

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 145/2024.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Segunda Sala.- Subsecretaría General de Acuerdos.- Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 145/2024

ACTORA: COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA

DEMANDADO: PODER EJECUTIVO FEDERAL

**PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

COTEJÓ

**SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA**

Colaboró: Paulina Gabriela Espino Osuna

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Tema:** Constitucionalidad del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.

	<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	3-4
II.	<b>PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Se tienen por efectivamente impugnadas diversas normas del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos".	4-5
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	5-7
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada y por conducto del funcionario con facultades al efecto. La autoridad demandada tiene legitimación en la controversia, además de que compareció por conducto de quien tiene facultades para ello.	7-10
V.	<b>CONCEPTOS DE INVALIDEZ</b>	Síntesis de las pretensiones plasmadas en la demanda.	10-16
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La actora combate el considerando decimoctavo y los numerales 1.1, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, 6.2.2, 8 y 9 del Acuerdo A/047/2022, aduciendo que <b>violan los principios de división de poderes y jerarquía normativa, dado que desconocen la distribución de competencias que establece el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b> , en esencia, porque, en el procedimiento de autorización de participación cruzada, atribuye a la Comisión Reguladora de Energía facultades reservadas a la Comisión Federal de Competencia Económica.	16-21

		Este planteamiento total necesariamente requiere establecer el sentido y alcance del artículo 28 de la Constitución Federal, específicamente en las porciones normativas que derivan de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de junio y el veinte de diciembre de dos mil trece, a efecto de desentrañar la efectiva naturaleza y función de la Comisión Federal de Competencia Económica y de la Comisión Reguladora de Energía, lo que basta para sostener que la parte actora cuenta con el interés legítimo suficiente para promover el presente medio de defensa.	
VII.	ESTUDIO	<p>Algunas de las normas impugnadas, esto es, el considerando decimoctavo y numerales 1.1, 6.2.1 y 6.2.2 (en algunas de sus porciones), así como los numerales 2.3, 3.2, 3.4, 4, 8 y 9 del Acuerdo A/047/2022, conllevan una invasión a la esfera competencial otorgada por la Ley Fundamental a la Comisión Federal de Competencia Económica.</p> <p>Ello porque la creación y el ejercicio de una metodología para examinar y definir cuáles son las consecuencias de la participación cruzada, el establecimiento de lo que debe entenderse por ciertos conceptos atinentes al comportamiento económico como son la afectación, la competencia y la eficiencia en el mercado, así como la posibilidad de establecer las medidas regulatorias y de vigilar su materialización y continuación, constituyen aspectos claramente vinculados con la función de garante de la competencia y la libre concurrencia en el país, específicamente con la de prevenir, investigar, combatir y hasta sancionar las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, como lo sería la limitación al libre acceso de los servicios de transportación por ductos y almacenamiento; <b>función que, sin duda, corresponde a la Comisión Federal de Competencia Económica por mandato expreso del artículo 28 de la Constitución Federal, por lo que la Comisión Reguladora de Energía, al atribuírselas a través del acuerdo impugnado, transgrede la voluntad del Constituyente Permanente.</b></p>	21-61
VIII.	DECISIÓN Y RESOLUTIVOS	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la presente controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>reconoce la validez</b> del considerando decimoctavo y de los numerales 1.1, 6.2.1 y 6.2.2 (con las salvedades precisadas en el siguiente resolutivo) del Acuerdo A/047/2022.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se <b>declara la invalidez</b> del considerando decimoctavo, en su porción normativa "sin que dicha opinión favorable prejuzgue el sentido de la resolución de la comisión ", y numerales 1.1.3, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, en su porción normativa "La opinión favorable de la COFECE no prejuzga el sentido de la resolución de la comisión", 8 y 9 del Acuerdo Núm. A/047/2022.</p> <p><b>CUARTO.</b> La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Ejecutivo Federal y a la Comisión Reguladora de Energía.</p> <p><b>QUINTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	61-65

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 145/2024****ACTORA: COMISIÓN FEDERAL DE  
COMPETENCIA ECONÓMICA****DEMANDADO: PODER EJECUTIVO FEDERAL**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

COTEJÓ

**SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA**

Colaboró: Paulina Gabriela Espino Osuna

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **nueve de octubre de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 145/2024, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica, en contra del Poder Ejecutivo Federal.

La litis en este asunto se circunscribe a analizar el "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE**

1. **Demanda.** Por escrito presentado el quince de abril de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Federal de Competencia Económica**, por conducto de su Comisionada Presidenta, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Reguladora de Energía, en la que designó como acto impugnado el "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", en particular, los numerales 1.1, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, 6.2.2, 8 y 9, así como el considerando decimoctavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.
2. La Comisión Federal de Competencia Económica señaló como preceptos violados los artículos 28, 49 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de dieciséis de abril de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número **145/2024** y lo turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán.
4. Posteriormente, por acuerdo de veintidós de abril de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandado al Poder Ejecutivo Federal (dado que a él está subordinada la Comisión Reguladora de Energía), y ordenó emplazar a dicha autoridad para que presentara su contestación. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.
5. **Contestación de la autoridad demandada.** A través del acuerdo de catorce de junio de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor tuvo al Poder Ejecutivo Federal dando contestación a la demanda, por conducto de su Consejera Jurídica.
6. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento y de expresar manifestación alguna.
7. **Audiencia y cierre de instrucción.** Finalizada la substanciación del procedimiento en la controversia constitucional, el siete de agosto de dos mil veinticuatro 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 de la propia ley, se hizo constar la

comparecencia de los delegados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Poder Ejecutivo Federal, se relacionaron las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, y se asentó que las indicadas partes formularon alegatos.

8. Finalmente, mediante acuerdo de ocho de agosto de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor decretó el cierre de la instrucción.
9. **Radicación en Sala.** Previo dictamen del Ministro instructor, por acuerdo de dieciocho de septiembre de dos mil veinticuatro, se ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para que se avocara al conocimiento del asunto, lo que se realizó mediante proveído de veintisiete de septiembre de este año.

### I. COMPETENCIA

10. Esta Segunda Sala es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), 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 21, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General 1/2023 de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente, en virtud de que se plantea un conflicto suscitado entre la Comisión Federal de Competencia Económica y el Poder Ejecutivo Federal respecto de un acuerdo emitido por éste (por conducto de la Comisión Reguladora de Energía), es decir, un acto administrativo de alcance general.
11. Bajo el mismo criterio fueron falladas las controversias constitucionales 72/2020, 96/2020<sup>1</sup> y 89/2020<sup>2</sup>, en las que también se impugnaron acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo (o su administración pública), procediendo esta Segunda Sala a entrar al estudio de fondo bajo la consideración de que se trata de actos administrativos de alcance general que, incluso, regulan actos internos de gobierno y, por ello, no pueden considerarse normas generales.

### II. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

12. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, "las sentencias deberán contener [...] la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia [...]".
13. Así, el Tribunal Pleno ha sostenido que, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, deberá acudirse a la lectura íntegra de la demanda y, cuando ello resulte insuficiente, deberán armonizarse los datos contenidos en ella con la totalidad de la información que obre en autos, de manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartar manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Criterio que se encuentra plasmado en la jurisprudencia de rubro: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA"**<sup>4</sup>.
14. En ese tenor, de la revisión integral del escrito de demanda se observa que la actora tiene como pretensión esencial combatir del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Reguladora de Energía, el "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", en particular, los numerales 1.1, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, 6.2.2, 8 y 9, así como el considerando décimo octavo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.

### III. OPORTUNIDAD

15. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la demanda de la controversia constitucional será, "Tratándose de normas generales, de treinta días

<sup>1</sup> El veinte de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa (ponente).

<sup>2</sup> El tres de febrero de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek, con voto en contra de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>3</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

<sup>4</sup> Jurisprudencia P./J. 98/2009 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Julio de dos mil nueve, página mil quinientos treinta y seis, registro digital 166985.

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", mientras que el artículo 3, fracción II, del mismo ordenamiento legal indica que en el cómputo de los plazos "se contarán sólo los días hábiles"; lo que revela que **el plazo para promover una controversia constitucional contra un acuerdo general administrativo que es publicado en un medio de difusión oficial, es de treinta días hábiles contados, precisamente, a partir del día siguiente a aquél en que acontezca esa publicación.**

16. En el caso concreto, la parte actora impugnó ciertos numerales del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos"; acto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro, por lo que **el plazo para promover la controversia constitucional transcurrió del veintiocho de febrero al dieciséis de abril siguientes**<sup>5</sup>.
17. Luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **quince de abril de dos mil veinticuatro**, es claro que la promoción de la controversia constitucional es **oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN

18. El artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal establece que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...] I) **Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión**", conforme a lo cual, se infiere lo siguiente:
19. **A. Legitimación activa.** Los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria<sup>6</sup> señalan que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, quien deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la normatividad que lo rige, esté facultado para representarlo.
20. En el caso, la demanda fue presentada por la Comisión Federal de Competencia Económica, lo que revela que se configura la **legitimación activa**, dado que se trata de un órgano constitucional autónomo que, además, acude al medio de defensa a través de su Comisionada Presidenta (Andrea Marván Satiel), quien, conforme a los artículos 20, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica<sup>7</sup>, y 12, fracción IV, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica<sup>8</sup>, tiene la atribución de representación jurídica de esa comisión y está facultada para promover controversias constitucionales. Funcionaria que acredita su personalidad con copia certificada del oficio DGPL-2P2A.-2297 suscrito por el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por el que se informa que, en sesión de quince de marzo de dos mil veintitrés, fue designada como Presidenta de ese órgano constitucional autónomo por un periodo de cuatro años.
21. **B. Legitimación pasiva.** Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria<sup>9</sup> señalan que tendrá el carácter de demandado o demandada, la entidad, poder, u órgano que hubiese emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, quien deberá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en términos de la normatividad que lo rige, esté facultado para representarlo.

<sup>5</sup> Dado que se descuentan los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de marzo, seis, siete, trece y catorce de abril –sábados y domingos–, y veintiuno –festivo–, por haber sido inhábiles en términos del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como dieciocho, veintisiete, veintiocho y veintinueve de marzo, por haber sido días no laborables en términos de los incisos c) y n) del punto primero del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

<sup>6</sup> **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.

<sup>7</sup> **Artículo 20.** Corresponde al Comisionado Presidente: [...]

II. [...] El Presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

<sup>8</sup> **Artículo 12.** El Presidente presidirá al Pleno, tendrá la representación legal de la Comisión y contará con las siguientes facultades: [...]

