



**V I S T O S**, para resolver los autos del juicio de amparo  
**3924/2021**, promovido por \*\*\*\* \* \* \* \* \*,  
\*\*\*\*, en representación de \*\*\*\* \* \* \* \* \*,  
\*\*\*\* \* \* \* \* \*, contra actos del **Congreso de la**  
**Unión** y otras autoridades; y,

## RESULTANDO

**PRIMERO.** Demanda de amparo. Mediante escrito presentado vía electrónica el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno<sup>1</sup>, \*\*\*\*\*, en representación de \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto en \*\* \*\*\*\*\* contra de los actos y autoridades que a continuación se indican:

### ***“III. AUTORIDADES RESPONSABLES***

1. **Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**
2. **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**
3. **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**
4. **Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía**
5. **Titular de la Secretaría de Energía del Gobierno Federal**

**IV. NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS:**

- 1. Del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama:**
- a) La promulgación y orden de publicación del 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Hidrocarburos', publicado el 04 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, en adelante, el 'Decreto Reclamado' en particular:
- a. El artículo único, por el que se reforman los artículos 51; 53, párrafo segundo; 56, fracción XI, y 57, y se adicionan una fracción III al artículo 51, una fracción XII, pasando la actual fracción XII a ser fracción XIII, al artículo 56; el artículo 59 Bis, y un párrafo seguido a la fracción II del artículo 86, de la Ley de Hidrocarburos del 'Decreto Reclamado', así como sus artículos Tercero, Cuarto y Sexto Transitorios.

<sup>1</sup> Ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.

b) La promulgación y orden de publicación del 'Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014', publicado el 19 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, en particular:

a. El artículo único, por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

**2. De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; se reclama:**

a) La aprobación, discusión y expedición del 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Hidrocarburos' publicado el 04 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, en adelante, el 'Decreto Reclamado' en particular:

a. El artículo único, por el que se reforman los artículos 51; 53, párrafo segundo; 56, fracción XI, y 57, y se adicionan una fracción III al artículo 51, una fracción XII, pasando la actual fracción XII a ser fracción XIII, al artículo 56; el artículo 59 Bis, y un párrafo seguido a la fracción II del artículo 86, de la Ley de Hidrocarburos del 'Decreto Reclamado', así como sus artículos Tercero, Cuarto y Sexto Transitorios.

b) La promulgación y orden de publicación del 'Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014', publicado el 19 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, en particular:

a. El artículo único, por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

**3. De la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; se reclama:**

a) La aprobación, discusión y expedición del 'Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Hidrocarburos' publicado el 04 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, en adelante, el 'Decreto Reclamado', en particular:

a. El artículo único, por el que se reforman los artículos 51; 53, párrafo segundo; 56, fracción XI, y 57, y se adicionan una fracción III al artículo 51, una fracción XII, pasando la actual fracción XII a ser fracción XIII, al artículo 56; el artículo 59 Bis, y un párrafo seguido a la fracción II del artículo 86, de la Ley de Hidrocarburos del 'Decreto Reclamado', así como sus artículos Tercero, Cuarto y Sexto Transitorios.

b) La promulgación y orden de publicación del 'Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014', publicado el 19 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, en particular:

a. El artículo único, por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.



**4. Del Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía y de la Titular de la Secretaría de Energía del Gobierno Federal, se reclama:**

*a) La ejecución y/o aplicación del ‘Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Hidrocarburos’ y del Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014’, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 y 19 de mayo de 2021, respectivamente.”*

La quejosa narró los antecedentes del caso, formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes, manifestó que a su consideración no existe tercero interesado en este juicio y señaló los derechos humanos que estimó vulnerados.

**SEGUNDO. Prevención.** En auto de doce de julio de dos mil veintiuno, este Juzgado de Distrito registró la demanda con el número de expediente **3924/2021**. Asimismo, formuló prevención a la quejosa para que manifestara su intención de reclamar el Acuerdo **A/015/2021**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, como primer acto de aplicación del Decreto por el que se reforma el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

**TERCERO. Admisión.** Previo desahogo del requerimiento por la parte quejosa, en el sentido de que sí era su intención reclamar el acuerdo mencionado en el resultando que antecede, en auto de diecinueve de julio siguiente, se admitió a trámite la demanda de amparo, se solicitó informe justificado a las autoridades responsables, se dio intervención al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y se señaló fecha de audiencia constitucional.

**CUARTO. Tercero interesado.** Mediante oficio presentado el veintidós de julio de dos mil veintiuno, la Secretaría de



Energía y el presidente de la República solicitaron que se reconociera el carácter de tercero interesado en este juicio a Petróleos Mexicanos.

En proveído de veintitrés de julio siguiente se acordó favorablemente dicha petición y se ordenó correr traslado con el escrito de demanda a Petróleos Mexicanos, empresa productiva del Estado.

Posteriormente, Pemex Transformación Industrial, por conducto de quien se ostentó su representante, solicitó que también se le reconociera el carácter de tercero interesado; sin embargo, dicha petición no fue acordada favorablemente, con base en los fundamentos y motivos que se indicaron en el auto de diez de agosto de dos mil veintiuno.

**QUINTO. Recursos de queja.** En contra del auto por el que se admitió a trámite la demanda de amparo, la Secretaría de Energía y el presidente de la República interpusieron recurso de queja.

Asimismo, Pemex Transformación Industrial, por conducto de quien se ostentó su representante, interpuso recurso de queja en contra del auto por el que no se le reconoció el carácter de tercero interesado en este juicio.

De dichos recursos conoció el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República**, el cual los registró, respectivamente, con los números de expediente **Q.A. 1085/2021** y **Q.A. 1251/2021**.



En relación con el primero de esos recursos, mediante resolución de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, el tribunal lo declaró parcialmente fundado. Ello, toda vez que consideró que respecto del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos, publicado el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, se actualizaba de forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, al tratarse de disposiciones que requieren un acto concreto de aplicación para que se actualice el perjuicio a la esfera de derechos de la parte quejosa. Por ende, revocó la admisión de la demanda únicamente por lo que hace a ese decreto.

En cuanto al segundo recurso interpuesto, el mismo tribunal, en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, lo declaró parcialmente fundado. Lo anterior, bajo la consideración de que los actos reclamados constituyen disposiciones de observancia general, por lo que en ese supuesto no es factible tener terceros interesados en el juicio de amparo. Por ende, ordenó que se dejara de tener con el carácter de tercero interesado a Petróleos Mexicanos.

**SEXTO. Audiencia constitucional.** Una vez recibido el testimonio de dichas resoluciones, previos los trámites legales correspondientes, se celebró la audiencia constitucional en términos del acta que antecede y concluye con el dictado de esta sentencia; y,

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO. Competencia.** Este Juzgado de Distrito es competente para conocer y resolver el presente juicio de amparo, conforme lo dispuesto en los artículos 28, párrafo



vigésimo, fracción VII, 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 33, fracción IV, y 35 de la Ley de Amparo; 57, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal<sup>2</sup>, toda vez que se reclama una norma general administrativa (**Ley de Hidrocarburos**) cuyo contenido incide en una de las materias propias de la subespecialización de este órgano jurisdiccional (**competencia económica**).

**SEGUNDO. Precisión de los actos reclamados.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, la sentencia de amparo debe contener la fijación clara y precisa del acto reclamado.

En el caso, del análisis integral de la demanda de amparo, auto de admisión, así como de la totalidad de las constancias que obran en el expediente, se advierte que la quejosa reclama lo siguiente:

- El Decreto por el que se reforma el artículo **décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno. En específico, el artículo reformado y sus transitorios. **Acto que es atribuible a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y al presidente de la República, en su respectivo ámbito de atribuciones.**
- El Acuerdo **A/015/2021**, por el que se da cumplimiento al

---

<sup>2</sup> “Acuerdo General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la conclusión de funciones de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, y su Transformación como Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción territorial en toda la República. A la conclusión de funciones de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y su Transformación como Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción Territorial en toda la República. Así como su domicilio, fecha de inicio de funcionamiento y a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados. Y al cambio de denominación de la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Primera Región”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil trece.



transitorio tercero del decreto señalado en el punto que antecede, que ordena la eliminación de todas las disposiciones que impongan principios de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. **Acto que es atribuible al Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía** (en adelante CRE).

- La ejecución de los actos reclamados. **Acto atribuido al Titular de la Secretaría de Energía, así como al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía.**

**TERCERO. Inexistencia de actos.** No es cierto el acto reclamado a la **Secretaría de Energía** y al **Presidente de la CRE**, consistente en la **ejecución** de los actos reclamados, toda vez que al rendir su informe justificado la negaron expresamente, sin que la quejosa desvirtuara dicha negativa con medio de prueba alguno.

Por ende, con fundamento en el artículo 63, fracción, IV, de la Ley de Amparo, se debe **sobreseer** respecto de dicho acto.

**CUARTO. Existencia de actos.** Son ciertos los ordenamientos reclamados, ya que constituye un hecho notorio que ambos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los días diecinueve y veintiuno de mayo de dos mil veintiuno<sup>3</sup>, lo cual resulta suficiente para tener probada su existencia plenamente.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, en relación con el criterio establecido en la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, que lleva por rubro: ***“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA***

<sup>3</sup> DOF - Diario Oficial de la Federación  
DOF - Diario Oficial de la Federación



Previamente al estudio de fondo, procede el análisis de las causas de improcedencia, toda vez que son de estudio oficioso y preferente a cualquier otra cuestión planteada, conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Amparo.

Por otro lado, el presidente de la República y la CRE sostienen, en sus respectivos informes justificados, que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo. El primero señala que el decreto reclamado constituye una disposición de naturaleza heteroaplicativa, sin que se acredite un acto concreto de aplicación en su perjuicio. Asimismo, refiere que para el caso de que se estime que se trata de una disposición autoaplicativa, la quejosa también debió acreditar ser sujeto de la norma, así como la afectación real y actual a su esfera jurídica. Por su

8



parte, la CRE sostiene que el acuerdo reclamado no impone cargas excesivas o limita la realización de la actividad regulada que desempeña el promovente.

Debe desestimarse la causa de improcedencia propuesta.

