56. Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta Ley, consisten en cualquiera de los siguientes:

I. Entre Agentes Económicos que no sean competidores entre sí, la fijación, imposición o establecimiento de la comercialización o distribución exclusiva de bienes o servicios, por razón de sujeto, situación geográfica o por períodos determinados, incluidas la división, distribución o asignación de clientes o proveedores; así como la imposición de la obligación de no fabricar o distribuir bienes o prestar servicios por un tiempo determinado o determinable;

II. La imposición del precio o demás condiciones que un distribuidor o proveedor deba observar al prestar, comercializar o distribuir bienes o servicios;

III. La venta o transacción condicionada a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio, normalmente distinto o distinguible o sobre bases de reciprocidad;

IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

V. La acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;

VI. La concertación entre varios Agentes Económicos o la invitación a éstos para ejercer presión contra algún Agente Económico o para rehusarse a vender, comercializar o adquirir bienes o servicios a dicho Agente Económico, con el propósito de disuadirlo de una determinada conducta, aplicar represalias u obligarlo a actuar en un sentido determinado;

VII. La venta por debajo de su costo medio variable o la venta por debajo de su costo medio total, pero por arriba de su costo medio variable, si existen elementos para presumir que le permitirá al Agente Económico recuperar sus pérdidas mediante incrementos futuros de precios, en los términos de las Disposiciones Regulatorias;

VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al

requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;

IX. El uso de las ganancias que un Agente Económico obtenga de la venta, comercialización o prestación de un bien o servicio para financiar las pérdidas con motivo de la venta, comercialización o prestación de otro bien o servicio;

X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en condiciones equivalentes;

XI. La acción de uno o varios Agentes Económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan otro u otros Agentes Económicos;

XII. La denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios Agentes Económicos, y

XIII. El estrechamiento de márgenes, consistente en reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial provisto por uno o varios agentes económicos y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por esos mismos agentes económicos, utilizando para su producción el mismo insumo.

Para efectos de investigar y en su caso sancionar las prácticas a que se refieren las fracciones XII y XIII de este artículo, la Comisión podrá determinar la existencia de insumos esenciales sin acudir al procedimiento previsto en el artículo 94 de esta Ley”.

Para acreditar la similitud en cuanto al contenido de la legislación reclamada, esto es, que contiene referencias a conductas que constituyen práctica monopólica relativa, resulta necesario leer el siguiente cuadro:

Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.	Ley Federal de Competencia Económica.
Artículo 26. Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, <u>se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.</u> Así mismo, se prohíbe el <u>otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona.</u>	Artículo 54. Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que: I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta Ley; (...). Artículo 56. Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta Ley, consisten en cualquiera de los siguientes: (...). IV. <u>La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;</u> (...). VIII. <u>El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;</u> (...).

La comparación entre el precepto reclamado, esto es, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, frente a lo regulado principalmente en el diverso 56, fracciones IV y VIII de la Ley Federal de

Competencia Económica, demuestra la inconstitucionalidad planteada por el Ejecutivo Federal, es decir, que el Congreso del Estado de Chihuahua legisló respecto de una materia en la que no tiene competencia, pues como se describió en los párrafos que anteceden, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión la de emitir leyes en materia de competencia económica o sobre el derecho de la competencia. Asimismo, según se explicó, no existe referencia alguna en los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D y XXIX-E constitucionales de la que pudiera desprenderse la facultad de otorgar competencia a los Congresos locales para emitir normativa sobre competencia económica, monopolios y prácticas monopólicas.

Este Pleno enfatiza en que de una comparación entre la legislación Federal frente a la local, se acredita que el Congreso del Estado de Chihuahua introdujo supuestos que se refieren a prácticas monopólicas relativas que ya regula el ordenamiento federal; y si bien se utilizaron algunas palabras que impiden una copia fiel de los preceptos federales, también lo es que a pesar de esos cambios los supuestos normativos son los mismos, esto es, corresponden a la prohibición de ventas, compras o transacciones condicionadas, así como al otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios para comercializar o proporcionar bienes o servicios.

Por ello, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua resulta inconstitucional, pues con su emisión se transgredió lo ordenado en los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXXI de la Constitución Federal, esto es, la autoridad legislativa demandada legisló en un rubro respecto del cual la Constitución Federal no le otorga facultades; y si bien no existe en esas disposiciones alguna referencia que en forma expresa prohíba a los Congresos locales emitir reglas como la reclamada, también lo es que por razones de seguridad jurídica se debe observar el sistema de competencias que estableció el Poder Reformador a lo largo de las distintas modificaciones que han tenido principalmente, los artículos 25 y 28 de esa Constitución, de cuya interpretación se acredita la facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar en materia de competencia económica; máxime que como lo ordena la propia Ley Federal de Competencia Económica, ésta es de orden público e interés social, aplicable a todas las áreas de la actividad económica y de observancia general en toda la República, y es este último enunciado el que debe prevalecer por razones de certidumbre jurídica, pues permitir la emisión de reglas como la reclamada, fomenta el desconocimiento de ese sistema de competencias ordenado por el Constituyente Permanente.