IV. Solicitar la autorización del Pleno para promover controversias constitucionales en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

<sup>9</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia. [...]

22. En el caso, se tuvo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo Federal, lo que revela que se configura la **legitimación pasiva**, toda vez que se trata de un poder de la Unión que, además, acude al medio de defensa a través de quien tiene facultades para representarlo, ya que compareció por conducto de su Consejera Jurídica (María Estela Ríos González), quien, de acuerdo con los artículos 11, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria<sup>10</sup> y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>11</sup>, en relación con el Punto Único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno<sup>12</sup>, cuenta con la representación legal en las controversias constitucionales. Funcionaria que acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento que para ocupar aquel cargo le fue expedido por la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal el dos de septiembre de dos mil veintiuno.
23. Cabe precisar que el reconocimiento de la calidad de demandado del Poder Ejecutivo Federal deriva de la circunstancia de que, de acuerdo con el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>13</sup>, de él depende la Comisión Reguladora de Energía (que constituye el órgano que emitió el Acuerdo A/047/2022 impugnado), específicamente como dependencia de la administración pública federal centralizada, según se desprende de los artículos 2, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>14</sup>, 2 y 4 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética<sup>15</sup>.

#### V. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

24. La Comisión Federal de Competencia Económica expuso los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:
- A. El acuerdo impugnado vulnera el principio de división de poderes reconocido en el artículo 49 de la Constitución Federal, en relación con las atribuciones contenidas en el artículo 28 de la propia Ley Fundamental, toda vez que:**
- Ese principio conlleva tres ejes: a) La no intromisión, b) La no dependencia, y c) La no subordinación, al tenor de la jurisprudencia P./J. 80/2004 de rubro: **"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"**. Principio que también es aplicable a la Comisión Federal de Competencia Económica, ya que se trata de un órgano constitucional autónomo, cuyas funciones exclusivas están protegidas por mandato del Constituyente Permanente expresado en el artículo 28 de la Carta Magna.

<sup>10</sup> **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.

<sup>11</sup> **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 y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; [...]

<sup>12</sup> **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, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de 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.

<sup>13</sup> **Artículo 28.** [...]

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. [...]

<sup>14</sup> **Artículo 2.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Consejería Jurídica, y

**III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.**

<sup>15</sup> **Artículo 2.** Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y

II. La Comisión Reguladora de Energía.

**Artículo 4.** El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

Para ello podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal.

- El acuerdo impugnado tiene como finalidad definir conceptos y establecer la metodología para analizar los efectos de la participación cruzada en el acceso abierto y la competencia de los mercados, sustentándose en la "facultad de promoción" que la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en su artículo 42, le otorga.
- En la controversia constitucional 55/2021, el Máximo Tribunal del país estableció que esa facultad de "promoción" no tiene siquiera alcances preventivos, por lo que el acuerdo impugnado indebidamente prevé un procedimiento, conceptos y metodología que invade el ámbito de la Comisión Federal de Competencia Económica, pues se vincula con el análisis de la participación cruzada en aspectos de competencia y eficiencia en los mercados, lo que se aprecia claramente del numeral 9, que permite a la Comisión Reguladora de Energía emitir una resolución sobre esos temas.
- El considerando decimoctavo y los numerales 6.2, 6.2.1 y 6.2.2 del acuerdo impugnado refieren que los dictámenes de la Comisión Federal de Competencia Económica no prejuzgan sobre lo que pueda resolver la Comisión Reguladora de Energía, quien podría negar la participación cruzada aun cuando la comisión haya emitido una opinión favorable.
- La decisión de la Comisión Reguladora de Energía, que podría confirmar o superar la opinión que hubiere emitido la Comisión Federal de Competencia Económica, implica una sustitución en sus facultades eliminando toda su efectividad, específicamente las que le otorgan los artículos 28 de la Constitución Federal y 83 de la Ley de Hidrocarburos.
- La Comisión Reguladora de Energía se atribuye una potestad para negar la participación cruzada cuando considere que afecta la competencia, la eficiencia de los mercados o el acceso abierto efectivo, toda vez que, al indicar que la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica no prejuzga el sentido de su resolución, le da preeminencia a su decisión.
- Negar el acceso a la participación cruzada sin causa justificada puede limitar la competencia y la libre concurrencia en el mercado, por lo que, de no darse fuerza vinculante a la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, ésta queda imposibilitada para evitar aquella circunstancia.
- Incluso, los numerales 2.3, 3.2 y 3.4 del acuerdo impugnado definen qué debe entender la Comisión Reguladora de Energía por "competencia", "afectación en el mercado" y "eficiencia en los mercados", sin que el alcance de estas figuras sea coincidente con la Ley Federal de Competencia Económica, cuyo artículo 59 establece mayores elementos de análisis. Esto es, en términos de dicho ordenamiento legal, además de la reducción de la producción o suministro de bienes y servicios y la disminución de la calidad o innovación injustificada, debe apreciarse la participación de los agentes económicos, la existencia de barreras, el poder de los competidores, el acceso a las fuentes de insumo y otros que establezcan las disposiciones regulatorias y criterios técnicos de la Comisión Federal de Competencia Económica.
- La facultad de "promoción de la competencia" prevista en el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en nada implica la potestad para evitar que los permisionarios causen "afectaciones negativas en el mercado", dado que esto se vincula, más bien, con los conceptos de prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas o restricciones al mercado, que son áreas en las que la autoridad competente para actuar es la Comisión Federal de Competencia Económica.
- La atribución para promover la competencia no implica emitir actos preventivos en el campo de la competencia económica; de ahí que la forma en que el acuerdo impugnado da intervención a la Comisión Reguladora de Energía en el procedimiento de autorización de participación cruzada, desdibuja la coordinación que debe existir entre la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Competencia Económica, en los términos en que fue entendida por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 55/2021.
- La facultad de la Comisión Reguladora de Energía para promover la competencia económica debe ejercerse dentro de sus atribuciones, las cuales no alcanzan para que emita actos de "prevención" al funcionamiento eficiente del mercado, ni siquiera para negar la participación cruzada.
- Aun cuando la Comisión Federal de Competencia Económica pueda seguir emitiendo sus opiniones, lo cierto es que ello implicará sólo un ejercicio formal de la atribución respectiva, pero materialmente esa opinión quedará superada con la decisión de la Comisión Reguladora de Energía.

- Asumir que la Comisión Reguladora de Energía, como órgano regulador del sector, puede evaluar los posibles efectos competitivos de la participación cruzada, y no limitarse a la parte operativa que sí le corresponde al tenor del Título Tercero, Capítulo IV, de la Ley de Hidrocarburos, conlleva una invasión a las facultades que el artículo 28 constitucional otorga a la Comisión Federal de Competencia Económica.
- Más aún, el numeral 8 del acuerdo impugnado permite que la Comisión Reguladora de Energía, cuando resuelve favorablemente el procedimiento de autorización de participación cruzada, establezca las medidas regulatorias a que se refiere el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos con el fin de fomentar el desarrollo eficiente del mercado, pero no establece que debe atenderse al efecto a la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, lo que implica una desatención al modelo de coordinación a que se refiere aquel precepto legal.
- Esa omisión vacía de contenido las atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica, ya que ésta debe emitir su opinión en los aspectos propios de la competencia económica que se materialicen en la participación cruzada, por mandato del artículo 28, párrafos decimocuarto y vigésimo, de la Carta Magna, que establece que a ella corresponde garantizar la competencia y la libre concurrencia, prevenir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, salvo por lo que hace al ámbito de las telecomunicaciones (que corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones).

**B. El acuerdo impugnado contraviene el principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 28 de la propia Ley Fundamental, habida cuenta de que:**

- La Comisión Reguladora de Energía está obligada a respetar las competencias distribuidas por la Carta Magna y desarrolladas por la normatividad secundaria.
- El artículo 28 del Texto Fundamental encomienda a la Comisión Federal de Competencia Económica el control de la competencia y la libre concurrencia en todos los mercados (salvo el de telecomunicaciones), lo que implica que también abarca el energético; mientras que a la Comisión Reguladora de Energía le encomienda el aspecto operativo del campo de la electricidad. Situación que está reiterada en los artículos 83 y 131 de la Ley de Hidrocarburos, y 3 de su Reglamento.
- El acuerdo impugnado desatiende la Ley Suprema y esa normatividad secundaria, toda vez que, a través del acuerdo impugnado, amplía su competencia, con el propósito de analizar cuestiones propias de la competencia en el mercado.
- El acuerdo impugnado va más allá de los mandatos constitucionales y legislativos, no sólo porque interpreta conceptos que no son propios de la materia que regula la Comisión Reguladora de Energía, sino porque permite a ésta, dentro del procedimiento de autorización de la participación cruzada, hacer un análisis sobre la competencia y libre concurrencia en el mercado eléctrico.

25. Conviene precisar que el Poder Ejecutivo Federal, al contestar su demanda, expuso que el acuerdo impugnado no invade las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica previstas en el artículo 28 de la Constitución Federal, ni viola los principios de división de poderes y supremacía constitucional tutelados en los artículos 49 y 133 de la Norma Fundamental, en razón de que:

- La potestad de regulación del almacenamiento, transporte y distribución por ductos de petróleos, gas, petrolíferos y petroquímicos que el Poder Constituyente otorgó a la Comisión Reguladora de Energía debe entenderse en forma amplia, por lo que ésta cuenta con facultades para emitir el acuerdo impugnado con la finalidad de fomentar una sana competencia entre los distintos operadores, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una cobertura nacional adecuada y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios relacionados con hidrocarburos.
- Si bien la Comisión Federal de Competencia Económica es un órgano autónomo que tiene como principales objetivos garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados conforme al artículo 28 de la Constitución Federal, lo cierto es que ni esa Norma Fundamental ni alguna otra disposición normativa lo facultan como la única autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de dicho propósito constitucional, sino que se trata de una responsabilidad de todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.