Para justificar lo anterior, debe precisarse que los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 5, fracción I, de la Ley de Amparo, prevén que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado –pudiendo ser una acción, omisión o **norma general**- viola sus derechos fundamentales, y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

De tal manera, que son dos las posibilidades para acceder al juicio de amparo, a saber, a través de la titularidad de un derecho subjetivo (**interés jurídico**), o bien, del interés que tenga dada la relevante situación en que se ubica frente al orden jurídico, respecto del acto reclamado (**interés legítimo**).

El **interés jurídico** ha sido definido como el derecho que le asiste a un particular para reclamar, en la vía de amparo, algún acto violatorio de los derechos humanos en su perjuicio, cuando a través de un acto u omisión de una autoridad o por la vigencia o aplicación de una ley, se dé una afectación, ofensa, daño o lesión en sus intereses, atentando en contra de un **derecho subjetivo** protegido por alguna norma legal, característica que le otorga al gobernado la facultad de exigir, y la obligación aparejada del Estado de cumplir dicha exigencia.

Por su parte, el **interés legítimo** consiste en el poder de



exigencia con que cuenta una persona que, si bien no se traduce en un derecho subjetivo, sí permite reconocerle la facultad de impugnar la actuación o la omisión de una autoridad, derivado de que dada la especial situación en que se localiza, resiente una afectación en su esfera de derechos, **aunque sea de manera indirecta.**

Ahora bien, tratándose de amparo contra normas generales, la Ley de Amparo prevé dos momentos para que se origine una afectación en la esfera jurídica del gobernado, a saber: **a)** con su sola entrada en vigor y **b)** a través de un acto concreto de aplicación.

Por ello, jurídicamente se ha distinguido a las normas generales en **autoaplicativas** y **heteroaplicativas**, según el momento en que acontezca la individualización de su contenido en la esfera de derechos del gobernado. Una disposición autoaplicativa es aquella que con su simple entrada en vigor crea, modifica o extingue una situación concreta de derecho, o genera una obligación de hacer, de no hacer o dejar de hacer, con independencia de la actualización de condición alguna. En cambio, la norma se considera heteroaplicativa cuando no causa perjuicio por su sola entrada en vigor, sino que requiere de la realización de un acto diverso que condicione su aplicación.

En relación con esto resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 55/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto siguientes: **“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”**.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El texto de dicha tesis es el siguiente: “Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio

En relación con dicha clasificación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el interés legítimo genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, ya que existen mayores posibilidades lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso; a diferencia del interés jurídico, que reduce las posibilidades de afectación directa de esas normas con su mera entrada en vigor y las condiciona a un acto de aplicación que afecte un derecho subjetivo del quejoso.

Así lo estableció en la tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO”***.<sup>6</sup>

En cuanto a las normas autoaplicativas, en el contexto del

de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.” Jurisprudencia visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Julio de 1997, Tomo IV, Materia Constitucional, página 5, registro IUS: 198200.

<sup>6</sup>Tesis publicada en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación, con el registro digital: 2006963.

interés legítimo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también estableció que éstas sí requieren de una afectación personal indirecta, la cual puede suceder en tres supuestos: i) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso -no destinatario de las obligaciones- en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante; ii) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa; y/o iii) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante.

Lo que quedó plasmado en la tesis 1a. CCLXXXII/2014 (10a.), de rubro: **“LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO”**.<sup>7</sup>

Expuesto lo anterior, es importante conocer el contenido de las disposiciones combatidas:

| DISPOSICIÓN ANTES DE LA REFORMA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | DISPOSICIÓN MODIFICADA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Décimo tercero.</b> La Comisión Reguladora de Energía continuará sujetando las <b>ventas de primera mano</b> de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos a principios de regulación asimétrica con objeto de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, para lo cual tomará en cuenta, en lo que proceda, lo establecido en materia de precios en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.</p> | <p><b>Décimo Tercero.</b> Al haberse logrado una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, se deja sin efectos la facultad otorgada a la Comisión Reguladora de Energía para sujetar a principios de regulación asimétrica las ventas de primera mano de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, así como la comercialización que realicen personas controladas por Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios.</p> |



### ***Transitorios del Decreto reclamado***

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en este Decreto.

**Tercero. En un plazo de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Comisión Reguladora de Energía deberá dejar sin efectos los acuerdos, disposiciones administrativas de carácter general, resoluciones y lineamientos relacionados con la imposición de principios de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, bajo la atribución concedida por la disposición transitoria que se reforma en el presente Decreto.**

Como se observa, en el nuevo texto del artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos se declara que se ha logrado una mayor participación de agentes económicos que propician el desarrollo eficiente y competitivo en todos los mercados. Por ende, se deja sin efectos la facultad originaria que le fue otorgada a la CRE para sujetar a principios de regulación asimétrica las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, así como la comercialización que realicen personas controladas por Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios.

Por su parte, en el artículo tercero transitorio del Decreto cuestionado se ordena que en el plazo de treinta días se deje sin efectos cualquier ordenamiento relacionado con la imposición de principios de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

El Decreto de reformas mencionado entró en vigor el pasado veinte de mayo de dos mil veintiuno, de conformidad con su artículo primero transitorio.

En cumplimiento a lo ordenado en el artículo tercero transitorio del referido Decreto, el Órgano de Gobierno de la CRE emitió el Acuerdo **A/015/2021**, en el que deja sin efectos cuarenta y nueve acuerdos y resoluciones relacionados con la imposición de principios de regulación asimétrica a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios; determinación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo del año en curso.

De lo anterior, se obtiene que, a través de los ordenamientos reclamados: **i)** se dejó sin efectos la facultad de la CRE **para sujetar a principios de regulación asimétrica** las ventas de primera mano de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, así como la comercialización que realicen personas controladas por Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios; **ii)** se contempla a la enajenación de éstos recursos como *comercialización*, sujetándola a los principios de generalidad y no indebida discriminación; y **iii)** se precisa y ejecuta la orden dada a la CRE para dejar sin efectos toda la normativa relacionada con la imposición de los principios de regulación asimétrica.

En consecuencia, como cuestión preliminar es posible establecer que tanto la ley como el acuerdo reclamado



Sin embargo, este juez de Distrito estima que la fijación de

15

este término no desplazó la obligatoriedad de la Ley de Hidrocarburos hasta el momento en que se realizaran los ajustes a la normatividad secundaria, ya que si se tiene presente que en los artículos transitorios primero y segundo del decreto cuestionado claramente se estableció que, desde su entrada en vigor, quedaba derogada toda la regulación que fuera contraria, es evidente que las reformas que introdujo y que modificaron las reglas del mercado mencionado fueron incorporadas desde ese momento, provocando con ello, una afectación inmediata para todos los participantes de aquél.

En efecto, el hecho de que haya existido un artículo transitorio que ordenaba a la CRE en los términos indicados no quiere decir que ello haya sido necesario para hacer exigibles las disposiciones del artículo transitorio reformado. Por el contrario, lo que dicho artículo transitorio previó es que las disposiciones administrativas de observancia general no contradijeran el decreto impugnado, es decir, contempla un mandamiento para respetar la jerarquía normativa dejándolas sin efectos. Por ende, el acuerdo combatido no puede entenderse como una condición para que se actualizara la obligatoriedad del decreto combatido.

En ese orden de ideas, se considera que el artículo transitorio en comento no ordenó que se emitieran disposiciones de observancia general para hacer aplicables, obligatorias y efectivas las normas reformadas de la Ley de Hidrocarburos, sino que estableció que aquellas disposiciones de observancia general que ya existían, tal como es el caso de los cuarenta y nueve acuerdos y resoluciones emitidas por la CRE, quedarán sin efectos, en su caso, para ajustarse a lo dispuesto en el decreto reclamado y evitar conflictos normativos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por lo tanto, este Juez de Distrito estima que es el artículo décimo tercero transitorio del decreto reclamado el que cambia las reglas de operación del mercado de hidrocarburos desde su entrada en vigor, principalmente al extinguir facultades de la CRE y al incorporar una obligación de dejar de hacer para Petróleos Mexicanos, siendo un aspecto secundario el que las disposiciones administrativas de observancia general del sector se hayan ajustado a dichos parámetros al quedar sin efectos, como se hizo en el acuerdo reclamado.

Incluso, al analizar un supuesto similar, en el que una norma legal vigente establecía una obligación y un artículo transitorio preveía que ésta se ejecutaría según las disposiciones administrativas de observancia general que se emitirían con posterioridad, la Suprema Corte de Justicia concluyó que la norma legal era de naturaleza autoaplicativa.

Este Juez de Distrito estima que, por identidad de razón, dicho criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es aplicable a este caso, tal y como se advierte de la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

**“CONTROLES VOLUMÉTRICOS. EL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE CONTIENE LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON ELLOS Y DE MANTENERLOS EN OPERACIÓN, ES UNA NORMA AUTOAPLICATIVA.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas debe acudirse al concepto de individualización incondicionada, conforme al cual cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada, y cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley no surgen de forma automática con su sola entrada en vigor, sino que para actualizar el perjuicio se requiere de un acto o hecho diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma se halla sometida a la realización de ese evento. En tal virtud, el artículo 28, fracción V, del Código Fiscal de la Federación tiene la naturaleza de una norma autoaplicativa, ya que **a partir de su entrada en vigor**, quienes enajenen gasolina, diesel,

gas natural o licuado de petróleo para combustión automotriz en establecimientos abiertos al público en general, **están obligados a contar con controles volumétricos y mantenerlos en todo momento en operación, los cuales formarán parte de su contabilidad, sin que sea una condición el hecho de que el control volumétrico deba llevarse con los equipos que al efecto autorice el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, pues esto no exime al contribuyente de su obligación de contar con ellos. Además, el artículo segundo transitorio, fracción VII, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, establece el plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor para satisfacer la obligación de incorporar los referidos equipos y en caso de no hacerlo, estará sujeto a la sanción prevista en el artículo 111, fracción VII, del mencionado código**".

En ese sentido, en aplicación de las consideraciones expuestas, este órgano jurisdiccional considera que los artículos reclamados del sistema normativo en comento generan efectos colaterales para todos los participantes de los mercados que se desarrollan en el sector de hidrocarburos, toda vez que, desde su entrada en vigor, modifican las reglas bajo las cuales se venían desarrollando dichos mercados, sin sujetar su obligatoriedad a condición alguna.<sup>9</sup>

Ahora bien, la quejosa acude al juicio de amparo aduciendo que las disposiciones reclamadas le ocasionan un perjuicio a su esfera de derechos, porque es titular de un permiso que la faculta para realizar actividades reguladas dentro del sector de hidrocarburos, y con la expedición de esas disposiciones, se le impide competir en igualdad de condiciones, afectándose el proceso de competencia y libre concurrencia.

