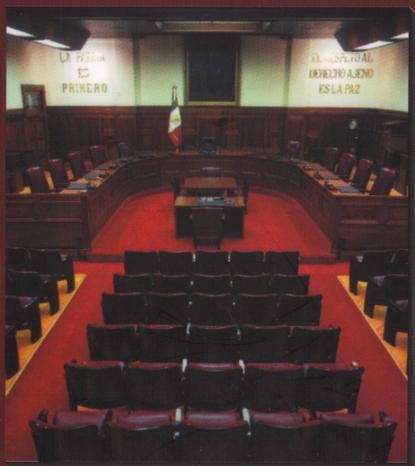


Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



Alcance de las resoluciones
emitidas por la Comisión
Reguladora de Energía



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

PO

P800.113

M494a

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Alcance de las resoluciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía / [la investigación y redacción de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigador Jaime Cárdenas Gracia ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación ; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

128 p. ; 22 cm. -- (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 88)

ISBN 978-607-468-877-1

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Decisiones judiciales – Análisis 2. México. Comisión Reguladora de Energía – Naturaleza jurídica – Atribuciones 3. Administración centralizada federal – Resoluciones administrativas – Medios de impugnación 4. Hidrocarburos – Infraestructura – Reforma constitucional 5. Participación del sector social 6. Sector privado I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. Cárdenas Gracia, Jaime, investigador IV. Aguilar Morales, Luis María, 1949- V. t. VI. ser.

Primera edición: agosto de 2016

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Avenida José María Pino Suárez núm. 2

Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06065, Ciudad de México, México.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México, México.

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

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

Impreso en México

Printed in Mexico

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

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

**ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS
POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA**

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

MÉXICO 2016

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Eduardo Medina Mora Icaza

Comité Editorial

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

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

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

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

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

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

Pedro Salazar Ugarte
Director

Francisco Alberto Ibarra Palafox
Secretario Académico

Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Jaime Cárdenas Gracia
Investigador

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha sido testigo de importantes reformas en la Constitución Federal que han establecido novedosas disposiciones que marcan un nuevo paradigma en aspectos políticos, de impartición de justicia, sociales y económicos, las cuales impactan la vida diaria del gobernado.

Cabe resaltar de entre esas modificaciones la relacionada con la materia energética, ocurrida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013, por la cual se permite y amplía la participación de los particulares en esa rama.

Sin embargo, es importante precisar que aun antes de la referida reforma, la legislación secundaria permitía, previo permiso de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la participación de los sectores social y privado en algunas actividades

relacionadas con los hidrocarburos, como es el transporte, almacenamiento y la distribución de gas, por lo que podrían construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidieran.

Dicha Comisión fue creada mediante Decreto publicado en el citado medio oficial el 4 de octubre de 1993, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, quien se encargó de resolver las cuestiones por la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía. Posteriormente, con motivo de la reforma constitucional de 2013, prevaleció la CRE como parte de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

Entre las atribuciones de la CRE se encuentran la de aprobar los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural o la de otorgar y revocar los permisos y autorizaciones que, según las disposiciones legales, se requieran para realizar las actividades reguladas.

Es el caso que, en los años 2009 y 2011, la CRE emitió las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011, que modificaron diversos términos y condiciones de los permisos de Almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo otorgados a particulares, lo cual provocó que una empresa dedicada a dicha actividad se inconformara y acudiera ante el órgano jurisdiccional a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, el que por una parte sobreseyó el asunto, y por la otra, negó el amparo; lo que

provocó que se presentara recurso de revisión en contra de la sentencia respectiva.

A petición de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, se solicitó el ejercicio de la facultad de atracción del amparo en revisión, el cual fue tramitado ante la Segunda Sala con el número de expediente 196/2013.

Por su importancia y trascendencia, en este número de la *Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* se presenta la síntesis de dicho asunto, en donde la señora y los señores Ministros analizan la naturaleza y atribuciones de la CRE, el alcance de sus resoluciones, las modalidades que existen para el almacenamiento de gas licuado de petróleo de acuerdo con las disposiciones de la materia y el carácter de las reglas generales administrativas.

Asimismo, se incorpora el voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas respecto de la resolución; además, se agregan un estudio introductorio sobre la CRE, conforme a la legislación vigente, así como el valioso comentario que, sobre dicha ejecutoria, realiza el doctor Jaime Cárdenas Gracia, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en cumplimiento al convenio de colaboración que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación con esa Máxima Casa de Estudios.

I. LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA

El amparo en revisión 196/2013, resuelto por la Segunda Sala del Alto Tribunal el 7 de agosto de 2013, cuyo estudio es materia de este folleto, analiza las facultades de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en cuanto a los permisos que otorgó a particulares para el almacenamiento y depósito del gas licuado de petróleo; sin embargo, después de la resolución de este asunto, el 20 de diciembre de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28¹ en materia energética, la cual estableció un nuevo

¹ Cuyos textos modificados son los siguientes:

*Art. 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

marco jurídico respecto a ésta, lo que llevó a que el Congreso de la Unión emitiera la legislación secundaria correspondiente.

Así, la ejecutoria referida analiza las facultades de la CRE, a partir de la legislación vigente anterior a dicha reforma constitucional. Por tanto, con el fin de actualizar al lector en la materia, a continuación se presenta un breve estudio sobre las disposi-

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.

...

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de [...] el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

...

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.

Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios,...

...

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. ...

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

...

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

...

ciones que sustentan la naturaleza y el marco jurídico de dicha Comisión conforme a la legislación en vigor.

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La referida reforma constitucional en materia energética, estableció la participación de organismos públicos, del sector privado y particulares, en actividades que estaban solamente reservadas para el Estado, como ocurría con todo lo relacionado a hidrocarburos.