- En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, consistente en establecer las disposiciones a las que deben sujetarse los permisionarios de transporte, la Comisión Reguladora de Energía emitió el acuerdo impugnado, siendo que únicamente la participación cruzada y sus modificaciones deben ser autorizadas previa opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. El Ejecutivo Federal demandado aduce que se actualiza el motivo de improcedencia previsto en el artículo 19, fracciones VIII y IX, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, debido a que la Comisión Federal de Competencia Económica carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, en la medida en que no aduce violaciones a sus competencias previstas en la Ley Fundamental, sino que se limita a sostener que el acuerdo impugnado vulnera el mecanismo previsto en el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos.
27. Esto es, la supuesta invasión a su esfera de atribuciones deriva de competencias que le otorga la normatividad secundaria y no la Carta Magna, lo que es insuficiente para justificar la procedencia del medio de defensa, pues no se demuestra al menos un principio de agravio que derive del Texto Supremo, al tenor de la tesis de la Primera Sala de rubro: **"INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL"**<sup>16</sup>.
28. Es **infundada** la causa invocada, debiendo destacarse que el artículo 105 de la Carta Magna<sup>17</sup> en su texto derivado de la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno, prescribe que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, **sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones**, con excepción de las que se refieran a normas electorales, se susciten entre los poderes, entidades u organismos que se precisan, añadiéndose que en dichas **controversias también podrán hacerse valer violaciones a la Constitución Federal, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**.
29. Al respecto, este Alto Tribunal ha exigido, para la procedencia de la controversia constitucional, que se configure cuando menos un principio de agravio o afectación que sea susceptible de analizarse a través de ese medio de control, pues sólo así se considerará la existencia de un interés legítimo en favor del promovente que, en caso de no configurarse, llevará a la improcedencia al tenor de la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN"**<sup>18</sup>.
30. Así, **por lo que hace a las violaciones a la Constitución Federal**, el objeto principal de tutela es el ámbito de atribuciones que esa Ley Fundamental confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, no basta que afirmen que el acto o norma impugnados vulnera su esfera competencial, sino que es necesario que indiquen en el escrito de demanda la facultad reconocida en la Constitución Federal que estimen vulnerada. Por su parte, respecto a las **violaciones a los derechos humanos reconocidos, incluso, en los tratados internacionales de los que el Estado**

<sup>16</sup> Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Marzo de dos mil catorce, Tomo I, página setecientos veintiuno, registro digital 2006022.

<sup>17</sup> **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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [se enuncian]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

**En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. [...]**

<sup>18</sup> Jurisprudencia P.J. 50/2004 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Julio de dos mil cuatro, página novecientos veinte, registro digital 181168.

**Mexicano sea parte**, es menester que la transgresión que se alegue recaiga en prerrogativas fundamentales cuya tutela se encuentre relacionada con el ejercicio de las competencias del ente actor.

31. En ese sentido, la controversia constitucional debe entrañar un conflicto sobre la constitucionalidad de actos y/o disposiciones generales de los sujetos que el artículo 105 de la Constitución Federal reconoce como partes en este tipo de juicios, ya que, desde su concepción por el Poder Constituyente, dicha garantía jurisdiccional fue diseñada para que este Alto Tribunal definiera el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, tal como fue señalado por el Tribunal Pleno en la tesis de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO"**<sup>19</sup>.
32. Por tanto, existirá un principio de afectación que otorgue interés legítimo al promovente cuando alegue violaciones a las reglas competenciales o a derechos humanos propios de su ámbito de facultades previstos desde el Texto Fundamental, no siendo pertinente aducir transgresiones a la legislación secundaria, **salvo que el análisis de ésta deba darse desde una base constitucional dada su íntima e insoluble relación, por lo que resulte necesario para definir el ámbito competencial constitucional de las partes en contienda o el alcance de un derecho fundamental previsto, incluso, en instrumentos internacionales**, lo cual es propio de una valoración casuística al tenor del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO"**<sup>20</sup>.
33. En el caso, la comisión actora impugna el considerando decimoctavo y los numerales 1.1, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, 6.2.2, 8 y 9 del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", aduciendo que **violan los principios de división de poderes y jerarquía normativa, dado que desconocen la distribución de competencias que establece el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en esencia, porque, al establecer que, en el procedimiento de autorización de participación cruzada, la Comisión Reguladora de Energía debe analizar si afectan la competencia, la eficiencia de los mercados energéticos y el acceso abierto efectivo, invaden las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica otorgadas por el Constituyente Permanente en el artículo 28 de la Carta Magna, que la instituye como el órgano autónomo con atribuciones para pronunciarse sobre esas problemáticas en todos los sectores, salvo por el de telecomunicaciones.
34. Este planteamiento toral necesariamente requiere establecer el sentido y alcance del artículo 28 de la Constitución Federal, específicamente en las porciones normativas que derivan de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el once de junio y el veinte de diciembre de dos mil trece, a efecto de desentrañar la efectiva naturaleza y función de la Comisión Federal de Competencia Económica y de la Comisión Reguladora de Energía, lo que basta para sostener que la parte actora cuenta con el interés legítimo suficiente para promover el presente medio de defensa.
35. Y si bien la comisión accionante, dentro de sus pretensiones, invoca los artículos 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y 83 de la Ley de Hidrocarburos, lo cierto es que se refiere a ellos al tenor de la norma constitucional referida en el párrafo precedente, esgrimiendo argumentos dirigidos a convencer de que éstos deben ser entendidos, justamente, a partir de una interpretación conforme de los principios definidos por el Constituyente Permanente.
36. De ahí que, en oposición a lo sostenido por la parte demandada, la solución del presente asunto debe implicar un análisis de la esfera competencial, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como de la Comisión Reguladora de Energía, derivada directamente del texto constitucional cuyo alcance, forzosamente, debe ser definido por esta Segunda Sala.
37. Al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes lo hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

<sup>19</sup> Tesis P. LXXII/98 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página setecientos ochenta y nueve, registro digital 195025.

<sup>20</sup> Jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 25, Diciembre de dos mil quince, Tomo I, página treinta y tres, registro digital 2010668.

**VII. ESTUDIO DE FONDO**

38. Son **parcialmente fundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por la comisión actora, debiendo destacarse que el artículo 133 de la Constitución Federal<sup>21</sup> prevé dos dimensiones que rigen el sistema constitucional: **1) La supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y; 2) La jerarquía normativa** en el Estado Mexicano que conforman, en principio, la Constitución, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y las leyes que emanen del propio texto constitucional y que expida el Congreso de la Unión.
39. Y es precisamente el principio de supremacía constitucional el que provoca que, una vez que se expide un mandato en la Carta Magna que genere la expedición de generación normativa secundaria e, incluso, administrativa, el Congreso de la Unión y el resto de las autoridades con facultades para expedirla quedan obligados a emitirla, evidentemente, adecuando su contenido a los lineamientos del mismo mandato.
40. Ahora, el once de junio de dos mil trece fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones**", cuyo principal objetivo consistió en realizar diferentes cambios para crear una nueva arquitectura jurídica, institucional y regulatoria en el área de la competencia económica y en el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión, con fundamentos basados en principios de efectividad, certidumbre jurídica, promoción de la competencia, regulación eficiente, inclusión social digital, independencia, transparencia y rendición de cuentas.
41. Al respecto, se reformaron diversos preceptos, entre los que destaca el artículo 28 que, en lo que interesa para la solución de este asunto, dispone lo siguiente:

**Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos **quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.** El mismo tratamiento se dará a las 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 competencia 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. [...]**

**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.**

**El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6 y 7 de esta Constitución.**

<sup>21</sup> **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las que pueda haber en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

**El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia;** impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de esta Constitución. [...]

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. [...]

42. Esta disposición constitucional prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos **en los términos y condiciones que fijan las leyes**, ordenando que estas últimas prevean los castigos para los actos que impliquen concentrar o acaparar artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de precios, así como para aquéllos que conlleven acuerdos, procedimientos o combinaciones de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que, de cualquier manera, eviten 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.
43. Así, se aprecia que la Carta Magna establece principios fundamentales en materia de competencia económica como una política de Estado que proscribe las prácticas anticompetitivas, por lo que se ordena a las autoridades tanto legislativas (Congreso de la Unión) como administrativas a respetar y hacer respetar esos principios, especialmente, a dirigir su actuación a inhibir o anular todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas, incluyendo todo acuerdo, procedimiento o combinación de bienes o servicios que de cualquier manera afecten a los mercados.
44. Además, justamente para garantizar la concurrencia y la libre competencia, **el Constituyente Permanente creó a la Comisión Federal de Competencia Económica**, a la que le dio la naturaleza de **órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio** que, como lo destacó la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 55/2021, adquiere especial relevancia en la medida en que el Tribunal Pleno, en la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 117/2014<sup>22</sup>, definió las características de dicho tipo de órganos, a saber: **a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.**
45. Y, en esa medida, determinó que, al gozar de paridad con los otros órganos constituidos previstos en la Ley Fundamental, aunado a estar revestidos de un cúmulo de competencias otorgadas de manera directa por la propia Constitución Federal, los constitucionales autónomos están en aptitud de oponerlas a los tres Poderes de la Unión en términos del principio de división de funciones que establece el artículo 49 de la Carta Magna. Esto es, al tener un ámbito competencial propio delimitado constitucionalmente, pueden exigir que el resto de los poderes no invadan su esfera a efecto de que ellos puedan utilizar al máximo su capacidad para realizar sus fines institucionales, sin injerencia de organismos ajenos.
46. Así, es importante puntualizar que **el artículo 28 de la Ley Fundamental instituye a la Comisión Federal de Competencia Económica como el órgano encargado de garantizar la competencia y la libre concurrencia en el país**, por lo cual le otorga expresamente las atribuciones para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, y para realizar las actuaciones necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas, 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.
47. En efecto, la disposición constitucional en análisis es expresa al indicar que "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**"; lo que pone de manifiesto que se trata del ente creado por el Constituyente Permanente específicamente para hacer efectiva esa política en el territorio nacional, en la medida en que le reserva las funciones de prevención, investigación y sanción en competencia económica.
48. En síntesis, las pautas fundamentales que en materia de competencia económica deben permear desde la Constitución Federal hacia la actuación de toda autoridad incluyendo la producción normativa son:
- I. La prohibición de todas las autoridades de habilitar o fomentar escenarios anticompetitivos como prácticas monopólicas, acuerdos colusorios, ventajas exclusivas, entre otras.
  - II. La obligación de evitar concentraciones o acaparamientos en una o pocas manos de productos o servicios contrarios al interés público propio de los mercados.