<sup>9</sup> Similar postura sostuvo el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República**, al resolver el recurso de queja **Q.A. 1085/2021**, en el que señaló:

"De este modo, en principio **es infundado el agravio en el que se aduce que es notorio y manifiesto que el decreto reclamado no produce ninguna afectación a las empresas quejas con motivo de su entrada en vigor (...)** Consecuentemente, **con motivo de la publicación del decreto reclamado** la empresa estatal ya no estará sujeta a condiciones especiales para realizar sus actividades de comercialización y suministro de hidrocarburos (...) lo que podría incidir en la posición que guarda la quejosa como participante de ese mercado."





Lo anterior permite sostener que, en el caso concreto, el parámetro de agravio aplicable es el relativo al interés legítimo. Ello es así, porque de un análisis del ámbito personal de validez de la norma se advierte que ésta no se dirige de manera específica a la quejosa y que su posición frente a aquélla es la de participante del mercado de hidrocarburos.

Al respecto, resulta aplicable la tesis 1a. CLXXXII/2015 (10a.) de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.”***<sup>10</sup>

En ese orden de ideas, dado el parámetro de agravio fijado (interés legítimo) y la naturaleza de las disposiciones reclamadas (autoaplicativas), para que el juicio de amparo resulte procedente se debe demostrar una relación causal entre las normas reclamadas y una afectación en la esfera jurídica, por la especial situación que la parte quejosa ocupa frente al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, para acreditar su interés en este juicio la quejosa exhibió, entre otros, el permiso de expendio de petrolíferos (gasolina y diésel) en estaciones de servicio \*\*\*\*\* expedido por la CRE.

Dicha documental tiene **valor probatorio pleno**, en términos de lo dispuesto en los artículos 88, 129, 202 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la

<sup>10</sup> Visible en la página oficial del Semanario Judicial de la Federación registro digital: 2009198.

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1  
14/10/23 16:29:22



AL DE LA FEDERACIÓN

## Ley de Amparo.

Con lo anterior, la promovente acredita que está facultada para realizar una actividad regulada dentro del sector de hidrocarburos, conforme al artículo 48 de la legislación.<sup>11</sup>

Con base en todo lo anterior, se puede sostener que, contrariamente a lo que refieren las autoridades en su informe justificado, la quejosa acreditó fehacientemente contar con interés legítimo, pues con las pruebas exhibidas demostró que los cambios introducidos por la legislación y acuerdo reclamados producen un impacto colateral en un grado suficiente en su esfera de derechos, que se traduce en una afectación jurídicamente relevante, particularmente en relación con los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 constitucional.

En efecto, al ser permissionaria de una actividad regulada en el mercado de hidrocarburos, es posible discernir objetivamente que puede verse afectada con la eliminación repentina de la regulación asimétrica impuesta por la CRE y con el riesgo palpable de que Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios establezcan condiciones excesivas en los sectores en los que aún tienen poder dominante, con el consecuente desplazamiento de sus competidores y la reducción de la oferta.

Dicho en otras palabras, las disposiciones reclamadas

<sup>11</sup> 48.- La realización de las actividades siguientes requerirá de permiso conforme a lo siguiente:

I. Para el Tratamiento y refinación de Petróleo, el procesamiento de Gas Natural, y la exportación e importación de Hidrocarburos, y Petrolíferos, que serán expedidos por la Secretaría de Energía, y

II. Para el Transporte, Almacenamiento, Distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, según corresponda, así como la gestión de Sistemas Integrados, que serán expedidos por la Comisión Reguladora de Energía.





introducen modificaciones en el mercado de hidrocarburos que alteran su desarrollo eficiente y competitivo, es decir, el proceso de competencia y libre concurrencia en las cadenas de producción de dicho sector posteriores a la exploración y la extracción, en detrimento de sus demás participantes, como la quejosa.

Por lo tanto, este Juzgado de Distrito sostiene que, con las pruebas aportadas, la promovente acredita fehacientemente su interés legítimo individual, conforme a los elementos constitutivos que lo conforman.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), que lleva por rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”**.<sup>12</sup>

En otro orden de ideas, el Presidente de la República refiere en su informe justificado que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso artículo 113, ambos de la Ley de Amparo, ya que de la revisión realizada por el órgano jurisdiccional a la demanda de amparo, se advierte una causa manifiesta e indudable de improcedencia, pues los efectos y consecuencias de lo que se reclama son futuros y, por ende, no existe una certeza de la realización de actos que generen agravio a la esfera jurídica de la promovente.

Se desestima dicho motivo de improcedencia, puesto que

<sup>12</sup> Visible en la página electrónica del *Semanario Judicial de la Federación* con el número de registro: 2007921.

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALETA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.ct  
14/10/23 16:29:22

además de que el artículo 113 de la Ley de Amparo no resulta aplicable en este momento procesal, al ser propio del auto inicial del juicio, lo cierto es que, como se mencionó, la legislación reclamada modifica las características estructurales del mercado de hidrocarburos, con motivo de la cancelación de la regulación asimétrica implementada a Petróleos Mexicanos y a sus empresas productivas subsidiarias y filiales.

Por último, la CRE sostiene en su informe justificado que, a su consideración, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, porque la quejosa no acató el principio de definitividad que rige a este juicio.

Dicha causa de improcedencia debe desestimarse, ya que el acuerdo emitido por la CRE constituye una disposición de observancia general en contra de la cual sí procede el juicio de amparo, con fundamento en el artículo 107, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, que señala que el juicio de amparo indirecto procede contra normas generales, entre las cuales incluye los *decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general*.

Aunado a que lo dispuesto en el artículo 61, fracción XX, del ordenamiento citado no puede interpretarse en el sentido de que el principio de definitividad opera en cualquier forma de manifestación del poder, pues **la exigencia de agotar previamente los medios ordinarios de defensa se limitó constitucionalmente a los actos propiamente dichos** y a las omisiones de autoridades distintas de tribunales, excluyendo las disposiciones de observancia general.

Por lo que, atendiendo a que el acuerdo en cuestión es de observancia general, y no un acto en sentido estricto que



establezca una situación particular, la quejosa no estaba obligada a agotar, previamente a este juicio, el juicio contencioso administrativo, tal como lo señala el artículo 61, fracción XIV, párrafo tercero, de la Ley de Amparo. Máxime que ese acuerdo es reclamado en conjunto con una ley en sentido formal y material, a saber, la Ley de Hidrocarburos.

Sustenta lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 91/2017, de rubro: ***“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTARLO CUANDO SE RECLAMAN DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EMITIDAS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO”***.<sup>13</sup>

Ahora bien, no pasa inadvertido el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 43/2020, que cita la autoridad responsable, a través del cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética contraviene el principio de supremacía constitucional, al establecer una excepción adicional al principio de definitividad que rige en materia de amparo, sin que ésta se encuentre prevista en el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en algún otro de sus preceptos o de los de su ley reglamentaria.

No obstante, ni del contenido de dicha jurisprudencia ni de la ejecutoria de la cual derivó se desprende que su efecto conlleve que la única vía para combatir los actos de la CRE sea a través del juicio contencioso administrativo, o que en todos los casos ello deba ser así, pues expresamente se indicó que el juicio de amparo sería procedente *en el caso* de actualizarse

Visible en la página de internet del Semanario Judicial de la Federación, REGISTRO DIGITAL: 2014976.

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALETA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.ct  
14/10/23 16:29:22



una excepción al principio de definitividad, tal como se desprende de la siguiente reproducción:

*“59. Así, la impugnación ordinaria de los actos emitidos por los órganos reguladores coordinados en materia energética se realiza a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuando se cumplen los requisitos de procedencia de ese juicio, pero sin que ello implique que, dada su naturaleza eminentemente administrativa, tales actos exclusivamente puedan ser impugnados mediante el juicio contencioso administrativo federal, sino que el medio de defensa ordinario para su impugnación es tal juicio y sólo en los casos en que conforme a las reglas previstas tanto en la Constitución Federal, como en la Ley de Amparo, se actualice alguna excepción al principio de definitividad, será procedente el juicio de amparo en contra de ese tipo de actos (...).”*

En ese sentido, a través del criterio citado por la autoridad responsable, en realidad se genera la posibilidad de que los particulares afectados por un acto (en sentido amplio) de la CRE lo puedan reclamar a través del juicio contencioso administrativo, y no solo mediante el juicio de amparo, como señala el artículo 27 de la legislación que fue declarada inconstitucional, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad.

Por eso mismo, si se toma en consideración que en este juicio se reclama en conjunto la Ley de Hidrocarburos y el acuerdo A/015/2021, resulta claro que se actualiza una excepción al principio de definitividad, por lo que dicho criterio no resulta aplicable al caso concreto.

Así, aun cuando conforme al criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 43/2020 se abre la posibilidad de combatir actos de la CRE a través de un medio ordinario de defensa como lo es el juicio contencioso administrativo, ello no se traduce en que esa sea la única vía para tales efectos, sobre todo tratándose de disposiciones administrativas de observancia general, las cuales también pueden ser



reclamadas a través del juicio de amparo.

Luego, si la quejosa decidió acudir al juicio de amparo indirecto en contra del acuerdo reclamado en conjunto con una ley en sentido formal y material, no podría exigírsele que previamente haya agotado el medio ordinario mencionado.

Por ende, debe concluirse que no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

Al no existir otro motivo de improcedencia invocado por las partes ni algún otro que este juzgador advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto, previa narración de los antecedentes más relevantes.

**SEXTO. Antecedentes en materia de marco normativo de hidrocarburos.** El veinte de diciembre de dos mil trece se publicó 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, a través del cual se reformaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal para quedar, al menos respecto del sector hidrocarburos, en los siguientes términos:

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**“25. (...)**

*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”.*

*“27. (...)*

*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.”.*

*“28. (...)*

*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes **áreas estratégicas**: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y **la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución**, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.*<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Anteriormente, el artículo 28 establecía como área estratégica el **petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica**. Asimismo, la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo establecía que sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera. Asimismo, señalaba que la industria petrolera abarcaba lo siguiente:





Dicha reforma constitucional tuvo como base diversos ejes estratégicos en materia energética, así como la identificación de que la industria petrolera se encontraba inmersa en grandes problemas de índole financiero que afectaban indistintamente a las actividades reguladas que la conforman, así como a la seguridad energética y la economía nacional.