En ese contexto, las nuevas disposiciones constitucionales, en correlación con los numerales 76 y 89² de la propia Norma Fundamental, prevén que el Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional y que la Nación posee el dominio directo sobre el petróleo, cuya propiedad es inalienable, imprescriptible y de la cual no podrán otorgarse concesiones. Sin embargo, en aras de que el Estado obtenga ingresos para contribuir a dicho desarrollo, se le facultó para realizar actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos a través de asignaciones a empresas o mediante la celebración de contratos con éstas o con particulares, ello según lo establezca la Ley Reglamentaria

² Preceptos que son del tenor siguiente:

"Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

...

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;...

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

III.- Nombrar, con aprobación del Senado, a los embojadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

..."

del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo —actualmente Ley de Hidrocarburos³—.

Por su parte, en el artículo 28, párrafo octavo, constitucional, se dispone que el Ejecutivo Federal contará con órganos reguladores coordinados en materia energética, a saber, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía (CRE); esta última, conforme al inciso c) del artículo décimo transitorio del Decreto de la reforma constitucional de diciembre de 2013, tiene las siguientes atribuciones:

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.
- 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 la transmisión y distribución.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

Cabe precisar que los ordenamientos que regulaban a la CRE eran la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, de 29 de noviembre de 1958 y 31 de octubre de 1995, respectivamente. Actualmente, en virtud de la reforma constitucional de 2013, dicha Comisión se rige por la Ley de Hidrocarburos y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME),⁴ así como por las normas que haya emitido la misma Comisión, siempre y cuando no se opongan a la legislación vigente.⁵

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CRE

La CRE, según lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la LORCME y 3o. de su Reglamento Interno (RICRE), como se previó desde el mencionado décimo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional referido, constituye uno de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, revestido de los siguientes atributos:

- Goza de autonomía técnica, operativa y de gestión.
- Tiene personalidad jurídica.
- Puede disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos establecidos por los servicios que prestan según sus atribuciones.

⁴ Ordenamientos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

⁵ Véase el artículo tercero transitorio de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2014.

- Para el desempeño de sus funciones actúa de forma coordinada con la Secretaría de Energía y con las dependencias del Ejecutivo Federal a través del Consejo de Coordinación del Sector Energético,⁶ en aras de que sus actos y resoluciones sean acordes con las políticas públicas.
- Sus actividades se rigen por el principio de máxima publicidad.⁷

3. ESTRUCTURA DE LA CRE⁸

La Ley de la materia (LORCME), al señalar lo relativo a la integración de los órganos reguladores, no distingue entre la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la CRE; sin embargo, el ordenamiento que sí lo hace es el Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía (RICRE), en su artículo 6o. A partir de ambos ordenamientos, se desprende la siguiente estructura de la CRE:

- **Órgano de Gobierno.** Integrado por siete Comisionados, entre ellos, su Presidente (artículos 5o., de la LORCME y 6o., fracciones I y II, del RICRE).⁹
- **Secretaría Ejecutiva** (artículo 5o., de la LORCME y 6o., fracción III, del RICRE),¹⁰ la cual, con el fin de cumplir con

⁶ De conformidad con los artículos 19 y 20 de la LORCME.

⁷ Artículo 17 de la LORCME.

⁸ Para conocer el organigrama de la CRE, véase la página de Internet de la dependencia: <http://www.cre.gob.mx/personal.aspx>, consultada el 10 de junio de 2016.

⁹ Las facultades del Comisionado Presidente y las de los demás Comisionados pueden consultarse en los artículos 23 y 24 de la LORCME; 19, 20, 22 y 23 del RICRE y las del Órgano de Gobierno se ubican en el numeral 17 del RICRE.

¹⁰ Órgano cuyas facultades están previstas en el artículo 25 de la LORCME.

sus funciones, tiene adscritas las siguientes Coordinaciones Generales:

- **De Actividades Permisionadas en materia de Gas Natural** (artículos 6o., fracción XII, y 25 del RICRE).
- **De Actividades Permisionadas en materia de GLP** (artículos 6o., fracción XIII, y 25 del RICRE).
- **De Actividades Permisionadas en materia de Petrolíferos** (artículos 6o., fracción XIV, y 25 del RICRE).
- **De Permisos de Generación Eléctrica** (artículos 6o., fracción X, y 25 del RICRE).
- **De Administración** (artículos 6o., fracción XVI, y 25 del RICRE).
- **Consejo Consultivo.** Conforme a los artículos 28 de la LORCME; 49 y 51 del RICRE, este Consejo se rige por las reglas que emita el Órgano de Gobierno; se preside por un Comisionado; cuenta con un Secretario Técnico, quien es el Secretario Ejecutivo, y sus funciones consisten en realizar propuestas y emitir opiniones para contribuir al procedimiento de consulta pública, así como analizar los criterios de regulación previstos en las disposiciones administrativas de carácter general que expidan los Órganos Reguladores Coordinados.

Cabe destacar que dentro de éste, por convocatoria del Órgano de Gobierno, podrán participar de forma gratuita representantes de distintos sectores.

- **Órgano Interno de Control.** El cual para el ejercicio de sus funciones, según lo establece la ley, tiene adscritas las áreas de Responsabilidades, Quejas y Auditoría (artículos 35, de la LORCME y 6o., penúltimo párrafo, del RICRE).
- **Unidad de Regulación** (artículo 6o., fracción IV, del RICRE).
- **Unidad de Análisis Económico** (artículo 6o., fracción V, del RICRE).
- **Unidad de Asuntos Jurídicos** (artículo 6o., fracción VI, del RICRE).
- **Unidad de Sistemas Eléctricos** (artículo 6o., fracción VII, del RICRE).
- **Unidad de Planeación y Evaluación** (artículo 6o., fracción VIII, del RICRE).
- **Coordinación General de Mercados Eléctricos** (artículo 6o., fracción IX, del RICRE).
- **Coordinación General de Mercados de Hidrocarburos** (artículo 6o., fracción XI, del RICRE).