---

<sup>22</sup> Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

- III. El reconocimiento de que la Comisión Federal de Competencia Económica es el órgano constitucional autónomo que tiene reservadas las facultades de prevención, investigación y sanción en competencia económica, así como 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.
49. Cabe precisar que esta facultad exclusiva de la Comisión Federal de Competencia Económica para garantizar la política de competencia económica y libertad de concurrencia encuentra una excepción, en la medida en que el propio texto del artículo 28 de la Carta Magna dispone que **"El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones**, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia".
50. Ciertamente, en la misma reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, se realizaron cambios en el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión, ya que se consideró una prioridad impulsarlo de manera integral con base en criterios de competencia efectiva y regulación eficiente a partir de la rectoría del Estado. Y, en ese tenor, el Constituyente Permanente **creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones** en sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que, en términos del artículo 9-A de la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones, pertenecía a la administración pública federal centralizada, en la medida en que constituía **"el órgano administrativo desconcentrado de la secretaría [de Comunicaciones y Transportes]**, con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión".
51. Dada la fuerza que pretendía darse al sector, la Ley Fundamental determinó que, **en lugar de un ente dependiente del Ejecutivo Federal, era un órgano constitucional autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, quien debía estar a cargo del desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, incluyendo la vigilancia sobre los aspectos propios de la competencia económica y la concurrencia en esos sectores.
52. Así, la Comisión Federal de Competencia Económica, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones – este último sólo en los sectores que tiene bajo su responsabilidad–, son los encargados de asegurar el correcto funcionamiento de los mercados económicos que son esenciales para la vida económica y social del país, dado su carácter estratégico; ello porque **se trata de dependencias dotadas de suficiente autonomía para cumplir sus tareas sin injerencias de otros poderes del Estado**.
53. En conclusión, **es la Comisión Federal de Competencia Económica quien, como órgano autónomo encargado de garantizar la competencia y la libre concurrencia en el país, debe prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de todos los mercados (salvo por lo que hace a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión)**, y realizar las actuaciones necesarias para cumplir eficazmente con su objeto.
54. Como acotación, es importante precisar que esta Segunda Sala, al fallar el amparo en revisión 1122/2019<sup>23</sup>, sostuvo que existe el deber constitucional a cargo de todas las autoridades de evitar la creación de monopolios y de toda práctica que inhiba el proceso de competencia y libre concurrencia; pero que ello "no implica que se obstaculice o impida a la Comisión Federal de Competencia Económica ejercer las funciones que tiene asignadas constitucional y legalmente, dado que **la participación de toda autoridad en este aspecto se restringe a la emisión de medidas preventivas que favorezcan a cumplir con lo dispuesto en el artículo 28 constitucional en el ámbito de su competencia**, en tanto que es a la comisión a la que corresponde en su momento actuar y sancionar a quienes realizaran tales actividades prohibidas".
55. Esto es, **si bien es cierto que por imperativo de la Ley Fundamental toda autoridad debe observar el mandato que prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos y, por ello, prevenir que con sus actuaciones (legislativas, normativas o administrativas) se generen este tipo de comportamientos, lo cierto es que ello no implica que puedan suplir a la Comisión Federal de Competencia Económica en las funciones que le fueron encomendadas**

<sup>23</sup> Fallado el veinte de mayo de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmin Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek.

**directa y expresamente por el Constituyente Permanente, toda vez que sólo a ella toca investigar, combatir y sancionar aquellas prácticas, a través de su determinación y de la imposición de medidas para eliminarlas.**

56. **Ámbito competencial que fue replicado en la Ley Federal de Competencia Económica, cuyo artículo 12 reconoce las facultades exclusivas referidas en el párrafo precedente, que se reflejan en la aptitud de la Comisión Federal de Competencia Económica para ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia, determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, disponer la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las autoridades públicas cuando así lo determinen las leyes o los acuerdos administrativos, y promover, en coordinación con las autoridades públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre concurrencia y competencia económica, según se aprecia de la reproducción siguiente:**

**Artículo 12.** La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta ley;

II. Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos; [...]

XIX. Opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procesos de desincorporación de entidades y activos públicos, así como en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las autoridades públicas, cuando así lo determinen otras leyes o el Ejecutivo Federal mediante acuerdos o decretos;

XX. Promover, en coordinación con las autoridades públicas, que sus actos administrativos observen los principios de libre concurrencia y competencia económica; [...]

57. Ahora, el veinte de diciembre de dos mil trece fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía", que dio lugar al actual texto del artículo 25, que dice:

**Artículo 25. [...]**

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 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. [...]

58. La norma reproducida contiene una de las funciones más importantes que la Constitución Federal le asigna al Estado, a saber, la rectoría que fomente el desarrollo nacional con base en la capacidad para conducir la actividad económica del país, con la finalidad de que ésta sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Y, al efecto, para que el Estado ejerza la rectoría económica, la Carta Magna lo dota de riqueza nacional (recursos naturales, suelo, subsuelo, tierras, aguas, etcétera), lo faculta para que se encargue de las actividades estratégicas, le proporciona instrumentos de política económica y establece los criterios de participación pública, privada y social. Esto es, le impone la obligación de llevar a cabo la regulación de las actividades que demande el interés general, lo que, desde luego, implica la facultad de expedir la normatividad respectiva que imponga las condiciones regulatorias sobre las actividades prioritarias en la economía nacional, en las que puede concurrir el sector público, el sector social y el sector privado.
59. Y, en ese tenor, también se modificó el artículo 27, párrafo octavo, de la Carta Magna, que dispone que "Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. **Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares.** En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos".
60. Como puede apreciarse, el Poder Reformador incorporó en el rubro de hidrocarburos un modelo que, por una parte, es expreso en indicar que a la Nación corresponde llevar a cabo las actividades de exploración y extracción (empresas productivas del Estado) y, por otra, permite la participación de terceros (incluso, particulares) en la cadena de valor de los hidrocarburos, esto es, en los actos posteriores a esa explotación o extracción del petróleo y demás hidrocarburos.
61. Siendo que, como órganos reguladores encargados del manejo de esa área estratégica, el artículo 28, párrafo octavo, de la Carta Magna dispone que "**El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley**". Esto es, para materializar el modelo en el sector de hidrocarburos implementado por el Constituyente Permanente, éste optó por crear dos entes a los que no dio independencia, sino que los vinculó al Presidente de la República, lo que quedó definido en los artículos 2, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 2, 3 y 4 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, conforme a los cuales **se trata de dependencias de la administración pública federal centralizada**, según se lee a continuación:

**Artículo 2.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Consejería Jurídica, y

**III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.**

**Artículo 2.** Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y

**II. La Comisión Reguladora de Energía.**

**Artículo 3.** Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

**En el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el Capítulo VI de esta ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.**

**Artículo 4. El Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.**

Para ello podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal.

62. De acuerdo con estas disposiciones, la autonomía que se otorga, en lo que interesa, a la Comisión Reguladora de Energía es únicamente técnica, operativa y de gestión, pero su actuación se regirá siempre atendiendo a la política que determine el Ejecutivo Federal, quien ejercerá sus facultades en materia de electricidad e hidrocarburos a través de aquel órgano; escenario del que no queda duda que la Comisión Reguladora de Energía realiza sus actos como un ente subordinado.

63. Y en estos términos es que la indicada comisión debe realizar las funciones que le encomienda el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional en comento y la legislación secundaria, en lo conducente, los artículos 41, fracción I, y 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que dicen:

**Décimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal: [...].

**c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos.** En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

**Artículo 41.** Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; [...].

**Artículo 42.** La Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

64. De la apreciación conjunta de estas disposiciones constitucional y legales, se advierte que la Comisión Reguladora de Energía fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios; encomiendas que debe velar al realizar sus atribuciones regulatorias en las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos.

65. Al respecto, debe atenderse al artículo 2 de la Ley de Hidrocarburos, que dice:

**Artículo 2.** Esta ley tiene por objeto regular las siguientes actividades en territorio nacional:

I. El reconocimiento y exploración superficial, y la exploración y extracción de hidrocarburos;

II. El tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo;

III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural;

IV. El transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, y

V. El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos.

66. Para comprender claramente el asunto, conviene precisar que el abastecimiento o suministro de hidrocarburos como recursos de interés general, que constituye la finalidad última del sector, requiere de una red compleja de infraestructura y procesos que permitan su extracción, refinamiento, transporte, almacenamiento y distribución para que lleguen al usuario final, esto es, a quienes los compran para utilizarlos en la satisfacción de sus necesidades.
67. Así, en la primera parte del proceso, las empresas estatales llevan a cabo estudios geológicos para identificar posibles yacimientos de hidrocarburos y, una vez encontrados, utilizan técnicas de perforación para extraer petróleo o gas natural de los pozos. El petróleo crudo extraído se envía a las refinerías, donde se procesa mediante diversas técnicas como destilación, craqueo y reformado para obtener productos refinados como gasolina, diésel, queroseno, lubricantes, etcétera.
68. Una vez refinados, los productos de hidrocarburos **se transportan** a través de distintos medios: **el transporte por tuberías mediante oleoductos y gasoductos es útil para mover grandes volúmenes de petróleo y gas natural por distancias largas**, pero también se emplean buques tanque para el transporte marítimo y camiones cisterna para el transporte por carretera.
69. Ya en su destino, los productos refinados **se almacenan en terminales que pueden ser tanques subterráneos o instalaciones en superficie, permitiendo mantener reservas estratégicas y asegurar el suministro constante a medida que son comprados y distribuidos a los consumidores finales** (como los conductores de automóviles, los consumidores de gas natural y las industrias que utilizan hidrocarburos como fuente de energía).
70. Dentro de este sistema, las actividades iniciales de exploración y extracción están a cargo de la Nación a través de asignatarios o contratistas, mientras que las subsiguientes de reconocimiento y exploración superficial; tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo; procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural; transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos; y transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos, podrán ser llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, así como por cualquier persona privada **previa autorización o permiso**, según se aprecia del artículo 5 de la Ley de Hidrocarburos, que dice:
- Artículo 5.** Las actividades de **exploración y extracción de hidrocarburos**, a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta ley, se consideran estratégicas en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Sólo la Nación las llevará a cabo, por conducto de asignatarios y contratistas, en términos de la presente ley.**
- Las actividades de **reconocimiento y exploración superficial, así como las actividades referidas en las fracciones II a V del artículo 2 de esta ley, podrán ser llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos, cualquier otra empresa productiva del Estado o entidad paraestatal, así como por cualquier persona, previa autorización o permiso**, según corresponda, en los términos de la presente ley y de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de cualquier otra regulación que se expida.
71. Ciertamente, en términos del artículo 48, fracción II, del propio ordenamiento legal, las actividades de **"transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos" requieren de un permiso**, que deberá ser expedido por la Comisión Reguladora de Energía en favor de Petróleos Mexicanos, otras empresas productivas del Estado o los particulares que las realicen. Siendo que, al tenor del artículo 70 del indicado cuerpo legal **"los permisionarios que presten a terceros los servicios de transporte y distribución por medio de ductos, así como de almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, tendrán la obligación de dar acceso abierto no indebidamente discriminatorio a sus instalaciones y servicios, sujeto a disponibilidad de capacidad en sus sistemas"**.
72. En efecto, el servicio de transporte comprende la recepción de petrolíferos y petroquímicos en un punto del sistema de redes, su conducción a través de ductos, la medición de la calidad y cantidad de los productos recibidos y todas las acciones u operaciones necesarias para realizar la entrega en un punto distinto del mismo sistema; mientras que el servicio de almacenamiento comprende la recepción de petrolíferos y petroquímicos en un punto del sistema para su depósito o resguardo, la medición de la calidad y cantidad de los productos recibidos, el eventual mezclado de productos para ponerlos en especificación y todas las acciones u operaciones necesarias para realizar su entrega posterior, en uno o varios actos, en un punto determinado del mismo sistema.