En el caso del sector de hidrocarburos, se buscó dotar a Petróleos Mexicanos de todas las características necesarias para que se convirtiera en una verdadera empresa con un gobierno corporativo eficiente, que teniendo por objeto maximizar la generación de valor a través de la exploración y producción de hidrocarburos, contara con la libertad de determinar cuáles son los mejores esquemas de inversión, coinversión y desarrollo de tecnología.

Al mismo tiempo, sin embargo, se buscó introducir esquemas de competencia en estas actividades a través de otros operadores, a fin de permitir el desarrollo de nuevas tecnologías, inversión en territorio nacional, generación de empleos bien remunerados y detonar la industria petrolera nacional. Ello, bajo la óptica de que la concurrencia de operadores estatales y privados, junto con un adecuado régimen fiscal, garantizará la maximización de la renta petrolera en beneficio de todos los mexicanos.

Con base en ello, se diseñó un modelo que incluyera: **1)**

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del **petróleo y los productos** que se obtengan de su refinación;
- II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del **gas**, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y
- III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos **derivados del petróleo y del gas** que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos (Etano, propano, butanos, pentanos, hexanos, heptano, entre otros.)

contratos eficientes para la explotación, es decir, la exploración y extracción de hidrocarburos, celebrados con el Ejecutivo Federal, y 2) participación de terceros en la cadena de valor de hidrocarburos mediante autorización expresa del Gobierno Federal, en actividades posteriores a las indicadas.

Lo anterior, manteniendo la propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación sobre el petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, así como la prohibición de otorgar concesiones.

En ese sentido, la citada reforma constitucional determinó incorporar un nuevo modelo de organización para todo el sector, el cual se sustentó en los elementos y principios siguientes:

a) El Estado debe llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones con empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas, con particulares, o en asociación entre empresas productivas del Estado con particulares; sin embargo, la Nación mantendrá la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico.

b) Se ordenó la transición de Petróleos Mexicanos a una empresa pública productiva del Estado, lo cual significó que tendría autonomía presupuestal, técnica y de gestión, que le conferiría la pauta para que pudiese celebrar contratos de colaboración con empresas privadas.



c) Se contempló la posibilidad de que los particulares participaran directamente bajo esquemas regulados en la cadena de valor después de la extracción, incluyendo el transporte, tanto de los productos obtenidos del subsuelo (petróleo crudo, gas natural y sus líquidos), como de aquellos que son resultado de la transformación (petroquímicos y refinados), en los términos que estableciera la legislación secundaria, a través de los permisos que se contemplaran en la propia ley.

d) Se propuso una nueva separación de atribuciones y facultades entre las autoridades del sector, a saber, la Secretaría de Energía, la CRE y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, ordenando que las dos últimas se transformaran en órganos reguladores coordinados en la materia.

e) Se ordenó la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, quien se encargaría de regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos.

Como parte del paquete de la legislación secundaria tendiente a reglamentar la citada reforma, el once de agosto de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la **Ley de Hidrocarburos**, cuyo objeto consiste en regular las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y gas, así como las demás actividades que se desarrollan en la industria de los hidrocarburos.

En la exposición de motivos de este último ordenamiento, se dijo que dentro de los objetivos de la nueva política energética se encontraban los de lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas, superiores al 100%; incrementar la producción de petróleo; consolidar una mayor actividad en el sector hidrocarburos para cumplir con los objetivos de inversión adicional, empleo y crecimiento económico; generar recursos fiscales adicionales que se destinarán fundamentalmente a actividades enfocadas a mejorar la calidad de vida de la población y a incrementar la competitividad del país, así como a lograr un mayor acceso a combustibles y energía; lograr que la población contara con un suministro adecuado de combustibles a precios competitivos; y tener una inversión en infraestructura para generar un desarrollo incluyente y distribuido por todos los rincones del país, entre otros.

Es decir, *fuera de las áreas estratégicas de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos*, el resto de las actividades dejaron de pertenecer a esa área estratégica. Por ende, se está ante un nuevo modelo que reconoce la participación de terceros en la cadena de valor de los hidrocarburos, es decir, su participación en actos posteriores a la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, para lo cual se cuenta actualmente con la normativa que tiene como objetivo crear las condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo en el mercado de combustibles, su comercialización y lo que ésta conlleva.

Todo lo anterior revela que, a través de la reforma constitucional en materia energética, la Ley de Hidrocarburos y su reglamento prevén un nuevo régimen en materia de petróleo en el que operó una apertura en el sector de los petrolíferos,



Para garantizar que la nueva regulación permitiera el desarrollo de condiciones de competitividad, productividad y sustentabilidad, se facultó transitoriamente a la CRE para emitir regulación asimétrica sobre las ventas de primera mano y la comercialización que realiza Petróleos Mexicanos, agente dominante en el sector hidrocarburos, hasta en tanto se lograra mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente de los mercados. Lo anterior se plasmó en el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, en los términos ya expuestos.

De dicho precepto transitorio es posible desprender los siguientes elementos:

Se estableció que en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien un desarrollo eficiente y competitivo de los mercados y con el ánimo de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos, las **ventas de primera mano** de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos se sujetaron a **principios de regulación asimétrica** emitidos por la CRE, atendiendo a lo previsto en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

15 Véanse las tesis de rubro: ***“INDUSTRIA PETROLERA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ENERGÍA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 20 DE DICIEMBRE DE 2013, Y LOS ORDENAMIENTOS DERIVADOS, PREVEN MEDIDAS TENDIENTES A PROPICIAR EL DESARROLLO EFICIENTE Y COMPETITIVO DE LOS MERCADOS.”*** y ***“INDUSTRIA PETROLERA. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ENERGÍA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 20 DE DICIEMBRE DE 2013, ABRIÓ LA COMPETENCIA EN ESE SECTOR.”***, consultables en la página web del Semanario Judicial de la Federación, con los números de registros 2013965 y 2013964.

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALETA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.ct  
14/10/23 16:29:22

La venta de primera mano se definió como la primera enajenación en territorio nacional realizada por Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o divisiones, así como por cualquier otra empresa productiva del Estado o una persona moral (por cuenta y orden del Estado) a un tercero, o bien, entre esos sujetos.

Esa venta de primera mano debe realizarse a la salida de:

- I. Las plantas de procesamiento
- II. Las refinerías
- III. Los puntos de inyección del producto importado
- IV. Los ductos de internación
- V. Los puntos de inyección de los hidrocarburos provenientes directamente de campos de producción.
- VI. En puntos distintos a los indicados, cuando la comercialización sea realizada por personas controladas por PEMEX o sus organismos subsidiarios.

Se estableció que la regulación de las ventas de primera mano sería asimétrica e incluyó la aprobación y expedición de los términos y condiciones generales, así como la expedición de la metodología para el cálculo de sus precios. Además, deberá observar la práctica común en mercados desarrollados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos y los precios deberán reflejar, entre otros: **i)** el costo de oportunidad, y **ii)** las condiciones de competitividad en el mercado internacional.

Por último, se facultó a la CRE para sancionar mediante multas, el incumplimiento de la regulación emitida en materia de



## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de reforma, se señaló como justificación que al mes de marzo y febrero de dos mil veintiuno, se otorgaron un total de 23,134 permisos, de los cuales 22,927 corresponden a otros agentes económicos y sólo 207 a Petróleos Mexicanos, lo que constituye clara evidencia de que en ese sector regulado hay una mayor participación de los agentes económicos.

Asimismo, se indicó que en diversos casos la CRE ha reconocido que hay una mayor participación de agentes económicos en el mercado y ha tomado la determinación de dejar sin efectos algunos de los instrumentos emitidos con obligaciones de regulación asimétrica en materia de precios y contratos, tal como el Acuerdo **A/043/2019**<sup>16</sup>, en cuyo considerando trigésimo se señaló que a partir de dos mil quince y a diciembre de dos mil diecinueve, fueron otorgados 585 permisos de comercialización, 44 de almacenamiento y 258 de distribución por medios distintos a ducto a empresas distintas a Petróleos Mexicanos.

Por ende, se concluyó que al existir condiciones de igualdad en el mercado de hidrocarburos, la condición impuesta en el transitorio décimo tercero de la Ley de Hidrocarburos se cumplió en los mercados relacionados con la comercialización y las ventas de primera mano, dado que constituye un hecho notorio la entrada al mercado de miles de agentes económicos, hoy permisionarios de estas actividades.

Dichas consideraciones fueron avaladas tanto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, como se desprende de los dictámenes elaborados por sus respectivas comisiones de energía, los cuales se invocan como hecho notorio.<sup>17</sup>

Una vez expuestos los antecedentes más relevantes del decreto y acuerdo reclamados, se procede al estudio de fondo del asunto.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.** Este Juzgado de Distrito considera, atendiendo al principio de mayor beneficio, aplicable

<sup>16</sup> Consultable en [Acuerdos \(cre.gob.mx\)](https://cre.gob.mx/Acuerdos)

<sup>17</sup> [02\\_dictamen\\_383\\_21abr21.pdf](#) (diputados.gob.mx) y [Dict\\_Energia-ELS Ley Hidrocarburos.pdf](#) (senado.gob.mx)





## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Esos principios, en un sentido amplio, tienen un aspecto positivo y uno negativo. El primero consiste en que los gobernados tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a grado tal que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha contemplado, así como también el ámbito de competencia y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, las cuales sólo deben actuar de acuerdo con las atribuciones que expresamente tienen conferidas en ley.

Por su parte, el aspecto negativo permite a los gobernados evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en caso de que ello suceda, poder acceder a los medios de defensa conducentes. Sin que ello se traduzca en que la ley tenga que señalar de manera especial un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. De manera que los gobernados sepan a qué atenerse y, por ende, no se encuentren en estado de indefensión ni de incertidumbre jurídica.

<sup>18</sup> Con apoyo en la tesis de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE PREFERIR LOS RELACIONADOS CON EL FONDO DEL ASUNTO A LOS FORMALES, O BIEN, ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO.”** Visible en la página oficial del Semanario Judicial de la Federación registro digital: 164369.