- **Coordinación General de Ingeniería y Normalización** (artículo 6o., fracción XV, del RICRE).
- **Coordinación General de Vinculación Institucional y Comunicación Social** (artículo 6o., fracción XVII, del RICRE).
- **Oficinas estatales o regionales** (artículo 6o., fracción XVIII, del RICRE).
- **Comité de Evaluación del Desempeño Regulatorio de la Comisión** (artículo 44 del RICRE).¹¹

En correlación con lo anterior, la LORCME, en su artículo 19, determina la creación de un Consejo de Coordinación del Sector Energético, el cual funcionará como mecanismo de coordinación entre los Órganos Reguladores Coordinados (Comisión Nacional de Hidrocarburos y CRE), la Secretaría de Energía y las otras dependencias del Ejecutivo Federal, que estará compuesto por:¹²

1. El Secretario de Energía (presidente).
2. Secretario Técnico (designado por el presidente).
3. El Comisionado Presidente de la CRE.
4. El Comisionado Presidente de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
5. Los Subsecretarios de la Secretaría de Energía.

¹¹ Su integración, funciones y forma de reunirse pueden consultarse en los artículos 44 a 48 del RICRE.

¹² Véase el artículo 20 de la LORCME.

6. El Director General del Centro Nacional de Control de Gas Natural.
7. El Director General del Centro Nacional de Control de Energía.

Finalmente, debe mencionarse que, conforme al último párrafo del artículo 6o. del RICRE, el Órgano de Gobierno, las Unidades Administrativas,¹³ las Oficinas estatales o regionales y el Órgano Interno de Control, contarán para el desempeño de sus funciones con:

- Directores Generales.
- Directores Generales Adjuntos.
- Directores de Área.
- Subdirectores de Área.
- Jefes de Departamento.
- Servidores Públicos.

4. FORMA DE NOMBRAR A LOS COMISIONADOS DE LA CRE

En cuanto a los Comisionados que integran la CRE, el referido artículo décimo tercero transitorio del decreto del 20 de diciembre de 2013 estableció los lineamientos a considerar en la Ley secundaria sobre el nombramiento de aquéllos, y en la norma secundaria quedó insertado dentro del capítulo III, "Integración de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética", artículos 6o., 7o., y 9o., de la LORCME.

¹³ Éstos se conforman por Jefaturas de Unidad y Coordinaciones Generales. Véanse el último párrafo del artículo 6o. y el artículo 26 del RICRE.

De esta manera, conforme a ambas disposiciones, se tiene que:

- 1) Los Comisionados serán designados por periodos escalonados de 7 años de sucesión anual, la cual iniciará a partir del 1 de enero del año que corresponda, y podrán ser nombrados nuevamente por una única ocasión por un periodo igual.
- 2) Los Comisionados sólo pueden ser removidos de su encargo por causas graves, como: perder sus derechos como ciudadano o tener suspendido su ejercicio; haber sido sentenciado por la comisión de algún delito doloso, o declarado en estado de interdicción; incumplir las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; no presentarse sin causa justificada a las sesiones del Órgano de Gobierno; incumplir con alguno de los requisitos¹⁴ para ser Comisionado; tener otro empleo público o privado, excepto cuando sea académico; utilizar la

¹⁴ Artículo 8. - Los Comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión;
- III. Poseer título profesional en cualquiera de las ingenierías, de las ciencias físico-matemáticas, de las ciencias biológicas y químicas o de las ciencias sociales y administrativas, que se vinculen con las actividades del sector energético;
- IV. Haberse desempeñado en forma destacada, durante al menos cinco años, en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionados con materias afines al objeto del Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética respectivo;
- V. No haber sido Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y
- VI. No haber ocupado, en el año previo a su designación, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que estén sujetas a la regulación de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Los Comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo, cargo o comisión públicos o privados, con excepción de los académicos."

información a la que tiene acceso para su beneficio o para el de terceros o hacer mal uso de ella; votar teniendo algún conflicto de interés o estando impedido para conocer de un asunto;¹⁵ cometer alguno de los actos que generen un conflicto de interés.¹⁶

- 3) Al existir una vacante para nombrar al Comisionado, el Presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, quien lo designará, previa comparecencia de todas las personas propuestas.
- 4) Si se presenta una vacante antes de que termine el periodo respectivo, a quien se designe durará en su encargo el tiempo restante de la persona que sustituyó y podrá nombrársele nuevamente, por una vez más, cuando concluya ese periodo.

¹⁵ Véase el artículo 12 de la LORCME.

¹⁶ Al respecto cfr. el artículo 16, fracción III, de la LORCME, o saber:

"Artículo 16. - El código de conducta a que se refiere el artículo anterior deberá contemplar, por lo menos, lo siguiente:

...