Cabe agregar que el artículo 26 del ordenamiento reclamado no contradice lo dispuesto en la Ley Federal, de donde podría pensarse que esto justifica su constitucionalidad, sin embargo, impera el principio de seguridad jurídica, por el cual se debe estar a lo que sólo la legislación federal ordena, pues ésta se emitió en ejercicio de una facultad exclusiva otorgada al Congreso de la Unión.

Tampoco se desconoce la inquietud plasmada en el procedimiento legislativo del que derivó el ordenamiento reclamado, en cuanto a la preocupación en el consumo de bebidas alcohólicas en el Estado de Chihuahua y cómo es que con esa hipótesis se pretende desincentivar esa conducta; sin embargo, la conclusión a la que ahora se arriba no prohíbe que en el Estado de Chihuahua se emita legislación sobre la venta y suministro de bebidas alcohólicas, ya que en términos del artículo 117, último párrafo de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales están facultados para emitir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo¹⁵; lo que desde luego ha reconocido esta Suprema Corte en distintos precedentes y cuya tesis ha quedado plasmada en las jurisprudencias que a continuación se reproducen, en las cuales, se alude a esa facultad concurrente entre la Federación y los Estados para legislar sobre bebidas alcohólicas, situación que no se actualiza respecto de la materia de competencia económica, pues no existe supuesto normativo alguno en la Constitución Federal con esa vertiente.

Las jurisprudencias indicadas son del tenor siguiente:

“BEBIDAS ALCOHÓLICAS. EL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO TIENE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES PARA EXPEDIR LA LEY QUE REGLAMENTA SU VENTA, DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO, PORQUE A TRAVÉS DE ELLA LEGISLA PARA COMBATIR EL ALCOHOLISMO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO, VIGENTE A PARTIR DEL 11 DE FEBRERO DE 1996). La expedición de la ley que reglamenta la venta, distribución y consumo de bebidas alcohólicas en el Estado de Tabasco por la legislatura respectiva, no invade la esfera competencial de la Federación, porque los Estados tienen atribuciones para legislar en materia de alcoholismo, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 117 constitucional, en el que se establece una facultad concurrente al señalar, expresamente, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”. (Semanario Judicial de la Federación y

¹⁵ **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso: (...).

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo VI, septiembre de 1997, P./J. 65/97, página 19, registro digital 197659).

“BEBIDAS ALCOHÓLICAS. LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES ESTÁ FACULTADA CONSTITUCIONALMENTE PARA EXPEDIR LA LEY QUE REGULA SU VENTA Y CONSUMO. El hecho de que el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes no establezca expresamente la facultad del Congreso Local para legislar en materia de combate al alcoholismo, no implica que dicho cuerpo legislativo se haya excedido en sus atribuciones al expedir la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en esa entidad federativa, en virtud de que tal facultad deriva directamente del último párrafo del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta a las Legislaturas Locales para que en el ámbito de sus competencias emitan leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXII, julio de 2005, P./J. 80/2005, página 801, registro digital 178052).

De acuerdo con lo expuesto se acredita que la autoridad demandada al emitir el artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, invadió la esfera de facultades que le competen en exclusiva al Congreso de la Unión; por ello, debe declararse la invalidez de esa disposición

SEXTO. Efectos. Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶, establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que se surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Por tanto, con fundamento en esas disposiciones se determina que la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos que de esta sentencia se haga a la autoridad demandada Congreso del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto N° LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

¹⁶ “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”.

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua, expedida mediante Decreto N° LXV/EXLEY/0547/2017 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la controversia constitucional 44/2018, promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del catorce de noviembre de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2018 PROMOVIDA POR LA FEDERACIÓN POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

En la sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve se resolvió la Controversia Constitucional 44/2018 en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua al estimar que el Congreso local invadió competencias federales al legislar en materia de competencia económica.

Si bien concuerdo con la invalidez del artículo no comparto muchas de las razones que se contienen en la sentencia.

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia declara la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua¹, por invasión a la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre competencia económica, establecida en el artículo 73, fracción XXIX-D, XXXI y XXIX-E de la Constitución Federal².