<sup>19</sup> “**16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALETA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1  
14/10/23 16:29:22



AL DE LA FEDERACIÓN

En un sentido más restringido, esos principios se logran cuando las autoridades, en el supuesto de que emitan un acto de molestia en perjuicio de los particulares, lo hagan partiendo de la premisa de que tienen competencia para actuar en un determinado sentido y lo hagan de forma escrita, señalando los fundamentos y motivos que señalen la causa legal con base en la cual actúan, lo que implica desde luego que las disposiciones de observancia general con base en las cuales justifican sus decisiones, cumplan con condiciones mínimas de claridad y precisión.

Sirve de apoyo a lo dicho, la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.”**<sup>20</sup>

En el caso específico de actos de autoridades legislativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la fundamentación y motivación de sus actos se debe entender satisfecha cuando el órgano que los emite actúa dentro de los límites que constitucionalmente tiene conferidos, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos tengan que ser materia de una motivación específica.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.”**<sup>21</sup>

<sup>20</sup> <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, registro SJF: 174094.

<sup>21</sup> El texto de dicha tesis es el siguiente: “Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que **el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación)**, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.” Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 181-186, Primera Parte, página 239.





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con base en dichas premisas, este órgano jurisdiccional considera que el decreto reclamado contraviene lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, pues el Congreso de la Unión actuó fuera de los límites de las atribuciones que tiene conferidas.

Para demostrar lo anterior, se debe hacer hincapié en que como parte de las medidas que se implementaron para propiciar la participación de nuevos competidores en el sector de hidrocarburos, en el artículo décimo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de energía se dotó de competencia a la CRE para regular lo concerniente a las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y, para materializar esa facultad, se ordenó al Congreso de la Unión emitir dentro de un plazo determinado, la legislación secundaria en la cual se desarrollara el contenido sustantivo de esa modificación constitucional<sup>22</sup>.

En cumplimiento a ese mandato, en el artículo 81, fracción VI, de la Ley de Hidrocarburos, el legislador reconoció la facultad de la CRE para regular y supervisar las actividades relacionadas con la materia de su competencia, las cuales incluyen las actividades que se desarrollan en el sector de hidrocarburos.

Esta misma facultad fue desarrollada con mayor precisión en los numerales 82 y 83 del mismo ordenamiento, en donde se

<sup>22</sup> **Transitorio 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:

a)...

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.

JAIIME DANIEL MURIELLO ZAVALA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1  
14/10/23 16:29:22



AL DE LA FEDERACIÓN

reconoce que la CRE es la encargada de realizar lo siguiente:

*“82.- La Comisión Reguladora de Energía expedirá disposiciones de aplicación general para la regulación de las actividades a que se refiere esta Ley, en el ámbito de su competencia, incluyendo los términos y condiciones a los que deberán sujetarse la prestación de los servicios; al igual que la determinación de las contraprestaciones, precios y tarifas aplicables, entre otros.*

*La regulación de contraprestaciones, precios y tarifas que establezca la Comisión Reguladora de Energía, con excepción de las actividades de Expendio al Público de Gas Licuado de Petróleo, gasolinas y diésel, cuyos precios se determinarán conforme a las condiciones de mercado, se sujetará a lo siguiente:*

*I. La regulación para cada actividad en particular será aplicable salvo que, a juicio de la Comisión Federal de Competencia Económica, existan condiciones de competencia efectiva en dicha actividad, en cuyo caso las contraprestaciones, precios o tarifas correspondientes se determinarán por las condiciones de mercado;*

*II. La regulación, además de contemplar los impuestos que determinen las leyes aplicables, considerará que:*

*a) Las contraprestaciones, precios y tarifas, de los bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente se fijarán considerando el costo de oportunidad y las condiciones de competitividad prevalecientes en el mercado internacional de estos productos, libres de impuestos, contribuciones o gravámenes, y*

*b) Para aquellos bienes o servicios que no sean susceptibles de comercializarse en el mercado internacional, las contraprestaciones, precios y tarifas se fijarán de acuerdo a las metodologías de aplicación general para su cálculo que para tal efecto emita la Comisión Reguladora de Energía, considerando la estimación de costos eficientes para producir el bien o prestar el servicio, así como la obtención de una rentabilidad razonable que refleje el costo de oportunidad del capital invertido, el costo estimado de financiamiento y los riesgos inherentes del proyecto, entre otros.*

*La Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía o los Permisarios podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica que evalúe la existencia de condiciones de competencia efectiva y, en su caso, que emita la declaratoria correspondiente.*

*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 Permisarios 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***



JAIIME DANIEL MURILLO ZAVALA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1  
14/10/23 16:29:22



**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 Permisarios 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:

- 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.”*

Adicionalmente, como se expuso previamente, se estableció en el artículo décimo tercero transitorio la facultad de la CRE de sujetar las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos a principios de regulación asimétrica, a efecto de limitar el poder dominante de Petróleos Mexicanos, hasta en tanto se lograra una mayor participación de agentes económicos que propiciaran el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, y que la comercialización que realicen personas controladas por Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, también quedaría sujeta a esos principios.

Todo lo anterior revela, que la CRE es el órgano constitucional facultado y, por ende, competente, para regular las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.ct  
14/10/23 16:29:22

petroquímicos, y que se le dotó de todos los aspectos necesarios para el ejercicio de tal atribución. Ello, sin que resultara necesario desarrollar y detallar en ley y de forma específica cada una de las potestades otorgadas a ese órgano, tal como lo son los principios de regulación asimétrica, ya que ello implicaría establecer un catálogo de atribuciones, lo que es propio de una norma secundaria, y no de lo dispuesto en la Constitución Federal.

En esa medida, como primera cuestión, no puede considerarse que el legislador ordinario actúa dentro de su ámbito de atribuciones cuando mediante el decreto reformado, deja sin efectos la facultad de dicha comisión, aun bajo los motivos que refiere, pues ello implica desatender una facultad que se encuentra prevista en un artículo transitorio de un decreto de reformas constitucionales, y que por eso mismo, forman parte de la Constitución Federal, por lo que su obligatoriedad es de idéntico valor al de los artículos propiamente constitucionales.<sup>23</sup>

Incluso, aun cuando es cierto que el artículo 73, fracción X, constitucional ☐ precepto en el cual, entre otros, las comisiones de energía de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión fundamentaron su competencia ☐, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos, no puede considerarse que dicha facultad puede extenderse a grado tal de dejar sin efectos, mediante una

<sup>23</sup> Cfr. Tesis visible en la página oficial del Semanario Judicial de la Federación, registro digital: 180682. **“CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA.”** El planteamiento que expresa que una ley secundaria contradice el texto de las normas transitorias de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un tema de constitucionalidad de leyes, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello es así porque dichas normas transitorias forman parte de la propia Ley Fundamental, que son obra del Constituyente, y en su creación y modificación deben observarse los principios que establece su artículo 135, por lo que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.





legislación ordinaria, una facultad constitucionalmente prevista en favor de la CRE.

En efecto, si se parte de una interpretación literal del referido artículo décimo transitorio, es posible advertir que se encomendó expresamente a la CRE la regulación de las ventas de primera mano de hidrocarburos y sus derivados, lo cual comprende la potestad para establecer regulación bajo los principios de regulación asimétrica, porque la atribución constitucionalmente otorgada a esa comisión debe entenderse en forma amplia, dado que en la propia Constitución Federal no se reservó tal atribución específica (regular las ventas de primera mano de hidrocarburos) a alguna otra autoridad.

De modo que mientras que en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se otorgó una potestad sumamente amplia al Congreso de la Unión para legislar en materia de hidrocarburos, en el artículo décimo transitorio indicado se otorgó a la CRE una atribución más específica (regular las ventas de primera mano de hidrocarburos), para lo cual se dispuso mediante el artículo 28, tercer párrafo, de la Constitución Federal, que el Congreso de la Unión emitiría las leyes que atendieran a las reformas en materia de energía.

Con base en ello, jurídicamente no es posible sostener que la facultad de legislar en materia de hidrocarburos que se prevé constitucionalmente en favor del Congreso de la Unión incluya la potestad específica de regular las ventas de primera mano de los hidrocarburos, incluyendo la regulación asimétrica de aquéllas, o bien, como ocurrió en el caso, dejar sin efectos dicha facultad, porque es una atribución conferida exclusivamente y mediante disposición de rango constitucional, a la CRE.

Lo anterior significa que la CRE, en tanto órgano previsto constitucionalmente, con autonomía técnica y operativa, encargado de la regulación del sector energético nacional que comprende las industrias del gas, los refinados y derivados de hidrocarburos y eléctrica, es la autoridad a quien corresponde elegir los medios y el tipo de política regulatoria que se debe aplicar para alcanzar los fines constitucionales, específicamente en materia de ventas de primera mano y la implementación de los principios de regulación asimétrica sobre aquéllas.

Cabe señalar que dicha interpretación es compatible con el criterio que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **29/2018**, en donde estableció dichas premisas con base en las siguientes consideraciones:

*“48. (...) En la propia disposición transitoria se dotó de competencia a la Comisión Reguladora de Energía para regular las ventas de primera mano de hidrocarburos y sus derivados. Es decir, **mediante el artículo Décimo Transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia de energía se dotó a la citada Comisión de la atribución para regular las ventas de primera mano de hidrocarburos y sus derivados.** (...)”*

*Ahora bien, es cierto es que en la reforma constitucional precisada no se indicó que la facultad de la Comisión Reguladora de Energía para regular las ventas de primera mano de los hidrocarburos, incluye la potestad de regular y fijar los precios de esos productos y la metodología para tal efecto; sin embargo, el otorgamiento de la potestad de regulación debe entenderse en forma amplia pues sólo de esa manera la citada reforma constitucional podría alcanzar los objetivos pretendidos y resultar funcional.*

*Esto es, al disponer el constituyente que la **Comisión Reguladora de Energía sería el órgano constitucional facultado para regular las ventas de primera mano de hidrocarburos, claramente se dotó a esa Comisión de la potestad para regular todos los aspectos necesarios para el ejercicio de tal atribución como la metodología para fijar los precios, tarifas y contraprestaciones correspondientes;** esto pues resulta innecesario que la norma constitucional desarrolle y detalle en forma específica cada una de las potestades otorgadas a ese órgano, ya que ello implicaría*



Es cierto que el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>24</sup> faculta al Congreso de la Unión a legislar, entre otras, en materia de hidrocarburos; sin embargo también es cierto que **por virtud del referido artículo Décimo Transitorio, expresamente se encomendó a la Comisión Reguladora de Energía la regulación de las ventas de primera mano de hidrocarburos y sus derivados, lo cual comprende la potestad para regular lo relativo a la fijación de metodologías para determinar precios, contraprestaciones y tarifas de esos bienes y servicios; esto porque la atribución constitucionalmente otorgada a esa Comisión debe entenderse en la forma amplia** dado que en la propia norma fundamental no se reservó tal atribución específica (regular las ventas de primera mano de hidrocarburos) a alguna otra autoridad.