III. Los actos u omisiones que representen un conflicto de interés para los servidores públicos y por lo cual se deberá prohibir a los servidores públicos:

a) Recibir, directa o indirectamente, dinero en efectivo, obsequios o cualquier otro objeto de valor de parte de un tercero que de cualquier forma intervenga en alguno de los actos administrativos a cargo del Órgano Regulador Coordinado;

b) Recibir, proponer, autorizar o consentir la recepción de cualquier clase de beneficios como el pago de viáticos y pasajes, viajes, servicios, financiamiento o aportaciones económicas que se relacionen directa o indirectamente con el ejercicio de sus atribuciones o funciones;

c) Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida, información que se encuentre bajo su custodia, o la cual tenga acceso o conocimiento con motivo de su cargo;

d) Realizar o asistir a reuniones o audiencias con personas que representen los intereses de los sujetos regulados fuera del marco de esta Ley, y

e) Aceptar cualquier tipo de invitación a comidas, actividades recreativas o a cualquier clase de evento por parte de los sujetos regulados o terceros relacionados con ellos, sin contar con el visto bueno del Comité de Ética del Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, y

..."

- 5) La designación se realiza, dentro del plazo improrrogable de 30 días, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.
- 6) Si dentro del plazo anterior no se lleva a cabo la designación del Comisionado, el Presidente de la República será quien lo designe.
- 7) Cuando el Senado rechace la terna propuesta el Presidente presentará una nueva, de la misma forma que lo realizó anteriormente.
- 8) Si la segunda terna tampoco se acepta, será Comisionado la persona que nombre el Presidente.

5. ATRIBUCIONES DE LA CRE

El artículo 2o. del Reglamento Interno de la CRE establece que, con el fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético, el Órgano contará con las facultades que le atribuyan la LORCME, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, así como todas aquellas disposiciones jurídicas que le sean aplicables.

De dichos ordenamientos se desprenden diversas atribuciones, como son:¹⁷

¹⁷ Cfr. Los artículos 41 y 42 de la LORCME; 48, fracción II, 53, 56, 61, 62, 64, 65, 67, 74, 78, 81, y 90 de la Ley de Hidrocarburos.

1. Regular, supervisar¹⁸ y promocionar distintas actividades, entre ellas:
 - El transporte, almacenamiento, distribución, comprensión, licuefacción, regasificación y expendio al público de:
 - Petróleo.
 - Gas natural.
 - Gas licuado de petróleo.
 - Petrolíferos.
 - Petroquímicos.
 - El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos.
 - La generación de electricidad.
 - Los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica.
 - La transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público.
 - La comercialización de electricidad.
2. Fomentar el desarrollo eficiente de la industria.
3. Promover la competencia en el sector.
4. Proteger los intereses de los usuarios.
5. Propiciar una adecuada cobertura nacional.

¹⁸ Respecto a los derechos que se le pagan a la CRE por el servicio de supervisión, véanse las tesis 1a. XCV/2011 y 1a. XCVI/2011, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, páginas 171 y 172; Registros digitales: 161861 y 161860, respectivamente.

6. Atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y prestación de los servicios.
7. Expedir los permisos¹⁹ que correspondan para el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, así como la gestión de sistemas integrados.
8. Autorizar la cesión de permisos, en atención a ciertas circunstancias.
9. Revocar los permisos que haya otorgado según lo disponga la ley.
10. Determinar lo relativo a los sistemas integrados, como es su creación y el otorgamiento del permiso que se requiere para su operación.
11. Tratándose de los gestores, emitir las disposiciones para establecer las reglas de operación y los códigos de ética.
12. Determinar la integración de la infraestructura pública del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural.

¹⁹ La información relativa a los permisos puede consultarse en el Título Tercero, "De las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos", Capítulo I, "De los Permisos", de la Ley de Hidrocarburos.

13. Determinar las condiciones por las que se registrará el Centro Nacional de Control de Gas Natural.
14. Aprobar la celebración de convenios entre los permisionarios y los usuarios para el desarrollo de ductos de Transporte y Almacenamiento de gas Natural.
15. Elaborar Normas Oficiales Mexicanas con las especificaciones de calidad de los Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos.
16. Opinar, atendiendo a los lineamientos de la Secretaría de Energía, acerca de la planificación de la expansión del Transporte y la Distribución de Gas Natural y de Gas Licuado de Petróleo.
17. Determinar, considerando la opinión de las autoridades competentes, las zonas geográficas para la distribución por ducto de gas natural.
18. Establecer los lineamientos a que se sujetarán las relaciones de los permisionarios de las actividades reguladas con otras personas o grupos.
19. Proponer a la Secretaría de Energía que gire instrucciones a las empresas del Estado, sus subsidiarias y las filiales para que realicen lo conducente a fin de garantizar que sus operaciones no obstruyan la competencia, el desarrollo eficiente de los mercados, y la política pública en materia energética.

20. Conforme a su competencia, emitir las disposiciones para regular las actividades referidas en la Ley de Hidrocarburos, la prestación de los servicios, las contraprestaciones, los precios y tarifas, y las condiciones a que se sujetarán los distintos permisionarios.
21. Sancionar diversas infracciones a la ley, como el incumplimiento a las disposiciones que emita o a los permisos que otorgue.
22. Poner mensualmente, a disposición del público, información relativa a los términos y condiciones de los permisos que otorga.

6. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE LA CRE

De las atribuciones de la CRE, se observa que dicha Comisión puede emitir normas generales, realizar actos o incurrir en omisiones, las cuales, conforme al artículo 27 de la LORCME únicamente podrán impugnarse promoviendo un juicio de amparo indirecto, en el cual no se podrá conceder la suspensión, aunque si en algún supuesto se está imponiendo alguna multa, ésta sólo se aplicará hasta la resolución del juicio.

Pero si lo que se quiere combatir son las resoluciones de la CRE emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio, sólo procederá la impugnación de aquellas que pongan fin a éste por violaciones que se cometan en la resolución o durante el procedimiento y, por lo que hace a las normas generales aplicadas en el transcurso de éste, únicamente podrán ser

reclamadas en el juicio de amparo que se promueva contra la resolución.