73. Estos servicios de transporte y almacenamiento se prestan a otros participantes en la cadena de los hidrocarburos que los requieren, como podrían ser productores, distribuidores, comercializadores o expendedores, a quienes se les conoce como **usuarios** (es decir, permisionarios que solicitan los servicios de otro permisionario) o, incluso, a usuarios finales (personas que adquieren los productos refinados para su propio consumo). Siendo que **justamente en estos servicios rige el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio, que implica la obligación de los permisionarios de transporte y almacenamiento de prestarlos en condiciones similares o equivalentes a todos los usuarios y usuarios finales, sin negarles el acceso cuando haya capacidad disponible para la modalidad de que se trate, así como viabilidad técnica y económica.**
74. Todo este proceso debe ser regulado y supervisado por la Comisión Reguladora de Energía en términos del artículo 81, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, que dispone lo siguiente:
- Artículo 81.** Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía:
- I. Regular y supervisar** las siguientes actividades, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la agencia:
- a) Transporte y almacenamiento de hidrocarburos y petrolíferos;
  - b) El transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos;
  - c) Distribución de gas natural y petrolíferos;
  - d) Regasificación, licuefacción, compresión y descompresión de gas natural;
  - e) Comercialización y expendio al público de gas natural y petrolíferos, y
  - f) Gestión de los sistemas integrados, incluyendo el sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural; [...]
75. Es en el marco constitucional y legal hasta aquí analizado, que debe atenderse al contenido del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, que dice:
- Artículo 83.** La Comisión Reguladora de Energía, con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, establecerá las disposiciones a las que deberán sujetarse los permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público y comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como los usuarios de dichos productos y servicios, con objeto de promover el desarrollo eficiente de mercados competitivos en estos sectores. Entre otros aspectos, dichas disposiciones podrán establecer la estricta separación legal entre las actividades permitidas o la separación funcional, operativa y contable de las mismas; la emisión de códigos de conducta, límites a la participación en el capital social, así como la participación máxima que podrán tener los agentes económicos en el mercado de la comercialización y, en su caso, en la reserva de capacidad en los ductos de Transporte e instalaciones de Almacenamiento.
- Las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior contemplarán que las personas que, directa o indirectamente, sean propietarias de capital social de usuarios finales, productores o comercializadores de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que utilicen los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto, solamente podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de los permisionarios que presten estos servicios cuando dicha participación cruzada no afecte la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, para lo cual deberán:**
- I. Realizar sus operaciones en sistemas independientes, o
  - II. Establecer los mecanismos jurídicos y corporativos que impidan intervenir de cualquier manera en la operación y administración de los permisionarios respectivos.
- En todo caso, la participación cruzada a la que se refiere el segundo párrafo de este artículo y sus modificaciones deberán ser autorizadas por la Comisión Reguladora de Energía, quien deberá contar previamente con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica.**
76. Esta disposición legal prevé un esquema de cooperación para promover el desarrollo eficiente de los mercados en los sectores de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos: por una parte, la **Comisión Federal de Competencia Económica** como órgano constitucional autónomo encargado de garantizar la competencia y la libre concurrencia en el país y, por otra, la **Comisión Reguladora de Energía** como ente especializado del Ejecutivo Federal.

77. Ciertamente, la Comisión Reguladora de Energía, con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, emitirá las disposiciones de carácter general que normen la participación en el capital social y la máxima que pueden tener los agentes económicos en el mercado de la comercialización; establezcan la estricta separación legal entre las actividades permitidas o la funcional, operativa y contable; y regulen la participación en el capital social de sociedades que formen parte del sector energético. Disposiciones a las que deberán sujetarse los permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público y comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como los usuarios de dichos productos y servicios.
78. De manera particular, deberá regularse la **participación cruzada** de modo tal que las personas que, directa o indirectamente, sean propietarias de capital social de usuarios finales, productores o comercializadores de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que utilicen los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto, solamente podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de los permisionarios que presten estos servicios **cuando no se afecte a la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo.**
79. La participación cruzada corresponde a la propiedad o posesión simultánea que tiene una o más personas del capital social tanto de un permisionario de transporte o almacenamiento sujeto a acceso abierto, como de un usuario o usuario final, es decir, de un permisionario de producción, distribución, comercialización o expendio o, incluso, de quienes adquieren los productos para su propio consumo. Propiedad o posesión que puede concretarse mediante la tenencia directa de acciones o partes sociales del capital, o de manera indirecta a través de instrumentos como fideicomisos, convenios, pactos sociales, pactos estatutarios o cualquier otro mecanismo que otorgue control sobre la persona moral de que se trate.
80. Es decir, esa participación cruzada se refiere a una situación en la que una persona, al mismo tiempo, tiene participación directa o indirecta que constituya intervención o control en el capital social de dos tipos de personas morales:
- En una persona **que utilice servicios** de transporte y almacenamiento sujetos a acceso abierto, ya sea como comercializador, usuario final o productor de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.
  - En un **permisionario prestador de servicios de transporte o almacenamiento** de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.
81. Esta situación genera que el sujeto pertenezca a un mismo grupo de interés económico (entendido éste como un conjunto de personas físicas o morales que tienen intereses comerciales y financieros afines y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común), lo que provoca que, **para proteger el efectivo desarrollo del sector, la participación cruzada deba ser evaluada y autorizada por la Comisión Reguladora de Energía, previa opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica.**
82. A efecto de clarificar en qué términos debe funcionar este esquema de cooperación, conviene reiterar que **el artículo 28 de la Ley Fundamental otorgó a la Comisión Federal de Competencia Económica** las atribuciones exclusivas para prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, para ordenar medidas que eliminen las barreras a la competencia y la libre concurrencia e, incluso, para regular lo relativo a las partes sociales o acciones de los agentes económicos que permitan eliminar los efectos anticompetitivos; con base en lo cual el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica le confiere diversas facultades relacionadas con sus fines constitucionales, entre ellas, la de **opinar sobre la incorporación de medidas protectoras y promotoras en materia de libre concurrencia y competencia económica en los procedimientos de licitaciones, asignación, concesiones, permisos, licencias o figuras análogas que realicen las autoridades públicas.**
83. Por su parte, el mismo **artículo 28 de la Carta Magna creó a la Comisión Reguladora de Energía** como el órgano de la administración pública federal centralizada encargado, por lo que hace a la materia de hidrocarburos, de regular lo relativo a los permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, así como el acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados; funciones que, según dispone el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, deben encaminarse a **fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la**

**competencia en el sector**, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

84. Así, se aprecia una clara diferencia en las atribuciones concedidas a cada órgano, ya que mientras la Comisión Federal de Competencia Económica tiene **por mandato del Constituyente Permanente** los deberes de garantizar, prevenir, investigar y combatir las prácticas anticompetitivas, la Comisión Reguladora de Energía tiene a su cargo facultades de "fomento" y "promoción" conferidas **por la legislación secundaria**.
85. En este contexto, la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 55/2021<sup>24</sup>, sobre el mecanismo coordinado en análisis que prevé el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, sostuvo lo que se sintetiza a continuación:
- Si bien la Comisión Reguladora de Energía puede "promover" la competencia en el sector, de manera tal que emita sus actos velando siempre por la protección de los principios de competencia económica, lo cierto es que ello no debe implicar un ejercicio de sus funciones que exceda dicho contexto de promoción.
  - **La Comisión Reguladora de Energía, al emitir actos relacionados con la regulación del sector de hidrocarburos, tiene que actuar en coordinación con la Comisión Federal de Competencia Económica; esto es, no puede establecer disposiciones para promover el desarrollo eficiente de mercados competitivos en los sectores en cuestión sin contar con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, ni autorizar esquemas de participación cruzada sin atender a la opinión de la propia Comisión Federal de Competencia Económica.**
  - El modelo de coordinación sólo puede ser interpretado a partir de las facultades que para cada ente dispone el texto constitucional, lo que permite que el Ejecutivo Federal, a través de su órgano regulador especializado, emita y aplique la regulación, pero siempre cuidando que, en dichos procesos, la Comisión Federal de Competencia Económica pueda ejercer sus funciones de manera destacada en un sector tan relevante como lo es el mercado de hidrocarburos.
  - **La intervención de la Comisión Federal de Competencia Económica no debe entenderse limitada a la emisión de la opinión correspondiente, sino que el conocimiento de la participación cruzada podría permitirle ejercer plenamente otras facultades vinculadas precisamente con la prevención, investigación y, en su caso, combate de los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, sancionando, en su caso, las transgresiones a la Ley Federal de Competencia Económica u ordenando las medidas dispuestas en dicho ordenamiento para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, entre otras posibles acciones.**
  - Una eventual invasión a la esfera competencial de la Comisión Federal de Competencia Económica se actualizaría si la Comisión Reguladora de Energía, desatiende el modelo de coordinación previsto en dicho precepto, el cual, precisamente, explicita los términos en los que, en este sector específico (hidrocarburos) y en este procedimiento concreto (autorización de participación cruzada), el órgano constitucional autónomo está obligado a cumplir su objeto delimitado desde el artículo 28, párrafo decimocuarto, de la Constitución Federal.
86. En efecto, como ha quedado apuntado, es cierto que la prohibición para habilitar o fomentar escenarios anticompetitivos como prácticas monopólicas, acuerdos colusorios, ventajas exclusivas, etcétera, y la obligación de evitar concentraciones o acaparamientos en una o pocas manos de productos o servicios contrarios al interés público propio de los mercados, debe ser observada por todas las autoridades del país (tanto legislativas como administrativas); empero, ello no implica que éstas tengan las atribuciones que la Constitución Federal otorga de manera exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica.
87. Es decir, **la política de competencia y libre concurrencia implementada por el Poder Reformador no conlleva que la totalidad de los entes que ejercen potestad pública tengan atribuciones para garantizar, prevenir, investigar y combatir las prácticas anticompetitivas, pues éstas son privativas de la Comisión Federal de Competencia Económica; siendo que lo que aquella política involucra se ciñe a que cada funcionario público, dentro de su ámbito de competencias y sin invadir la de otros organismos, realice las actuaciones que tienen expresamente**

<sup>24</sup> Fallada el seis de abril de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos de los Ministros Piña Hernández, Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Ríos Farjat.