Bajo las consideraciones precisadas, es incorrecto considerar que la facultad de legislar en materia hidrocarburos conferida al Congreso de la Unión contiene la potestad específica de regular las ventas de primera mano de los hidrocarburos y determinar la metodología y precios de esos bienes; esto porque tal atribución está conferida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Comisión Reguladora de Energía, sin que sea necesario desarrollar constitucionalmente el alcance de la misma pues en su caso, será en la ley en materia de hidrocarburos en donde se pormenorice esa atribución constitucional y sus alcances; de ahí lo infundado del argumento analizado.”

# PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.**  
(...)

materia y como parte de su tarea de regular y supervisar el desarrollo del sector de hidrocarburos, a quien le corresponde *definir* no solo la regulación asimétrica que se requiere aplicar a la empresas productivas del Estado para lograr mercados competitivos, sino también *modificar* estos esquemas y, en su caso, ordenar su *eliminación*, para el supuesto de que ya se hayan alcanzado los objetivos para los que fueron impuestos.

Sin que pase inadvertido que al analizar la constitucionalidad del artículo décimo tercero transitorio reformado mediante el decreto reclamado, el Alto Tribunal sostuvo que en él no se contenía un derecho adquirido para que el modelo constitucional y legal económico permanezca estático.<sup>25</sup> No obstante, se estima que dicha consideración no puede llegar al extremo de que mediante una legislación ordinaria se deja sin efecto una facultad constitucionalmente prevista en favor de otro órgano, como es la CRE, pues ello implicaría dejar de lado el principio de supremacía constitucional, según el cual lo cual las leyes se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución Federal.<sup>26</sup>

En ese sentido, se considera que el Congreso de la Unión no actuó dentro de los límites de sus atribuciones al declarar, como lo hizo en el precepto reclamado, que se ha logrado una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados, y ordenar dejar sin efectos los acuerdos, disposiciones administrativas de carácter general, resoluciones y lineamientos relacionados con la imposición de principios de regulación asimétrica aplicables a

<sup>25</sup> Cfr., tesis 2a. LXXVIII/2018 (10a.), registro digital: 2017676.

<sup>26</sup> Cfr., tesis 2a. LXXV/2012 (10a.) de rubro: "**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.**" Registro digital: 2002065.





esas empresas productivas. Ello porque, como quedó evidenciado, la CRE es el órgano constitucionalmente dotado de las facultades para ello, con base en sus conocimientos especializados y, luego de realizar un análisis previo del funcionamiento de los mercados.

Ahora bien, tampoco pasa inadvertido que el artículo décimo tercero transitorio que se reformó mediante el decreto reclamado establecía que la CRE sujetaría las ventas de primera mano y la comercialización de Petróleos mexicanos a principios de regulación asimétrica en tanto se lograra mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados. Lo anterior, sin que se especificara de forma precisa el momento a partir del cual dicha potestad perdería vigencia.

No obstante, aún bajo tal escenario no se justificaba la intervención del Congreso de la Unión mediante la emisión del decreto reclamado, pues como se indicó, es una norma de rango constitucional la que de origen otorga la facultad a la CRE para regular las ventas de primera mano, incluyendo, como se señaló, la aplicación o no de los principios de regulación asimétrica, lo que se encuentra dentro de sus funciones técnicas y operativas, por lo que es el único órgano con la competencia constitucional y legal para determinar cuándo aquéllas deben quedar sin efecto.

De igual modo, no escapa al análisis de este Juzgador que, en la iniciativa que dio origen al Decreto cuestionado se trató de justificar la eliminación de la regulación asimétrica aplicable a Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas, con los siguientes argumentos:

- La facultad otorgada a la CRE, en el artículo décimo

tercero transitorio, fue para la expedición de acuerdos, disposiciones de carácter general, resoluciones y lineamientos que establecieran la regulación asimétrica en la VPN y a la comercialización de los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que realiza Pemex, sus empresas productivas subsidiarias y sus empresas filiales.

- Esta facultad transitoria, concedida al órgano regulador no pretendió hacer que este fuese quien determinara las reglas de competencia económica del sector, sino que, estableciera las bases que permitieran la apertura de las actividades del sector energético con la intención de atraer agentes económicos para el desarrollo del mercado, ofreciendo a los consumidores más opciones en productos y servicios.

- Es evidente que la referida disposición transitoria solo pretendió sujetar, de forma temporal, las actividades de Pemex a principios de regulación asimétrica mientras se lograba la entrada de agentes económicos en el mercado energético. Circunstancia que, de acuerdo con información de la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía ya ha sucedido.

- La participación de una gran variedad de permisionarios en las actividades reguladas, les permite determinar que existe una apertura del mercado nacional en materia de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, que hace innecesaria la aplicación de este tipo de medidas.

No obstante, más allá de los argumentos contenidos en la iniciativa de referencia, lo relevante es que, con base en el





## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

contenido de los artículos 28, párrafo tercero y décimo transitorio<sup>27</sup> de la Constitución, así como de los diversos artículos 81, fracción VI, 82 y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, el Congreso de la Unión carecía de facultades para ordenar la eliminación de la regulación asimétrica que fue impuesta por la CRE a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por considerar que era el medio idóneo para lograr el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en los que participan estas empresas productivas del Estado; máxime que su decisión no está precedida de una valoración técnica que correspondería realizarla al órgano competente.

Aunado a que la reciente publicación del **Acuerdo A/015/2021**, por el que la CRE deja sin efectos cuarenta y nueve disposiciones administrativas que establecían regulación asimétrica aplicable a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiario hace evidente que, a la entrada en vigor del Decreto reclamado, existían diferentes mercados que seguían sujetos a principios de asimetría, sin que previamente se realizara un análisis conforme al procedimiento previsto en la ley para determinar si dicha regulación había cumplido su propósito.

Lo que es contrario a lo argumentado en la iniciativa que se analiza, pues es evidente que el órgano regulador, antes de la reforma en cuestión, no había ordenado la eliminación de esta regulación asimétrica, porque no se actualizaba la condición que exige la ley para tal efecto, a saber: la existencia de condiciones de competencia que permitan el desarrollo eficiente de los mercados en los que era aplicable esta regulación.

Lo anterior adquiere mayor sustento, si se toma en

<sup>27</sup> Del decreto de reformas constitucionales de veinte de diciembre de dos mil trece.

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1  
14/10/23 16:29:22



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
JEFATURA DE LA FEDERACIÓN

consideración que en los dictámenes de las comisiones de energía de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, con base en la opinión **OPN-007-2020**, se reconoce que *aún existe una alta concentración en el mercado nacional de gasolinas y diésel* por parte de Petróleos Mexicanos, al ser el oferente mayorista de dichos combustibles con mayor participación. Ello, con independencia de que en ambos dictámenes se califique que ese hecho no constituye una práctica anticompetitiva.

En ese sentido, no es posible establecer con certeza que a la fecha de emisión del decreto reclamado ya se haya cumplido a cabalidad la condición a la cual estaba sujeta la aplicación de los principios de regulación asimétrica en las ventas de primera mano de hidrocarburos y sus derivados.

Bajo ese contexto, este Juzgado de Distrito advierte que el decreto de reformas reclamado contraviene lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, en relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica, puesto que al eliminar lo dispuesto en el artículo décimo tercero transitorio, en materia de las facultades de la CRE para sujetar las ventas de primera mano a principios de regulación asimétrica que fue impuesta a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, el Congreso de la Unión no actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere.

Por otra parte, relacionado con lo expuesto, este órgano jurisdiccional advierte que la ejecución de las normas reclamadas contraviene los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 constitucional, en su dimensión individual y colectiva, al disminuir el proceso de libre competencia y concurrencia del mercado de hidrocarburos.

En efecto, el artículo 28 constitucional prohíbe las prácticas





monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. Precisa las áreas estratégicas a cargo del Estado que no constituyen monopolios y respecto de cuáles puede otorgar concesiones o permisos y se establece la facultad de fijar precios máximos de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular y el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.

Al interpretar dicho precepto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que entre los bienes jurídicos tutelados por aquél se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución Federal, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia.

Ello obedece a que en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones en la cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas. Es decir, que los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente están unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que impidan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 9/2017, de rubro: **“PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, registro SJF: 2013628.

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALETA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.ct  
14/10/23 16:29:22

En ese sentido, se puede establecer que la libre concurrencia prohíbe cualquier tipo de acuerdo, procedimiento o arreglo entre fabricantes, productores, industriales, comerciantes o prestadores de servicios cuyo objeto sea evitar precisamente la libre competencia entre sí, o bien, que tengan como consecuencia el obtener ventaja comercial o mercantil a favor de una o varias personas, en detrimento de alguna clase social o del público en general.

De ahí que se prevea que la ley sancionará: **i)** 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, **ii)** todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, **iii)** todo lo que constituya ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Con esa prohibición, lo que se reconoce implícitamente es el derecho de la persona en su calidad de consumidor frente al abuso de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que impidan la libre competencia y concurrencia en el mercado y con la finalidad de generar ventaja en perjuicio de las demás personas, determinadas o indeterminadas.

Es decir, se parte del hecho de que existe desigualdad en el mercado, la cual es necesario mitigar y, sobre todo, que debe protegerse al consumidor como parte débil de la relación económica ante la situación de escasez de bienes o servicios o de claro predominio de los proveedores de servicios o



propietarios de bienes o mercancías que implique afectación a su patrimonio como producto de esa relación asimétrica o desigual.

Por ello, la relevancia que la Constitución Federal otorga a los derechos de libre concurrencia y de competencia económica deriva en proteger y velar por la competencia de mercado, así como de los beneficios que estos derechos traen consigo en favor de los consumidores: (I) mayor **competencia económica**, (II) las empresas tienen incentivos para **mejorar la calidad** de sus productos y (III) para ofrecerlos al **menor precio** posible.