Finalmente, tratándose de las decisiones que apruebe la CRE y que estén fundadas y motivadas, quienes realicen alguna de las actividades reguladas no podrán alegar un daño o perjuicio en su esfera económica.

7. FUENTES CONSULTADAS

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2014.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013.

Ley de Hidrocarburos.

Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía.

Otras

Página de Internet de la Comisión Reguladora de Energía:
<http://cre.gob.mx/personal.aspx>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

II. AMPARO EN REVISIÓN 196/2013

1. ANTECEDENTES

a) Hechos previos a la demanda de amparo

- i. Una sociedad mercantil dedicada a la comercialización de gas licuado de petróleo solicitó a la Dirección General de Gas L.P., de la Secretaría de Energía, la expedición del permiso de almacenamiento mediante Planta de Suministro de Gas L.P., con la instalación de veinte esferas con una capacidad de almacenamiento de 1.8 millones de galones al 100%.

- ii. En virtud de lo anterior, la Secretaría de Energía emitió a favor de dicha sociedad mercantil el permiso de almacenamiento mediante Planta de Suministro de Gas L.P. con número PAS-COL-03040194, expedido por la Dirección General de Gas L.P., dependiente de dicha

Secretaría, con una vigencia de 30 años a partir de su expedición, la que inició operaciones en marzo de 2006.

- iii. Posteriormente, el 17 de noviembre de 2009, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la resolución RES/250/2009, emitida por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), denominada: RESOLUCIÓN POR LA QUE SE REGULA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALMACENAMIENTO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO EN CONDICIONES NO DISCRIMINATORIAS, MEDIANTE EL ACCESO ABIERTO A LOS SISTEMAS RESPECTIVOS QUE SE ENCUENTRAN DIRECTAMENTE VINCULADOS A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE O DISTRIBUCIÓN POR DUCTO O QUE FORMAN PARTE INTEGRAL DE LAS TERMINALES DE IMPORTACIÓN O DISTRIBUCIÓN DE DICHO PRODUCTO.
- iv. La emisión de la Resolución referida, motivó que la sociedad mercantil mencionada en los numerales i y ii anteriores, realizara el 20 de mayo de 2010, una consulta escrita dirigida a la CRE, en la que solicitaba confirmar su criterio respecto a que la resolución RES/250/2009, no le resultaba aplicable en atención a que el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo no faculta a los permisionarios, como es el caso de esa sociedad mercantil, que cuentan con un permiso de almacenamiento mediante planta de suministro de Gas L.P., para prestar el servicio de almacén o depósito por cuenta de otros o a terceros.
- v. El 18 de agosto de 2010, la CRE respondió la consulta mediante acuerdo emitido por su Pleno, notificado a la

consultante por oficio SE/DGAJ/3068/2010, en donde señaló que la resolución RES/250/2009 constituía un requerimiento a los permisionarios de almacenamiento mediante una planta de suministro, para que presentaran ante la CRE una propuesta de condiciones generales para la prestación del servicio que incluyera, entre otros elementos, una propuesta de tarifas aplicables.

- vi. Inconforme con lo anterior, la empresa presentó juicio de amparo indirecto en contra de la resolución RES/250/2009 y del Acuerdo del Pleno de la CRE notificado mediante el oficio SE7DGAJ/3068/2010, ante el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien mediante sentencia determinó sobreseer en relación con la resolución RES/250/2009, al considerar que el oficio SE7DGAJ/3068/2010 no constituía un acto de aplicación de dicha resolución y, concedió el amparo para que la CRE, dejara sin efectos la respuesta dada a la consulta y emitiera otra en la que determinara claramente si la multicitada resolución RES/250/2009 es o no aplicable a la quejosa como permisionaria de almacenamiento de Gas L.P., mediante planta de suministro.
- vii. En contra de la anterior sentencia, el Presidente de la CRE interpuso recurso de revisión del que conoció el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien confirmó la concesión del amparo.
- viii. Posteriormente, el 25 de agosto de 2011 se notificó a la sociedad mercantil el oficio número SE/3051/2011, suscrito por el Secretario Ejecutivo de la CRE, por medio

del cual se le notificó que el Pleno de dicha Comisión emitió la resolución RES/304/2011 de 18 de agosto de 2011, por la que se expiden a dicha sociedad mercantil, las Condiciones para la prestación del servicio y la Tarifa correspondiente para el permiso de almacenamiento de gas licuado mediante planta de suministro. Cabe precisar que este acto no deriva de lo ordenado por el Juez de Distrito, detallado en el punto vi, sino que es un acto diverso.

- ix. Inconforme con el oficio anterior la sociedad mercantil solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal.

b) Trámite del juicio de amparo

Con fecha 19 de septiembre de 2011, la sociedad mercantil dedicada a comercializar gas licuado de petróleo como se ha hecho referencia, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de las siguientes autoridades y respecto de los actos que se indican a continuación:

1. Del Pleno de la CRE y del Secretario Ejecutivo de la CRE, reclamó:
 - A) La discusión, aprobación y emisión de la resolución número RES/250/2009, de 26 de octubre de 2009, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2009, por la que se regula la prestación del servicio de almacenamiento de gas licuado de petróleo en condiciones no discriminatorias, mediante el acceso abierto a los sistemas respectivos que se encuentran directamente vinculados a los sistemas

de transporte o distribución por ducto o que forman parte integral de las terminales de importación o distribución de dicho producto.