**conferidas por las normas constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas de manera tal que no generen prácticas competitivas, sino que, al contrario, pugnen por impedir acaparamientos o ventajas económicas en unas pocas personas.**

88. De ahí que, cuando exista una solicitud para acceder a los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto, en el específico caso de que el solicitante, directa o indirectamente, sea propietario de capital social tanto del usuario (productor, comercializador, distribuidor o expendedor) o del usuario final que pretende beneficiarse de esos servicios, como de los permisionarios que los prestan –lo que, según se ha explicado, implica una participación cruzada–, **la Comisión Reguladora de Energía debe analizarla y, en su caso, podrá autorizarla si cuenta con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica que se pronuncie sobre si se configuraría alguna afectación a la competencia, a la eficiencia en los mercados o al acceso abierto efectivo.**
89. **Sin que la Comisión Reguladora de Energía pueda ignorar y, menos aún, sustituir a la Comisión Federal de Competencia Económica en la emisión de un criterio** sobre los tópicos referidos en el párrafo precedente, toda vez que, se insiste, la implementación de medidas para prevenir, investigar y sancionar prácticas monopólicas o concentraciones está reservada al órgano constitucional autónomo; por lo que el papel del organismo regulador en materia energética debe limitarse a analizar la viabilidad técnica y demás aspectos ajenos a la repercusión en el mercado económico.
90. Incluso, como ha quedado apuntado, la intervención de la Comisión Federal de Competencia Económica al emitir esa opinión, no debe entenderse limitada a pronunciarse a favor o en contra, sino que, con la finalidad de evitar que la participación cruzada se traduzca en una restricción al funcionamiento eficiente de los mercados, **podrá determinar medidas dirigidas a prevenir o eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, entre otras posibles acciones, las cuales tendrán que ser observadas por la Comisión Reguladora de Energía al emitir su resolución.**
91. Pues bien, el procedimiento de autorización de participación cruzada fue regulado por la Comisión Reguladora de Energía en el "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro (que abrogó el diverso "Acuerdo A/005/2016 por el que la Comisión Reguladora de Energía interpreta para efectos administrativos la participación cruzada a la que hace referencia el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos y establece el procedimiento para autorizarla", publicado en el mismo medio de difusión oficial el tres de marzo de dos mil dieciséis).
92. De ese acuerdo vigente, la comisión actora impugna su considerando decimoctavo y sus numerales 1.1, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, 6.2.2, 8 y 9, que se reproducen a continuación:

**DECIMOCTAVO.** Que, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 83 de la LH, la resolución de opinión favorable de COFECE es un requisito necesario para el análisis de participación cruzada de la comisión, **sin que dicha opinión favorable prejuzgue el sentido de la resolución de la comisión.**

**1.1 Del objeto.** Las presentes disposiciones administrativas de carácter general son de aplicación general y de observancia en todo el territorio nacional y tienen por objeto:

1.1.1 Definir los conceptos que resultan indispensables para analizar la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos.

1.1.2 Interpretar para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos.

**1.1.3 Establecer la metodología para el análisis de los efectos de la participación cruzada en el acceso abierto efectivo, la competencia y la eficiencia en los mercados.**

1.1.4 Establecer los requisitos y el procedimiento para la autorización de participación cruzada.

**2.3 Afectación en el mercado.** Cualquier alteración que impacte de manera negativa la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo. Dicha afectación puede derivar de acciones que realizan los agentes económicos, tales como: incrementar

los precios de mercado, reducir la producción, suministro y/o provisión de los bienes o servicios, disminuir la calidad o innovación de éstos injustificadamente, todo ello, de manera rentable.

**3.2 Competencia.** Para el análisis que la comisión realiza de conformidad con los artículos 42 de la LORCME y 83, párrafos segundo y tercero de la LH, se entiende que la competencia es el proceso de rivalidad entre oferentes en un mercado, en el cual deciden y aplican estrategias para obtener ganancias al diferenciarse entre sí, en precios, calidades, cantidades u otros aspectos.

De esta manera, la promoción a la competencia que realiza la comisión busca evitar que los permisionarios causen afectaciones negativas en el mercado en perjuicio de los usuarios y usuarios finales conforme al artículo 68, párrafo tercero del reglamento.

**3.4 Eficiencia en los mercados.** Se considera que un mercado es eficiente, si todos los participantes (oferentes y demandantes) que pueden y quieren realizar transacciones en el mercado las realizan, lo que puede derivar en una mayor obtención de beneficios y menores costos.

En este sentido, la eficiencia en los mercados se encuentra estrechamente relacionada con la competencia y con el acceso abierto efectivo, ya que, si en el mercado se está cumpliendo la obligación de acceso abierto y no se encuentran indicios de que se puedan o se estén generando efectos negativos en la competencia, entonces resulta razonable asumir que la participación cruzada no está afectando la eficiencia en los mercados.

**4 Metodología para resolver sobre participación cruzada.** Con el fin de analizar los efectos que tendrá la solicitud de autorización de participación cruzada en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo para, en su caso, establecer y aplicar medidas regulatorias conforme a lo establecido en el artículo 83 de la LH, la Comisión aplicará la metodología que comprende:

- i. Identificar a los solicitantes como agentes económicos hasta su dimensión de GIE;
- ii. Delimitar las actividades económicas en las que participa el GIE y en las que puede tener efectos la participación cruzada;
- iii. Delimitar el área o zona de influencia de las actividades económicas en las que participan los solicitantes como agentes económicos hasta su dimensión de GIE;
- iv. Determinar las posibles afectaciones en el mercado en las que pudiera incurrir el GIE con el desarrollo de sus actividades económicas;
- v. Determinar los efectos de la participación cruzada en el acceso abierto efectivo, la competencia y la eficiencia en los mercados; y
- vi. En su caso, establecer y aplicar las medidas regulatorias correspondientes.

**6.2.1 Resolución de opinión favorable de la COFECE.** La resolución de opinión favorable de la COFECE es un requisito necesario para que la comisión resuelva la solicitud de autorización de participación cruzada. **La opinión favorable de la COFECE no prejuzga el sentido de la resolución de la comisión.**

Los solicitantes, en un plazo de 60 (sesenta) días hábiles a partir de la notificación de los casos mencionados en el numeral 6.1, deberán presentar a esta comisión, un escrito libre donde se mencione a cada uno de los agentes económicos y permisos otorgados por la comisión, que integran la solicitud de opinión favorable de participación cruzada dirigida a la COFECE, incluyendo la documentación que acredite dicha solicitud.

En un plazo de 10 (diez) días hábiles, la comisión notificará un oficio de toma de conocimiento cuando la solicitud de opinión favorable de participación cruzada dirigida a la COFECE, incluya a todos y cada uno de los agentes económicos y permisos del GIE.

En caso de que esta comisión detecte que la solicitud realizada a la COFECE no incluye la totalidad de agentes económicos y permisos del GIE, se requerirá a los solicitantes acudir nuevamente a COFECE por una solicitud de opinión favorable que incluya a todos y cada uno de los agentes económicos y permisos del GIE (oficio de nueva solicitud de opinión favorable), y posteriormente, reiniciar el procedimiento de solicitud de opinión favorable ante la COFECE, y presentar dicha solicitud a esta comisión en un plazo de 10 (diez) días hábiles.

**6.2.2 Solicitud de autorización de participación cruzada.** Una vez que los solicitantes cuenten con la opinión favorable emitida por la COFECE, contarán con un plazo de 20 (veinte) días hábiles para presentar, junto con dicha opinión, la solicitud de autorización de participación cruzada y la totalidad de la información y documentación requerida de conformidad con el numeral 5 instructivo y requisitos para el procedimiento de autorización de participación cruzada. En caso de que los solicitantes no cumplan con lo dispuesto en este numeral, se emitirá y notificará un oficio mediante el cual se determine el incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 83 de la LH (oficio de incumplimiento).

La comisión resguardará la información que se le proporcione, protegiendo particularmente, aquella que se constituya como información confidencial, de acuerdo con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que rigen en materia de archivos, acceso a la información y transparencia en la administración pública federal, entre las que destaca la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

## **8 Medidas regulatorias [...]**

### **8.1 De la aplicación de medidas**

**Cuando la solicitud de autorización de participación cruzada se resuelva en sentido favorable para los solicitantes, la comisión podrá establecer las medidas regulatorias a las que se refiere el artículo 83 de la LH, para fomentar el desarrollo eficiente de los mercados.**

### **8.2 Del tipo de medidas**

**Las medidas regulatorias que la comisión podrá establecer a los agentes económicos deberán vincularse a las señaladas en el artículo 83 de la LH, mismas que se podrán referir, entre otras a:**

- i. La estricta separación legal, funcional, operativa y/o contable entre las actividades permisionadas;**
- ii. La emisión de códigos de conducta;**
- iii. Límites a la participación en el capital social;**
- iv. La participación máxima que podrán tener los agentes económicos en el mercado de la comercialización;**
- v. Límites en la reserva de capacidad en los ductos de transporte y/o en instalaciones de almacenamiento;**
- vi. La eliminación de cláusulas de derecho de primera oferta;**
- vii. Las demás que tengan por objeto o efecto evitar que la participación cruzada atente contra el principio de acceso abierto efectivo para la contratación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento sujetos a acceso abierto para cualquier agente económico.**

**8.3 De la aceptación de las medidas.** En caso de que la comisión sujete la autorización de participación cruzada al cumplimiento de medidas regulatorias, los solicitantes deben hacer constar por escrito en formato libre bajo protesta de decir verdad, la aceptación incondicional y total de dichas medidas, así como un programa de implementación de las mismas en las que se detallen y sustenten, entre otros, los plazos para la acreditación del cumplimiento de las medidas regulatorias, en un plazo no mayor a 10 (diez) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a que se les notifique la resolución correspondiente, por lo que se obligan a realizar los actos necesarios para cumplir con ellas (oficio de aceptación de medidas).

La falta de aceptación de las medidas regulatorias implicará que la resolución emitida por la comisión mediante la cual se autoriza la participación cruzada o su modificación no surtirá efectos, y se entenderá como materializado el incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 83 de la LH, y se aplicarán las sanciones correspondientes.