En este punto, es importante señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **1122/2019**<sup>29</sup>, sostuvo que el artículo 28 constitucional es claro al establecer la responsabilidad en relación con todas las autoridades, particularmente las legislativas, de evitar la prohibición de los monopolios y toda práctica que inhiba el proceso de competencia y la libre concurrencia.

En la ejecutoria en mención, se estableció:

*“Al respecto, el Tribunal Pleno ha considerado que en el artículo 28 el Constituyente Permanente estableció un principio para orientar la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la Nación, por lo cual forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en la materia.*

**De ahí que el mandato constitucional de emitir leyes que castiguen severamente y la adopción de medidas estatales que persigan con eficacia estas prácticas anticompetitivas tiene como objetivo llamar la atención de toda autoridad, particularmente las legislativas, en el sentido de que esas conductas fueron consideradas por el Constituyente como graves y que requieren para su erradicación o corrección disposiciones legales, así como medidas que las enfrenten con rigorismo y sin indulgencia, ya que ello propiciará la libre concurrencia o**

<sup>29</sup> [Secretaría General de Acuerdos | Sentencias y Datos de Expedientes | Suprema Corte de Justicia de la Nación \(scjn.gob.mx\)](https://www.scjn.gob.mx)

JAIME DANIEL MURILLO ZAVALA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.ct  
14/10/23 16:29:22



AL DE LA FEDERACIÓN

*competencia en el mercado, lo que en todo caso beneficia y repercute en la economía nacional.”*

La doctrina, por su parte, ha desarrollado el principio de neutralidad competitiva, el cual consiste en el reconocimiento de que las actividades comerciales gubernamentales relevantes, en las que participa activamente y que compiten con el sector privado, no deben generar una ventaja o desventaja competitiva simplemente en virtud de su propiedad originaria y control directo. La política de neutralidad competitiva implica el análisis y la implementación de medidas para asegurar que esta ventaja no ocurra.<sup>30</sup>

De esta manera, se protege la competencia y libre concurrencia, independientemente de la calidad de los agentes económicos que participen en un determinado mercado, para que la población tenga acceso a bienes y servicios de calidad a precios razonables, lo cual contribuye al desarrollo nacional y, por ende, a incrementar sus niveles de bienestar.

Con base en estas premisas, podemos concluir que los derechos a la competencia y a la libre concurrencia tienen una doble dimensión tanto individual como colectiva o difusa, por cuanto protegen a los participantes de los mercados y, de manera preponderante, a los consumidores y la sociedad en general.

Dicho en otras palabras, los derechos a la competencia y a la libre concurrencia si bien se proyectan sobre la esfera individual de cada uno de los participantes o de quienes aspiran a participar en un determinado mercado, son en realidad un derecho de los consumidores y de la sociedad en general, ya que al darse las condiciones para que los mercados funcionen

<sup>30</sup> Healey, Deborah (Coord.), *Competitive neutrality and its application in selected developing countries*, UNCTAD research partnership platform, United Nations, Suiza, 2014, p. 101. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditclplmisc2014d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditclplmisc2014d1_en.pdf) (Consultada el 16 de septiembre 2021).



JAI ME DANIEL MURILLO ZAVALETA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1  
14/10/23 16:29:22



correctamente, es que los productos y servicios que en ellos se ofrecen tienen una mejor calidad y un menor precio.

En síntesis, se protege la *libre competencia* □ que ningún agente económico desarrolle prácticas que generen como consecuencia desplazar a sus competidores y, por tanto, que domine el mercado □ y la *libre concurrencia* □ que los agentes económicos, demandantes y oferentes, estén en posibilidad de fijar los precios con base en las reglas del propio mercado □ para que la población tenga acceso a bienes y servicios de buena calidad a precios razonables, lo cual contribuye al desarrollo nacional y, por ende, a incrementar sus niveles de bienestar. Dicho mandato es extensivo a todas las autoridades, particularmente las legislativas, quienes deben emitir leyes orientadas a evitar prácticas anticompetitivas, con base en el referido principio de neutralidad.

Con base en lo expuesto, este órgano jurisdiccional estima que las disposiciones reclamadas afectan los citados bienes jurídicos, en su *dimensión individual*, toda vez que la eliminación de la regulación asimétrica aplicable a Petróleos Mexicanos, sus subsidiarias y sus divisiones, tiene como consecuencia que dichas empresas aumenten su poder dominante en el mercado de venta de primera mano y comercialización de gas licuado de petróleo, afectando la posición de los demás permisionarios que participan en el sector, como es el caso de la justiciable.

Máxime, porque como se ha venido repitiendo, la eliminación de la regulación asimétrica se dio sin que previamente existiera un dictamen emitido por el órgano regulador competente, en el que, con base en sus conocimientos técnicos, hubiera determinado que ya se cumplió con la condición a que estaba sujeta dicha regulación,



esto es: *“una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados”*.

Sobre ello, es importante considerar que la propia CRE, al emitir la resolución **RES/2508/2017**, sostuvo que mientras agentes económicos distintos a Petróleos Mexicanos no cubrieran *al menos* el treinta por ciento (30%) de las ventas conjuntas de gasolina y diésel de cada zona del país, dicha empresa estaría sujeta a la regulación asimétrica de la comisión. Asimismo, señaló que sería la propia comisión quien determinaría el cumplimiento de esa condición.

En relación con ello, la Comisión Federal de Competencia Económica, al emitir la opinión **OPN-007-2020**, respecto del mercado de combustible y ventas de primera mano en México, señaló que a pesar de que en dos mil veinte operan estaciones de servicio de diversas marcas distintas a Petróleos Mexicanos, *no se observa competencia intensa en el mercado mayorista*, pues dicha empresa continúa siendo el principal oferente (86.8% en el mercado nacional de gasolina y 72.2% de diésel).

En ese sentido, se estima que con la reforma introducida en el decreto reclamado se distorsiona el proceso de libre competencia y concurrencia en el mercado de hidrocarburos, pues aun cuando se han otorgado diversos permisos y hay distintas estaciones de servicio distintas a Petróleos Mexicanos, la eliminación de la regulación asimétrica no está precedida de la valoración técnica del órgano competente para ello, que es la CRE, sino de la declaración realizada por el Congreso de la Unión que, como se expuso, no es el competente para ello.

Por eso mismo, con independencia de que en el precepto reclamado se declare que ya hay una mayor participación de





agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados y se deje sin efectos la facultad de dicha comisión en ese aspecto, no existe certeza de que la regulación en cuestión ya no sea necesaria, sobre todo porque de acuerdo a la Comisión Federal de Competencia Económica, al menos en dos mil veinte y dos mil veintiuno, dicha empresa sigue siendo el mayor oferente en el mercado nacional de gasolina y diésel *en términos de volumen de producto vendido*.

Dicho de otra manera, lo relevante no es, como se menciona en los documentos legislativos que precedieron a la norma reclamada, la cantidad de permisos o de estaciones de servicio de marcas distintas a Petróleos Mexicanos, sino que, previamente a su expedición no existía un dictamen por parte de la autoridad competente -CRE- en el que se hubiera determinado que ya no era necesario seguir regulando asimétricamente a la empresas productivas del Estado para garantizar la competencia y libre concurrencia en el sector; y por el contrario, existían diversas disposiciones en las que el propio órgano regulador reconoció que todavía no se alcanzaba este objetivo.

Sin que pase inadvertido que la CRE, en su informe justificado, sostiene que a través de la resoluciones **RES/1008/2019** y **RES/996/2020**, determinó suprimir la regulación asimétrica en las ventas de primera mano de gas licuado de petróleo; sin embargo, ello constituye solo un ejemplo de los resultados que se estaban alcanzando en materia de regulación asimétrica, mas no significa necesariamente que por ello se debía suprimir del todo la facultad de la CRE para implementar ese mecanismo, como se dispuso en el precepto combatido, pues cada hidrocarburo, petrolífero o petroquímico amerita su valoración de acuerdo al comportamiento que se va suscitando en los distintos



segmentos de los mercados de esos bienes, a fin de determinar si, efectivamente, existe mayor participación de agentes económicos distintos a Petróleos Mexicanos.

Además, se considera que, con la eliminación repentina de la regulación asimétrica que fue impuesta por el órgano regulador, sin la previa constatación de las condiciones actuales de los mercados y del poder dominante de sus participantes, las empresas productivas del Estado pueden elevar sus precios de venta en el mercado mayorista, incluso, en los mercados en los que aún tienen poder dominante, lo que también podría dar lugar al desplazamiento de sus competidores. Máxime que con ello se eliminan los requisitos de los contratos de ventas de primera mano y comercialización, la publicación de información, el desglose de facturas, prohibiciones como condicionar, negar o discriminar en la enajenación de gasolinas y diésel, entre otros.

De ahí que las normas reclamadas, al suprimir la regulación asimétrica en ventas de primera mano de hidrocarburos, tendrá como efecto natural una reducción considerable del número de participantes en los mercados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, restablecerá el poder de mercado a Petróleos Mexicanos y reducirá las condiciones de oferta; lo que indudablemente provocará el incremento de precios de los bienes y servicios ofrecidos a lo largo de la cadena de valor de estos mercados, con el correspondiente impacto negativo, principalmente, para los consumidores finales.

Cabe señalar que dichos efectos se desprenden de la propia lógica económica a partir de la cual opera un agente económico con poder dominante en **ventas de primera mano** de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, sin que se





Por lo tanto, con base en los fundamentos y motivos

<sup>31</sup> Esa conclusión encuentra justificación, **por identidad de razón**, en la tesis I.1o.A.E.49 K (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal –ahora Ciudad de México– y Jurisdicción en toda la República, que lleva por rubro: ***“PRUEBA PERICIAL EN MATERIAS DE ECONOMÍA Y TELECOMUNICACIONES EN EL AMPARO. SU FALTA DE VALORACIÓN NO AFECTA LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO, CUANDO LA DETERMINACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO CONSTITUYE UN PROBLEMA JURÍDICO Y NO TÉCNICO EN ESOS RUBROS”***. Visible en la página del Semanario Judicial de la Federación SJF: 2010869.

JAI ME DANIEL MURILLO ZAVALETA  
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.cl  
14/10/23 16:29:22

desarrollados en esta sentencia, este Juzgado de Distrito considera que el **Decreto por el que se reforma el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos**, publicado el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, es inconstitucional.