2. Del Director del Diario Oficial de la Federación, reclamó:
 - B) La publicación en ese medio, en la fecha antes indicada, de la referida resolución número RES/250/2009.
3. Del Pleno, del Director General de Gas Natural, del Director General de Asuntos Jurídicos y del Secretario Ejecutivo, todos de la CRE, reclamó:
 - C) La discusión, aprobación y emisión de la resolución número RES/304/2011, de fecha 18 de agosto de 2011 por la que se expiden al quejoso, en su Anexo I, las Condiciones Generales para la Prestación del Servicio y la tarifa correspondiente para el Permiso de Almacenamiento de Gas Licuado de Petróleo mediante planta de suministro G/023/LPA/2010, notificada por oficio número SE/3051/2011 de fecha 25 de agosto de 2011, suscrito por el Secretario Ejecutivo de la CRE.
 - D) La aplicación de la resolución número RES/250/2009 referida, mediante la resolución número RES/304/2011 señalada en el inciso anterior.
4. Del Pleno, del Director General de Gas Natural, del Director General de Asuntos Jurídicos, del Secretario Ejecutivo y de los 4 notificadores, todos los anteriores de la CRE, reclamó:

- E) La notificación, ejecución y consecuencias de la resolución número RES/250/2009, mediante la resolución número RES/304/2011, antes mencionadas.

La quejosa señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 5o., 14, 16, 27, 28 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Originalmente, la demanda se turnó al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, pero éste se declaró incompetente legalmente para conocer del asunto por razón de territorio, y lo remitió²⁰ a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima, quien lo asignó al Juez Segundo de Distrito en ese Estado, el cual aceptó la competencia declinada, admitió a trámite la demanda de amparo bajo el número 1306/2011-I, requirió a las autoridades responsables sus informes justificados y dio al Agente del Ministerio Público de la Federación de su adscripción la intervención legal que compete.

Posteriormente, el 24 de octubre de 2011, la quejosa amplió su demanda en la que señaló como nuevos actos reclamados, los siguientes:

De la CRE y de su Secretario Ejecutivo, reclamó:

1. La aplicación de la resolución número RES/250/2009, mediante acuerdo del pleno de la CRE de fecha 6 de octubre de 2011, suscrito por su Secretario Ejecutivo, por el que se

²⁰ Con fundamento en los artículos 36 y 52 de la Ley de Amparo, así como en el Acuerdo General 11/2011, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

responde la consulta efectuada a dicha Comisión por la misma quejosa, el 20 de mayo de 2010, por medio de la cual se solicitó a esa autoridad que emitiera una resolución para confirmar el criterio en el sentido de que la resolución número RES/250/2009, no le aplicaba y, por tanto, no obligaba a los permisionarios de almacenamiento mediante planta de suministro que lleven a cabo esa actividad, y en particular a la propia quejosa.

2. La notificación, ejecución y sus consecuencias directas e indirectas, mediatas e inmediatas de todos los actos reclamados señalados con anterioridad, por la aplicación de la resolución número RES/250/2009 mediante el acuerdo del Pleno de la CRE de fecha 6 de octubre de 2011, notificado por oficio número SE/DGHB/3613/2011 a la quejosa en esa misma fecha.

Estos actos de autoridad, derivan del cumplimiento que la CRE hace respecto de la sentencia al juicio de amparo precisado en el numeral vi antes referido, que la obligaba a dejar sin efectos la respuesta dada a la quejosa por oficio SE/DGAJ/3068/2010, respecto de la consulta que hizo ésta a la CRE sobre la resolución RES/250/2009, y emitiera otra en la que determinara claramente si esta resolución es o no aplicable a la quejosa como permisionaria de almacenamiento de Gas L.P., mediante planta de suministro.

Esta ampliación fue admitida por el Juez de Distrito, por lo que requirió a las autoridades responsables sus informes justificados sobre la misma.

Seguidos los trámites legales, el 18 de enero de 2012, se celebró la audiencia constitucional y en la misma fecha se dictó

sentencia en donde, por una parte se sobreseyó y, por otra, se negó el amparo solicitado.

c) Trámite del recurso de revisión

Inconforme con dicha sentencia, el 4 de mayo de 2012 la quejosa interpuso recurso de revisión ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, quien lo remitió al Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, en donde se admitió y registró con el número 300/2012.

Posteriormente, mediante oficio B-3010/2012, el Subsecretario de Acuerdos de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informó al citado órgano colegiado que la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos hizo suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para conocer el referido amparo en revisión 300/2012, por lo que según lo previsto en el Acuerdo General 5/2001 del Pleno del Alto Tribunal, le requirió agotar el análisis de todos los aspectos cuyo estudio sea previo al fondo, incluyendo las causas de improcedencia que se hubieren omitido o las que se advirtieran de oficio y que para el caso de conservarse la materia de fondo, se remitieran los autos a la Suprema Corte.

Atento a lo anterior y seguidos los trámites de ley, el 25 de enero de 2013, el referido Tribunal Colegiado, por unanimidad de votos, dictó resolución en la que confirmó la sentencia del Juez de Distrito y reservó jurisdicción al Alto Tribunal para resolver sobre los actos y autoridades especificadas en la misma sentencia.

2. EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN

a) Trámite

Por acuerdo de 29 de abril de 2013, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los antecedentes de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 352/2012, registró el amparo en revisión con el número 196/2013 y ordenó su turno al Ministro Sergio A. Valls Hernández para su estudio y resolución.

Cabe precisar que el Agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito al Alto Tribunal, no formuló pedimento.

b) Competencia y oportunidad

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se consideró legalmente competente para conocer y resolver el recurso de revisión,²¹ por haberse interpuesto contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito y por el interés y trascendencia que tiene ese asunto.