¹ **Artículo 26.** Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona. Así mismo, se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona.

En efecto, si bien es cierto que el artículo 73, en sus fracciones XXIX-D, XXIX-E no alude expresamente a la materia de competencia económica, también lo es que ésta se ubica en la referencia a las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. En este sentido, si la Ley Federal de Competencia Económica es reglamentaria del artículo 28 constitucional, entonces se concluye que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en el rubro de competencia económica.

La sentencia sostiene que el artículo impugnado no contradice a lo dispuesto en dicha ley federal, sino que se limita a recoger lo dispuesto en los artículos 54 y 56, fracciones IV y VIII de la Ley Federal de Competencia Económica (que incluso expresamente refiere)³. No obstante, se argumenta que debe imperar el principio de seguridad jurídica, por lo que se debe estar a lo que solo la legislación federal ordena, pues ésta se emitió en ejercicio de una facultad exclusiva otorgada al Congreso de la Unión.

II. Motivo del disenso

Aunque comparto la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua⁴, no comparto el argumento de la sentencia en el sentido de que cualquier tipo de referencia a la Ley Federal de Competencia Económica –incluso una reiteración de ella– excede las facultades del Congreso local. Considero, en este caso que la inconstitucionalidad de la norma deriva de que el Congreso de Chihuahua local directamente reguló temas de competencia económica.

En efecto, aunque estoy de acuerdo con que la *competencia económica es materia federal*, es incorrecto considerar que la repetición o remisión a la Ley Federal de Competencia Económica es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una norma local. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017⁵, se sostuvo que si un precepto de una ley local no dispone nada respecto de la forma y términos en los que se deberá legislar la materia, ni tampoco establece una ampliación o reconocimiento de derechos que interfiera con atribuciones de la Federación, no existe una invasión de competencias.

Así, por citar un ejemplo, en dicho asunto se impugnó el precepto que disponía los lineamientos del uso medicinal del cannabis, respecto de lo cual consideramos que la regulación de psicotrópicos y estupefacientes es competencia exclusiva de la federación, pero que el artículo 9, inciso d) punto 7 de la Constitución de la Ciudad de México no era inconstitucional porque no ampliaba o reconocía derechos o cuestiones que interfirieran con las atribuciones de la federación⁶. Por ende, el Tribunal Pleno reconoció la validez de esa norma.

² **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

[...]

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

³ **Ley Federal de Competencia Económica.**

Artículo 54. Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:

I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta Ley;

Artículo 56. Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta Ley, consisten en cualquiera de los siguientes:

IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;

⁴ **Artículo 26.** Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, se prohíbe la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.

Así mismo, se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona.

⁵ Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 17 de agosto de 2017.

⁶ **Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.**

[...]

D. Derecho a la salud

[...]

Sin embargo, en el caso, del artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua el Congreso local reguló directamente la materia de competencia económica al prohibir una conducta específica. En efecto, el artículo prohíbe a quien cuente con una licencia de alcoholes: (i) la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona; así como (ii) el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores⁷.

En esta tesitura, aunque el artículo impugnado replica (e incluso cita expresamente) lo dispuesto en los artículos 54, fracción I y 56, fracciones IV y VIII, de la Ley Federal de Competencia Económica, *modifica la regulación en esa materia*. Aunque esas conductas estén clasificadas por dicha ley federal como prácticas monopólicas relativas, *no todas esas prácticas están prohibidas*. Conforme al artículo 55 de esa ley, las prácticas monopólicas relativas no son ilícitas si el agente económico demuestra que generan ganancias en eficiencia e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor⁸.

Entonces, en mi opinión el artículo impugnado es inconstitucional porque prohíbe tajantemente conductas que en la Ley Federal de Competencia Económica no lo están. De esa manera, el Congreso de Chihuahua precisó un deber no previsto en dicha ley federal invadiendo las competencias federales. Incluso, el artículo 58 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua establece multas por el incumplimiento a los deberes impuestos en la misma, por lo que además el Congreso del Estado impone sanciones por el incumplimiento de deberes en competencia económica⁹.

En conclusión, aunque los estados pueden reiterar o hacer referencia a normas de la Ley Federal de Competencia Económica no pueden regular esa materia. En el caso, el artículo 26 de la Ley de Alcoholes de Chihuahua reguló directamente la materia de competencia económica por lo que dicho artículo es inconstitucional.

7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, indica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.