**8.4 De la acreditación del cumplimiento de las medidas.** En caso de que los solicitantes hagan constar por escrito en formato libre bajo protesta de decir verdad, la aceptación incondicional y total de las medidas regulatorias, en los términos y plazos señalados, deberán presentar por escrito ante la comisión, la documentación que acredite el cumplimiento de las medidas regulatorias en la resolución correspondiente dentro de los

**30 (treinta) días hábiles siguientes a que la comisión notifique la recepción del oficio de aceptación de medidas. El plazo podrá ser prorrogado por única ocasión por 30 (treinta) días hábiles a petición de los solicitantes.**

**Para efectos de supervisión y verificación de las medidas regulatorias, los solicitantes deberán presentar ante la comisión cada 18 meses, considerados a partir del día hábil siguiente a la fecha de notificación de la resolución, la documentación que acredite que las medidas regulatorias continúan ejecutándose.**

**La falta de acreditación del cumplimiento de las medidas regulatorias impuestas se interpretará como materialización del incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 83 de la LH, y se aplicarán las sanciones correspondientes.**

**8.5 De la vigilancia y supervisión de las medidas. En caso de que se sujete la autorización de participación cruzada al cumplimiento de medidas regulatorias, la comisión supervisará y vigilará su cumplimiento. El incumplimiento de las medidas regulatorias impuestas implicará la revocación de la autorización de participación cruzada por parte de la comisión y se entenderá como materializado el incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 83 de la LH, para lo cual la comisión emitirá un oficio mediante el cual notifique a los permisionarios del incumplimiento (oficio de incumplimiento de las medidas regulatorias) e iniciará el procedimiento administrativo correspondiente.**

**Entre las formas de supervisión y vigilancia de cumplimiento, la comisión podrá, en cualquier momento, considerar una o varias de las siguientes:**

- i. Requerir la documentación que sustente la aplicación de las medidas regulatorias.**
- ii. Realizar visitas de inspección a las distintas instalaciones de los agentes económicos para verificar el cumplimiento de las medidas regulatorias.**
- iii. Agendar reuniones con los agentes económicos para el seguimiento de las medidas regulatorias.**
- iv. Solicitar a los agentes económicos los contratos, acuerdos o convenios celebrados con sus clientes en relación con el cumplimiento de las medidas regulatorias.**
- v. Otras medidas que la comisión considere relevantes para la supervisión o vigilancia del cumplimiento de conformidad con las disposiciones aplicables.**

**9 Negación de la participación cruzada. La comisión negará la autorización de participación cruzada o su modificación cuando se determine que, la participación cruzada afecta la competencia, la eficiencia en los mercados y/o el acceso abierto efectivo. La negación de la participación cruzada implicará que se materialice el incumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo 83 de la LH, y, se aplicarán las sanciones correspondientes. Sin embargo, queda a salvo el derecho de los agentes económicos para presentar una nueva solicitud de autorización de participación cruzada o modificación.**

93. En términos generales, el considerando decimotercero y los numerales 1.1, 6.2.1 y 6.2.2 del acuerdo impugnado hacen referencia a la necesidad de una opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica como requisito indispensable para que la Comisión Reguladora de Energía pueda proceder al análisis de participación cruzada a que se refiere el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, además de que precisan el objeto de esa regulación administrativa, por cierto, de observancia en todo el territorio nacional, señalando como tales:

- Definir los conceptos que resultan indispensables para analizar la participación cruzada.
- Interpretar para efectos administrativos, la participación cruzada.
- Establecer los requisitos y el procedimiento para la autorización de participación cruzada; el cual, se ciñe a lo siguiente:
  - o Los interesados deberán presentar la solicitud de opinión favorable ante la Comisión Federal de Competencia Económica.
  - o Simultáneamente, los solicitantes deben presentar ante la Comisión Reguladora de Energía un escrito libre en el que mencionen a cada uno de los agentes económicos y permisos otorgados involucrados en la participación cruzada –integrados en la solicitud de opinión favorable presentada ante la Comisión Federal de Competencia Económica–.

- o La Comisión Reguladora de Energía revisará ese escrito y, en un plazo de diez días hábiles, notificará un **oficio de toma de conocimiento** cuando la solicitud de opinión favorable de participación cruzada dirigida a la Comisión Federal de Competencia Económica incluya a todos y cada uno de los agentes económicos y permisionarios del grupo de interés económico.
  - o En caso de que la Comisión Reguladora de Energía detecte que la solicitud realizada a la Comisión Federal de Competencia Económica no incluye la totalidad de agentes económicos y permisionarios del grupo de interés económico, a través de un **oficio de nueva solicitud**, se conminará a los solicitantes para que regularicen el procedimiento presentando una nueva solicitud de opinión favorable incluyendo a todos y cada uno de los involucrados.
  - o Una vez que los solicitantes cuenten con la opinión favorable emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica, contarán con un plazo de veinte días hábiles para presentar, junto con dicha opinión, la solicitud de autorización de participación cruzada y la totalidad de la información y documentación requerida para tal efecto. En caso de que no se haga así, la Comisión Reguladora de Energía emitirá y notificará un **oficio de incumplimiento**.
94. Como se ve, en esta parte de las disposiciones impugnadas (con las salvedades que se precisarán más adelante), la Comisión Reguladora de Energía no invade las atribuciones constitucionales de la Comisión Federal de Competencia Económica, ya que no reserva para sí el estudio o determinación de algún aspecto que se vincule con la competencia y la libre concurrencia en el sector de los hidrocarburos, sino que sólo involucra cuestiones que se refieren a la regulación que le corresponde, como lo son los efectos administrativos y técnicos de la participación cruzada e, incluso, la revisión y precisión de los agentes económicos y permisionarios que, bajo su consideración, conforman el grupo de interés económico vinculado con la solicitud.
95. Más aún, precisa que ese conjunto de agentes cuya relación y/o circunstancias los hacen sujetos de la participación cruzada deberán someterse al análisis que haga la Comisión Federal de Competencia Económica, lo que constituye una verdadera coordinación entre ambos entes, ya que, finalmente, será esta última la que, a través de su opinión, defina la situación por lo que hace a los efectos que genere en la competencia y libertad de concurrencia.
96. Sin embargo, por lo que hace a porciones específicas de esos **considerando decimoctavo y numeral 6.2.1** del acuerdo impugnado, así como al resto de las disposiciones combatidas, esto es, **los numerales 2.3, 3.2, 3.4, 4, 8 y 9**, esta Segunda Sala aprecia que **conlleven una invasión a la esfera competencial otorgada por la Ley Fundamental a la Comisión Federal de Competencia Económica**.
97. Ciertamente, el considerando decimoctavo y el numeral 6.2.1, aun cuando reconocen que, en términos del párrafo tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, la resolución de opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica de es un requisito necesario para el análisis de la participación cruzada, lo cierto es que **precisan que esa opinión favorable no prejuzga el sentido de la resolución que emita la Comisión Reguladora de Energía**.
98. Las porciones normativas que contienen la anterior afirmación impiden que la opinión que, en materia de competencia, eficiencia en los mercados y acceso abierto efectivo, emita la Comisión Federal de Competencia Económica adquiera definitividad, permitiendo que la Comisión Reguladora de Energía pueda separarse o desvincularse de esa opinión y que, incluso, esta última pueda tener un parecer distinto sobre esos tópicos que haga prevalecer sobre la opinión del organismo constitucional autónomo, lo que, sin duda, implica una vulneración a su ámbito constitucional competencial.
99. En efecto, esta situación se hace claramente evidente si se atiende al contenido del resto de las disposiciones impugnadas que establecen lo siguiente:
- El numeral 1.1.3 precisa como uno de los objetivos del acuerdo impugnado establecer la metodología para que la Comisión Reguladora de Energía analice los efectos de la participación cruzada en el acceso abierto efectivo, la competencia y la eficiencia en los mercados.
  - En el numeral 4 se precisa justamente esa metodología, indicando que después de identificar a todos los involucrados del grupo de interés económico, la Comisión Reguladora de Energía: **a)** Definirá sus actividades económicas propias de la participación cruzada; **b)** Delimitará el área o zona de influencia de esas actividades económicas; **c)** Determinará las posibles afectaciones en el mercado en las que pudiera incurrir ese grupo de interés económico; **d)** Precisar los efectos de la participación cruzada en el acceso abierto efectivo, la competencia y la eficiencia en los mercados; y **e)** Resolverá y aplicará las medidas regulatorias correspondientes.