En virtud de que el juicio de amparo del que derivó el recurso de revisión materia de esta publicación, se admitió a trámite el 27 de septiembre de 2011, la Sala precisó que este recurso sería

²¹ Conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción III, de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los puntos Primero y Segundo, fracción III, en relación con el punto Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 2013.

resuelto aplicando la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013.²²

Asimismo, consideró innecesario pronunciarse respecto de la oportunidad en la presentación del recurso de revisión, ya que el Tribunal Colegiado se ocupó de esto, al estimar que se presentó dentro del término de diez días hábiles a que se refiere el artículo 86, de la Ley de Amparo.

La quejosa, mediante el escrito por el que interpuso el recurso de revisión, en síntesis, manifestó los siguientes agravios:

- I. La quejosa sostiene que el a quo viola los artículos 73, 74, y 76 a 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, así como los artículos 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo al sobreseer en el juicio de garantías en cuanto a la discusión, aprobación, publicación y emisión de la resolución número RES/250/2009, porque contrario a lo afirmado, no existe cosa juzgada respecto de dicha resolución general con motivo del diverso juicio de amparo 1502/2010 y su acumulado 1377/2010-IV, pues en los mismos se sobreseyó con relación a la resolución RES/250/2009 al no existir acto de aplicación de la misma, por lo que al haberse aplicado con posterioridad la referida resolución mediante la diversa identificada con el número RES/304/2011, sí era procedente un nuevo juicio de amparo.

²² Conforme al artículo Tercero Transitorio de la Ley de Amparo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, en vigor al día siguiente, donde precisa que los juicios de amparo iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, "continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio".

- II. Manifiesta que el a quo viola los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, así como los numerales 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, porque incorrectamente sobreseyó en el juicio de amparo respecto del acuerdo del Pleno de la Comisión Reguladora de Energía de 6 de octubre de 2011 y los actos de ejecución atribuidos al Secretario Ejecutivo de la CRE, en el entendido de que dichos actos se emitieron y ejecutaron con libertad de jurisdicción, resultando procedente el juicio de amparo en su contra.

- III. Afirma que se equivoca el Juez de Distrito cuando sostiene que, para reclamar la inconstitucionalidad de las resoluciones números RES/250/2009 y RES/304/2011, la quejosa también debió acusar la inconstitucionalidad de la competencia de la CRE para emitirlos. Lo anterior en atención a que su impugnación no es necesaria para abordar el estudio de los vicios propios que se reclamaron de las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011, motivo por el que estima violados en su perjuicio los referidos artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo.

- IV. De igual manera reclama la violación a los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, en atención a que contrariamente a lo

indicado por el Juez de Distrito, las resoluciones números RES/250/2009 y RES/304/2011, sí establecen una prohibición que surte efectos sobre las actividades de la quejosa, pues la privan del derecho de llevar a cabo la actividad de Almacenamiento mediante Planta de Suministro, en los términos en que se le otorgó el permiso con que cuenta, ya que se le priva del derecho de almacenar de forma exclusiva en su Planta de Suministro de Gas L.P. que adquiere para su posterior enajenación, ya que con las resoluciones de referencia se pretende obligarla a poner a disposición de terceros, cierta capacidad de almacenamiento disponible en su instalación, lo cual se traduce en una violación al derecho de libertad de trabajo establecido en el artículo 5o. constitucional.

- V. También reclama una violación a lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, debido a que el a quo apreció incorrectamente lo dispuesto en las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011, ya que de éstas no se desprende que la quejosa esté en libertad de seguir realizando únicamente la actividad permitida consistente en el almacenamiento para suministro de gas propio, y que sólo para el caso de prestar el servicio de almacenamiento de gas a terceros tendría que observar las resoluciones mencionadas.

- VI. Además alega la violación a lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 222, 349 y 352 del Código Federal

de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, pues considera la quejosa que indebidamente el Juez de Distrito dejó de estudiar el séptimo concepto de violación expresado en su demanda de garantías.

- VII.** Se reclama la trasgresión a lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, así como los artículos 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, debido a que el a quo incorrectamente declaró infundado el segundo concepto de violación hecho valer, cuando, a su parecer, éste es fundado porque la autoridad responsable la obliga (sin tener competencia para ello), a realizar la actividad de depósito de Gas L.P. por cuenta de otros, es decir, le obliga a poner a disposición de terceros, cierta capacidad de almacenamiento disponible en su instalación, lo cual provoca un cambio fundamental en su actividad permisionaria, pues la responsable modifica actividades que pueden y deben realizar los permisionarios con Permisos de Almacenamiento mediante Planta de Suministro, sin que la CRE tenga competencia para modificar el alcance y tipo de actividades que puede realizar un Permisionario de Almacenamiento mediante Planta de Suministro.
- VIII.** La quejosa afirma que la sentencia reclamada vulnera en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos

Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, porque el a quo realizó un estudio incorrecto del tercer concepto de violación hecho valer, relativo a que mediante los actos reclamados se violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en la medida que facultan a la CRE para imponer a los permisionarios obligaciones específicas relacionadas con el almacenamiento de Gas L.P. incorporando criterios como la "Capacidad Disponible" e "Interconexión con el Sistema de Almacenamiento", lo que genera cargas adicionales no previstas por la Ley ni el Reglamento de la materia, ni en la Constitución o en el título de su permiso, dejando a la discrecionalidad de la CRE el determinar cuándo existen "condiciones discriminatorias", sin límite alguno para definir el alcance de las obligaciones que podría imponer para procurarlas, y, consecuentemente, niega de manera incorrecta el amparo solicitado.