Declaratoria que debe hacerse extensiva al Acuerdo **A/015/2021**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, toda vez que se encuentra sustentado en el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, el cual fue declarado inconstitucional; de ahí, que resulte innecesario analizar este acto por vicios propios.

Ante lo **fundado** del concepto de violación bajo estudio, lo procedente es **conceder** el amparo solicitado.

Dado el sentido alcanzado, resulta innecesario ocuparse de los restantes conceptos de violación, toda vez que en nada variaría el sentido del fallo, en tanto que las quejas no pueden obtener mayores beneficios que los que a continuación se precisarán.

Así lo sostuvo, la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.** Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja.”<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Jurisprudencia visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx> Registro: 917641.





**OCTAVO. Efectos.** De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, la sentencia debe contener los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo.

El artículo 77, fracción II, de la citada ley, establece que los efectos de la concesión del amparo, cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, serán los de obligar a la autoridad a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo le exija.

Por su parte, en términos del artículo 78 de la ley de la materia, cuando el acto reclamado sea una norma general, la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional y si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, lo que se traduce en la inaplicación únicamente respecto de los quejosos.

En el caso, la protección constitucional que se concede es para los siguientes efectos:

- 1) Que no se aplique el Decreto por el que se reforma el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, publicado el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación; y,
- 2) Que se deje insubsistente el Acuerdo **A/015/2021**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

Con el fin de no generar un vacío normativo, se precisa que las autoridades responsables deberán continuar aplicando el régimen previsto en la Ley de Hidrocarburos vigente hasta



antes de la entrada en vigor del Decreto combatido y restablecer la regulación asimétrica que fue dejada sin efectos mediante el Acuerdo reclamado.

Por lo expuesto y fundado; se resuelve:

**PRIMERO.** Se **sobresee** en el juicio de amparo, en términos de lo expuesto en el considerando **tercero** de esta sentencia.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege a**

\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* , en contra del (i) Decreto por el que se reforma el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, publicado el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, y el (ii) Acuerdo **A/015/2021**, publicado en el medio de comunicación oficial en cita, el veintiuno de mayo del mismo año, conforme lo expuesto en el considerando **séptimo** de este fallo y para los efectos previstos en el considerando **octavo**.

**Notifíquese;** vía electrónica a la quejosa y al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito; y por oficio a las autoridades responsables, en términos del artículo 26, fracciones II, inciso a), III y IV de la Ley de Amparo.

Lo resolvió y firma **Juan Pablo Gómez Fierro**, Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, quien actúa asistido de Jaime Daniel Murillo Zavaleta, secretario que autoriza y da fe, hoy **veintinueve de marzo de dos mil veintidós. Doy fe.**





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[firma electrónica]  
**Juez de Distrito**

[firma electrónica]  
**Secretario**

JDMZ

El secretario hace constar que en esta fecha se libraron los oficios **3399, 3400, 3401, 3402, 3403 y 3404**, comunicando la sentencia que antecede. **Conste.**

Esta hoja pertenece a la parte final de la sentencia dictada el veintinueve de marzo de dos mil veintidós, en el juicio de amparo **3924/2021**, promovido por \*\*\*\*\* . **Conste.**

La suscrita actuaría hace constar, que con esta fecha \_\_\_\_\_, se notificó a las partes por medio de lista, la resolución que antecede (con excepción de aquella parte a la que, en su caso, se hubiere ordenado notificar personal o electrónicamente), toda vez que no compareció ninguna parte a oír la personalmente, y que con fecha \_\_\_\_\_, surtió todos sus efectos legales, de conformidad con lo previsto en los artículos 26, fracción III y, 31, fracción II, de la Ley de Amparo. Doy fe.

**La Actuaría**

**Susana Hérbeles Reyes**

La suscrita actuaría judicial adscrita al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, hace constar que el presente sello de publicación pertenece al proveído de **veintinueve de marzo de dos mil veintidós**, dictado en el juicio de amparo **3924/2021**. Doy fe.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA - TRANSACCIÓN

Archivo Firmado:  
25052063\_1302000028286003030.p7m  
Autoridad Certificadora:  
Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal  
Firmante(s): 2

| FIRMANTE                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------|-------------|
| Nombre:                                | JAIME DANIEL MURILLO ZAVALETA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Validez:    | BIEN | Vigente     |
| FIRMA                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
| No. serie:                             | 70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Revocación: | Bien | No revocado |
| Fecha:<br>(UTC/ CDMX)                  | 30/03/22 06:20:57 - 30/03/22 00:20:57                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Status:     | Bien | Valida      |
| Algoritmo:                             | RSA - SHA256                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |             |      |             |
| Cadena de firma:                       | 78 94 58 91 fd 5e 3d 72 50 92 39 8f 72 94 ad 88<br>b8 83 72 87 cd e2 8e 77 21 c7 bb 08 06 0f 7e 91<br>c5 0f 9d c6 8c 07 cc a2 0c b9 bf 02 49 53 51 9f<br>f6 a4 07 b4 a6 08 ff d7 9f de b6 9b c1 b3 97 f5<br>a3 bf 67 e3 6d d9 9c f3 25 ad c5 cd 9a c3 d9 3c<br>1d b0 ed c7 54 8d 93 f9 93 76 12 ad e8 18 31 69<br>af e3 cf c6 0d f0 32 3f e3 45 9a c1 80 53 2a d0<br>d1 a2 f5 ae cb 26 f8 bb e2 28 9b 56 23 95 c1 4c<br>63 f5 0e 0b 02 7a fc 75 ac 1a 94 56 9e 9a 33 f8<br>a9 05 b6 dc 7c 6a 80 1e 68 94 33 01 5a 37 38 50<br>39 35 e2 db 1e 6b 2d b1 7d ae ff 67 18 70 df aa<br>6b 1f 98 3f a5 0f 2b d9 6e 78 d8 2e 63 d5 af 7b<br>ee 06 12 c8 c2 73 5d 8e 36 f9 6b b5 6b f3 d4 b8<br>71 96 9a 94 92 ba f0 2a 9c 3b 7b 8d 0b 7f c7 4a<br>f8 94 c9 45 c0 50 8f f6 1a 27 17 9d 34 81 a7 54<br>45 07 24 ad 35 2a 31 5a 25 cf 27 6a 8c ed 27 61 |             |      |             |
| OCSP                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
| Fecha: (UTC / CDMX)                    | 30/03/22 06:20:57 - 30/03/22 00:20:57                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |             |      |             |
| Nombre del respondedor:                | OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |             |      |             |
| Emisor del respondedor:                | Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |      |             |
| Número de serie:                       | 70.6a.66.20.63.6a.66.03                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |      |             |
| TSP                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
| Fecha : (UTC / CDMX)                   | 30/03/22 06:20:57 - 30/03/22 00:20:57                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |             |      |             |
| Nombre del emisor de la respuesta TSP: | Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |             |      |             |
| Emisor del certificado TSP:            | Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |      |             |
| Identificador de la respuesta TSP:     | 103937134                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |             |      |             |
| Datos estampillados:                   | dHMC9m18HovEgs7yTX0UEN+UFbg=                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |             |      |             |



## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

| FIRMANTE                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------|-------------|
| Nombre:                                | JUAN PABLO GOMEZ FIERRO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Validez:    | BIEN | Vigente     |
| FIRMA                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
| No. serie:                             | 70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.ba.0f                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Revocación: | Bien | No revocado |
| Fecha: (UTC/ CDMX)                     | 30/03/22 13:22:22 - 30/03/22 07:22:22                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Status:     | Bien | Valida      |
| Algoritmo:                             | RSA - SHA256                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |             |      |             |
| Cadena de firma:                       | 8b 3d 5d 5a c1 52 19 0e fd 84 b7 64 e9 73 83 16<br>5f d4 5c 23 99 a7 f1 63 5e 5a d5 bd 9a e1 65 8a<br>54 84 90 73 71 b3 f0 09 03 6c 24 57 13 91 72 ed<br>73 d8 07 76 c9 32 84 02 2b a8 14 b1 90 94 5c 23<br>1e 92 e5 87 8b af ea 89 1f 05 0f 1d 54 03 af d6<br>3d 85 58 b8 e7 5a 84 9f 3a 82 79 04 ec da 08 84<br>0a 9c bd a2 42 5d 90 33 42 bd 25 ce 0d 4e 3c a8<br>96 60 a7 c2 c1 69 5c d7 24 02 b2 82 7e 9b 0a 70<br>66 33 8c 9e c4 47 40 4f 01 a4 a5 f1 a1 cc 82 9b<br>8b 28 39 a9 5f fe 80 87 1a 91 ca e9 31 f9 8d d5<br>53 26 a1 4e f0 83 50 5f 22 7f 8a 95 c9 ac b9 3c<br>8f c1 93 ea 25 4b 0c 50 ac d0 42 ec 10 0e b3 a5<br>9a 1c 09 72 75 32 bf ae 6d fa 69 45 69 2a 0d e1<br>ca 93 64 c1 7b 58 8b 45 8c 53 2c 23 35 4e 95 08<br>f8 d5 9c 95 be 74 d6 16 2d 89 3f e7 80 f9 11 c3<br>5e a3 18 a1 69 d5 ec 2f f8 91 de e1 fd 63 0f 25 |             |      |             |
| OCSP                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
| Fecha: (UTC / CDMX)                    | 30/03/22 13:22:22 - 30/03/22 07:22:22                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |             |      |             |
| Nombre del respondedor:                | OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |             |      |             |
| Emisor del respondedor:                | Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |      |             |
| Número de serie:                       | 70.6a.66.20.63.6a.66.03                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |      |             |
| TSP                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |      |             |
| Fecha : (UTC / CDMX)                   | 30/03/22 13:22:23 - 30/03/22 07:22:23                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |             |      |             |
| Nombre del emisor de la respuesta TSP: | Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |             |      |             |
| Emisor del certificado TSP:            | Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |             |      |             |
| Identificador de la respuesta TSP:     | 103951559                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |             |      |             |
| Datos estampillados:                   | 5vILKGAEe8qPFRuFKZrcUzUodWg=                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |             |      |             |

El treinta de marzo de dos mil veintidos, el licenciado Jaime Daniel Murillo Zavaleta, Secretario(a), con adscripción en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.