100. Como se ve, mediante estos contenidos normativos, la Comisión Reguladora de Energía se atribuye la realización de una metodología creada por ella misma para examinar y definir cuáles son las consecuencias de la participación cruzada en el acceso abierto efectivo, la competencia y la eficiencia en los mercados, pretendiendo hacer un estudio sobre el alcance territorial de las actividades económicas de los agentes económicos involucrados en el grupo de interés económico, para resolver, en ese tenor, si se configura alguna repercusión en la competencia y libre concurrencia en el mercado de que se trate del sector de hidrocarburos; y, más aún, se autoriza a sí misma para imponer medidas regulatorias en el caso de que considere que aquella repercusión es negativa.
101. Incluso, los numerales 2.3, 3.2 y 3.4 establecen definiciones para lo que la misma Comisión Reguladora de Energía debe entender respecto de distintos términos vinculados con la competitividad, a saber:
  - Por afectación en el mercado debe entenderse cualquier alteración que impacte de manera negativa, la cual puede derivar de acciones de los agentes económicos tales como: incrementar los precios, reducir la producción, suministro y/o provisión de los bienes o servicios, disminuir la calidad o innovación de éstos injustificadamente, todo ello de manera rentable.
  - La competencia es el proceso de rivalidad entre oferentes en un mercado, en el cual deciden y aplican estrategias para obtener ganancias al diferenciarse entre sí en precios, calidades, cantidades u otros aspectos.
  - La eficiencia en el mercado se materializa cuando todos sus participantes (oferentes y demandantes) pueden y quieren realizar transacciones en él, obteniendo mayores beneficios y menores costos; de ahí que si se está cumpliendo la obligación de acceso abierto y no se encuentran indicios de que se puedan o se estén generando efectos negativos en la competencia, entonces resulta razonable asumir que la participación cruzada no está afectando la eficiencia en los mercados.
102. Más todavía, en el numeral 9, la Comisión Reguladora de Energía se otorga expresamente atribuciones para negar la autorización de la participación cruzada o su modificación cuando determine que afecta la competencia, la eficiencia en los mercados y/o el acceso abierto efectivo.
103. Y, aun en el caso de que se otorgue la autorización de participación cruzada, el numeral 8 dispone que la Comisión Reguladora de Energía podrá establecer las medidas regulatorias para fomentar el desarrollo eficiente de los mercados, entre otras: **a)** La estricta separación legal, funcional, operativa y/o contable entre las actividades permisionadas; **b)** La emisión de códigos de conducta; **c)** Límites a la participación en el capital social; **d)** La participación máxima que podrán tener los agentes económicos en el mercado de la comercialización; **e)** Límites en la reserva de capacidad en los ductos de transporte y/o en instalaciones de almacenamiento; **f)** La eliminación de cláusulas de derecho de primera oferta; **g)** Las demás que tiendan a evitar que la participación cruzada atente contra el principio de acceso abierto efectivo para la contratación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento.
104. También precisa que el surtimiento de efectos de la resolución favorable está condicionado a que los solicitantes hagan constar por escrito, en un plazo no mayor de diez días, la aceptación incondicional y total de las medidas regulatorias que en su caso les imponga la Comisión Reguladora de Energía, así como un programa de implementación detallado, al que se denomina oficio de aceptación de medidas. Acciones que deben instrumentarse en un plazo de treinta días (prorrogable a otros treinta), exhibiendo la documentación que demuestre que se han materializado y que continúan ejecutándose.
105. Finalmente, la Comisión Reguladora de Energía también se asigna la potestad de supervisar y vigilar el cumplimiento de las medidas regulatorias, a través de las facultades de: **a)** Requerir la documentación que sustente la aplicación de las medidas regulatorias; **b)** Realizar visitas de inspección a las distintas instalaciones de los agentes económicos; **c)** Agendar reuniones con ellos; **d)** Solicitarles los contratos, acuerdos o convenios celebrados con sus clientes en relación con el cumplimiento de las medidas regulatorias; **e)** Otras que la comisión considere pertinentes.
106. De lo hasta aquí expuesto es claro que la Comisión Reguladora de Energía, a través de las disposiciones en análisis, invade la esfera competencial de la Comisión Federal de Competencia Económica no sólo porque resta fuerza y definitividad al ejercicio de la facultad que le corresponde de definir si una solicitud de aprobación de participación cruzada afecta la eficiencia en los mercados, sino porque le dan la potestad para soslayar y suplir su opinión y para realizar diversas actuaciones que también forman parte del ámbito del indicado órgano constitucional autónomo.
107. En efecto, la creación y el ejercicio de una metodología para examinar y definir cuáles son las consecuencias de la participación cruzada, el establecimiento de lo que debe entenderse por ciertos conceptos atinentes al comportamiento económico como son la afectación, la competencia y la

eficiencia en el mercado, así como la posibilidad de establecer las medidas regulatorias y de vigilar su materialización y continuación, constituyen aspectos claramente vinculados con la función de garante de la competencia y la libre concurrencia en el país, específicamente con la de prevenir, investigar, combatir y hasta sancionar las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, como lo sería la limitación al libre acceso de los servicios de transportación por ductos y almacenamiento; **función que, sin duda, corresponde a la Comisión Federal de Competencia Económica por mandato expreso del artículo 28 de la Constitución Federal, por lo que la Comisión Reguladora de Energía, al atribuírselas a través del acuerdo impugnado, transgrede la voluntad del Constituyente Permanente.**

108. Cabe precisar que no es el caso analizar en este asunto si la metodología, los conceptos y las medidas regulatorias que pretende introducir el acuerdo impugnado son pertinentes o, incluso, consistentes con las leyes y demás normatividad secundaria que rige a la materia de competencia económica en el país, pues el único punto que es materia de estudio es si existe una vulneración a la esfera de facultades constitucionales, lo que, como se ha demostrado, sí acontece.
109. Incluso, el simple hecho de vigilar la aplicación, cumplimiento y continuidad de las medidas regulatorias, de suyo, podría encontrar cierta razonabilidad, pues, finalmente, la Comisión Reguladora de Energía es el órgano regulador en el sector de hidrocarburos; pero para ello tendría que haber una coordinación o un acuerdo con la Comisión Federal de Competencia Económica y no optar por una mecánica como la establecida en el acuerdo impugnado que provoca que, de manera independiente, sin coordinación o, siquiera, conocimiento y visto bueno de esta última, aquélla dependencia del Ejecutivo Federal adopte instrumentos sin contar con el soporte constitucional y, por ende, de manera excedida.
110. Sobre todo porque es falso que los contenidos normativos analizados en los párrafos precedentes encuentren fundamento en los artículos 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y 83, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Hidrocarburos y, menos aún, en la Ley Fundamental.
111. Ciertamente, como se ha apuntado, el artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos no permite a la Comisión Reguladora de Energía actuar de manera independiente, sino que establece un modelo de coordinación a partir del cual es la Comisión Federal de Competencia Económica a quien corresponde determinar, a través de su opinión con carácter vinculante, si la participación cruzada puede generar afectaciones al mercado, por lo que es ella quien debe ejercer sus facultades concedidas al efecto, como lo son la de emisión de opiniones e, incluso, la prevención, investigación y, en su caso, combate las prácticas anticompetitivas; sin que el órgano regulador en materia energética pueda actuar en su sustitución. Mientras que el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética sólo dispone que la Comisión Reguladora de Energía "fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector", lo que implican meras potestades de "fomento" y "promoción", pero de ninguna manera alguna habilitación para prevenir, investigar o sancionar actos contrarios a la competencia y libre concurrencia.
112. Además, no es viable interpretar el artículo 28 de la Constitución Federal en el sentido de que, por el simple hecho de ser instituido como el órgano regulador, a la Comisión Reguladora de Energía corresponda también determinar lo relativo a la competencia económica en el sector, dado que el Texto Fundamental no lo indica así, sino que, al contrario, dispone que es la Comisión Federal de Competencia Económica quien, **como órgano autónomo encargado de garantizar la competencia y la libre concurrencia en el país**, debe prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de todos los mercados (salvo por lo que hace a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión), y realizar las actuaciones necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas, ordenar medidas para eliminar las barreras, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en la proporción necesaria para eliminar los efectos anticompetitivos.
113. Siendo que esa facultad exclusiva encuentra una sola excepción señalada expresamente en el propio texto del artículo 28 de la Carta Magna, a saber, el Instituto Federal de Telecomunicaciones quien, se insiste, por disposición clara e indiscutible del Poder Reformador "será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica".
114. Situación que no sucede en relación con la Comisión Reguladora de Energía a quien el Constituyente Permanente dio la naturaleza de órgano regulador en materia energética dependiente del Poder Ejecutivo y sólo lo facultó, en materia de hidrocarburos, para normar y otorgar permisos para el

almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos, para regular el acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, pero de ninguna manera lo designó como la autoridad de competencia económica en el sector energético o de hidrocarburos.

115. Es de hacer notar, además, que esa disimilitud de trato que la Constitución Federal otorga a ambos organismos encuentra lógica en el hecho de que, a diferencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones que, como ha quedado apuntado, constituye un órgano constitucional autónomo, la Comisión Reguladora de Energía es un ente dependiente del Ejecutivo Federal cuya autonomía es únicamente técnica, operativa y de gestión, pero su actuación se regirá siempre atendiendo a la política que determine dicho poder de la Unión. Y, en ese tenor, esta última comisión realiza sus actos como un ente subordinado y no como un órgano dotado de suficiente autonomía que implique una total independencia e imparcialidad en su funcionamiento y decisiones, libre de vigilancia o acompañamiento de otros poderes, lo que resulta indispensable en el ámbito de la competencia y la libre concurrencia dada la fuerza que debe darse al sector.
116. Por tanto, no hay duda de que el Acuerdo A/047/2022, específicamente en los supuestos normativos analizados en segundo orden, resultan transgresores del marco de la Ley Fundamental, específicamente porque, **al soslayar los principios de supremacía constitucional y división de poderes previstos en los artículos 49 y 133 de la Carta Magna, desatienden las competencias asignadas a los entes involucrados**, en la medida en que asigna a la Comisión Reguladora de Energía atribuciones reservadas por el Constituyente Permanente a la Comisión Federal de Competencia Económica.

#### VIII. DECISIÓN

117. En atención a las consideraciones expuestas en el apartado que antecede y dado que en términos de los artículos 41, fracción IV, y 42, 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<sup>25</sup>, las sentencias dictadas en controversias constitucionales deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión, en su caso, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos los elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, con apoyo en el criterio sustancial contenido en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS"**<sup>26</sup>, esta Segunda Sala determina lo siguiente:

- Se impone **reconocer la validez** del considerando decimotavo (con la salvedad que a continuación se precisa) y de los numerales 1.1, 6.2.1 (con la salvedad que a continuación se precisa) y 6.2.2 del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.
- Procede **declarar la invalidez** del considerando decimotavo, en su porción normativa "sin que dicha opinión favorable prejuzgue el sentido de la resolución de la comisión ", y numerales 1.1.3, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, en su porción normativa "La opinión favorable de la COFECE no prejuzga el sentido de la resolución de la comisión", 8 y 9 del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación

<sup>25</sup> 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 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. [...].

<sup>26</sup> Jurisprudencia P./J.84/2007 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de dos mil siete, página setecientos setenta y siete, registro digital 170879.

cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.

118. Invalidez que, con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>27</sup>, no tendrá consecuencias retroactivas y surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Ejecutivo Federal y a la Comisión Reguladora de Energía.

Por lo antes expuesto, se resuelve:

**PRIMERO.** Es **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se **reconoce la validez** del considerando decimoctavo (con la salvedad precisada en el siguiente resolutive) y de los numerales 1.1, 6.2.1 (con la salvedad precisada en el siguiente resolutive) y 6.2.2 del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.

**TERCERO.** Se **declara la invalidez** del considerando decimoctavo, en su porción normativa "sin que dicha opinión favorable prejuzgue el sentido de la resolución de la comisión", y numerales 1.1.3, 2.3, 3.2, 3.4, 4, 6.2.1, en su porción normativa "La opinión favorable de la COFECE no prejuzga el sentido de la resolución de la comisión", 8 y 9 del "Acuerdo Núm. A/047/2022 de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veinticuatro.

**CUARTO.** La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Ejecutivo Federal y a la Comisión Reguladora de Energía.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama emiten su voto en contra.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos que autoriza y da fe.

Presidente y Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretaria de Acuerdos, **Claudia Mendoza Polanco**.- Firmado electrónicamente.

El Maestro **Eduardo Aranda Martínez**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **CERTIFICA** Que la presente copia fotostática constante de treinta y siete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la **controversia constitucional 145/2024**, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de nueve de octubre de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de enero de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>27</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.