⁷ Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua

Artículo 26. Una vez otorgada la titularidad de una licencia, ya sea por nueva expedición, modificación o transferencia, y de acuerdo con lo establecido en la fracción I del artículo 54 y en las fracciones IV y VIII del artículo 56 de la Ley Federal de Competencia Económica, **se prohíbe** la venta, compra o transacción condicionada a no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una persona.

Así mismo, **se prohíbe** el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de personas productoras o proveedoras a las y los compradores con la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por una tercera persona.

Ley Federal de Competencia Económica.

Artículo 54. Se consideran prácticas monopólicas relativas, las consistentes en cualquier acto, contrato, convenio, procedimiento o combinación que:

I. Encuadre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 56 de esta Ley;

Artículo 56. Los supuestos a los que se refiere la fracción I del artículo 54 de esta Ley, consisten en cualquiera de los siguientes:

IV. La venta, compra o transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero;

VIII. El otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores con el requisito de no usar, adquirir, vender, comercializar o proporcionar los bienes o servicios producidos, procesados, distribuidos o comercializados por un tercero, o la compra o transacción sujeta al requisito de no vender, comercializar o proporcionar a un tercero los bienes o servicios objeto de la venta o transacción;

⁸ **Artículo 55.** Las prácticas serán ilícitas y se sancionarán si son demostrados los supuestos de las fracciones anteriores, salvo que el Agente Económico demuestre que generan ganancias en eficiencia e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor. Entre las ganancias en eficiencia se podrán incluir alguna de las siguientes:

a) La introducción de bienes o servicios nuevos;

b) El aprovechamiento de saldos, productos defectuosos o perecederos;

c) Las reducciones de costos derivadas de la creación de nuevas técnicas y métodos de producción, de la integración de activos, de los incrementos en la escala de la producción y de la producción de bienes o servicios diferentes con los mismos factores de producción;

d) La introducción de avances tecnológicos que produzcan bienes o servicios nuevos o mejorados;

e) La combinación de activos productivos o inversiones y su recuperación que mejoren la calidad o amplíen los atributos de los bienes o servicios;

f) Las mejoras en calidad, inversiones y su recuperación, oportunidad y servicio que impacten favorablemente en la cadena de distribución, y

g) Las demás que demuestren que las aportaciones netas al bienestar del consumidor derivadas de dichas prácticas superan sus efectos anticompetitivos.

⁹ **Artículo 58.** Las infracciones a esta Ley y sus reglamentos, según sus particulares circunstancias, serán motivo de las siguientes sanciones:

I. Amonestación.

II. Multa de 45 a 650 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente en la fecha en que se cometa la infracción.

III. Clausura parcial para la venta, distribución o consumo de bebidas alcohólicas hasta por treinta días naturales.

IV. Clausura temporal del establecimiento hasta por treinta días naturales, cuando en forma preponderante se dedique a la venta, distribución o consumo de bebidas alcohólicas.

V. Clausura definitiva del establecimiento.

VI. Revocación de la licencia o permiso.

VII. Decomiso de bebidas alcohólicas.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 44/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2018.

TEMA. La competencia exclusiva y explícita de la Federación para regular la materia de competencia económica.

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque estoy a favor del sentido de la sentencia, me aparto de algunas consideraciones que fundamentan la decisión de declarar la invalidez del artículo 26 de la Ley de Alcoholes del Estado de Chihuahua.

En síntesis, coincido con la decisión mayoritaria en que el Congreso local es incompetente para legislar sobre hipótesis relacionadas con la competencia económica, como lo pueden ser las prácticas monopólicas absolutos o relativas, pues considero que esa materia está reservada a la Federación.

Sin embargo, contrario a lo expuesto en la sentencia, la incompetencia de las entidades federativas no puede fundamentarse en el hecho de que “el Poder Reformador no otorgó facultad alguna a los Congresos locales para legislar en el rubro de competencia económica, pues no existe ninguna referencia en ese sentido”¹. Como sabemos, contrario a lo que sucede con los ámbitos competenciales reservados a la Federación, las entidades federativas no requieren una habilitación expresa para poder regular alguna materia.

Desde mi perspectiva, en cambio, la facultad exclusiva de la Federación para legislar en esta materia deviene específicamente del artículo 73, fracciones X, XXIX-D y XXIX-E, en el entendido de que la competencia económica forma parte integral del comercio y del desarrollo económico, así como la programación, promoción concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y a la producción suficiente, materias que están reservadas para el Congreso de la Unión.

En este entendido, si el precepto impugnado reproduce disposiciones de la Ley Federal de Competencia Económica que regulan prácticas monopólicas relativas, el legislador local está invadiendo la esfera competencial federal.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 44/2018. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹ Ver página 43 de la sentencia aprobada por el Pleno.