- IX. Se argumenta violación a lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo, todos por su incorrecta aplicación e interpretación, al declarar infundado el sexto concepto de violación sometido a la consideración del a quo, con relación a la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales al no haberse respetado la garantía de audiencia previa. Lo anterior, porque contrario a lo establecido en la resolución impugnada, las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011 producen como efecto la disminución, menoscabo o suspensión definitiva de un derecho de la quejosa, por lo que se trata de actos privativos y no de actos de molestia, es decir, las referidas

resoluciones, suprimen y modifican el derecho de la quejosa de utilizar la totalidad de la capacidad de almacenamiento de su instalación para llevar a cabo las actividades de compra y venta de Gas L.P. de su propiedad.

- X. La quejosa argumenta que el a quo viola lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, así como los artículos 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, al declarar infundado el octavo concepto de violación hecho valer relativo a que la resolución RES/304/2011 que contiene las Condiciones Generales para la Prestación del Servicio del permiso con el que cuenta la quejosa, fue emitida en contravención a los artículos 14 y 16 constitucionales, por su indebida fundamentación y motivación, ya que: (i) se emitió con base en documentos que no fueron notificados; (ii) se emitió sin la existencia de metodologías para el cálculo de las contraprestaciones a que se refiere la fracción VIII del artículo 3o. de la Ley de la CRE y (iii) la resolución RES/250/2009 de la CRE en favor de la quejosa le otorgaba el derecho para presentar a la CRE, para su aprobación, una propuesta de Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios, mismo derecho que no puede revocarse unilateralmente por la referida comisión mediante la resolución RES/304/2011, sino mediante las formalidades y procedimientos esenciales entre los que figura primordialmente el requisito de previa audiencia.

- XI.** De igual manera, la quejosa argumenta que el a quo viola lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, al declarar infundados los conceptos de violación noveno y décimo hechos valer, relativos a que la resolución RES/304/2011 fue emitida unilateralmente por la CRE sin tener competencia para ello, lo cual, viola los principios de debido proceso y legalidad, en relación con lo dispuesto por el artículo 3o., fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XII.** Como último agravio, también reclama la violación a lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013; y 222, 349 y 352 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, todos por su incorrecta aplicación e interpretación en perjuicio de la quejosa, en virtud de que la misma fue emitida en contravención de las disposiciones aplicables, lo cual derivó en declarar infundado el décimo primer concepto de violación hecho valer, relativo a que la resolución RES/304/2011 se emitió en contravención del artículo 22 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y sin aplicar las disposiciones debidas, lo cual genera que la resolución impugnada se encuentre indebidamente fundada y motivada.

3. CUESTIÓN PREVIA

La Segunda Sala consideró conveniente, antes de contestar los agravios planteados, determinar el marco jurídico,²³ al momento de resolverse el asunto, sobre el cual se regulaban las actividades relacionadas con el almacenamiento de gas licuado de petróleo,²⁴ ya que el tema en cuestión se relacionaba específicamente con esa actividad.

Así, precisó que los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, señalaban que a la Nación le correspondía el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; que en tratándose de éstos no se otorgarían concesiones ni contratos, ni subsistirían los que en su caso se hayan otorgado; y que la explotación de dichos productos se llevaría a cabo en los términos previstos en la Ley Reglamentaria respectiva.

Que, por su parte, los artículos 1o. y 4o., de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, establecían que le corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar

²³ Cabe precisar que la cita que hace la ejecutoria del marco jurídico, es conforme a la legislación vigente hasta antes de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013, en vigor a partir del día siguiente, que modificó de manera sustancial todo lo relacionado en materia energética e hidrocarburos. Para ver a detalle el contenido de los artículos citados, consultar el engrose de la ejecutoria pública, en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/Paginas/Pub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151194>.

²⁴ De conformidad con el artículo 2o., fracción XVII, del Reglamento de Gas Natural, el Gas L.P. o Gas Licuado de Petróleo se define como combustible en cuya composición predominan los hidrocarburos butano, propano o sus mezclas.

territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico.

Que la Nación llevaría a cabo la exploración y explotación del petróleo y las actividades a que se refiere el artículo 3o., que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, constitucional, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios; y, que salvo lo dispuesto en el referido artículo 3o., el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrían llevarse a cabo, previo permiso (de la CRE), por los sectores social y privado, los que podrían construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidieran.

Que por su parte, el artículo 11 de dicha Ley reglamentaria, señalaba que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, con la participación que corresponda a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la CRE, deberían establecer, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y conforme a la legislación aplicable, la regulación de la industria petrolera y de las actividades previstas en dicha ley.

De los anteriores numerales, la Sala señaló que son los que en esencia justifican el hecho de que tanto en el sector social como en el privado se puedan llevar a cabo las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, previo permiso de la autoridad correspondiente; y que para tal fin los permisionarios puedan construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos; los cuales constituirían cuestiones de utilidad pública, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de la CRE.

Además, precisó que en una de las exposiciones de motivos del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de noviembre de 2008, se contempló establecer un régimen administrativo estricto, tanto para obtener como para mantener la vigencia de un permiso administrativo para realizar las actividades de transporte, almacenamiento o distribución de gas, mediante la vigilancia y control por parte de las autoridades administrativas.

Así, el artículo 13 de la referida Ley reglamentaria estableció diversos requisitos para obtener los aludidos permisos administrativos, así como las causas para su revocación; en el numeral 15, se dispuso de manera general y expresa que los permisionarios deben cumplir con las disposiciones administrativas y normas de carácter general que expidan la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la CRE, y entregar la información o reportes que les sean requeridos por aquéllas.

Además, como lo señala la ejecutoria, otros artículos establecieron disposiciones precisas como son: el artículo 15 Bis de la ley reglamentaria que se refiere a las infracciones a que son acreedores quienes no atienden la normativa; el numeral 15 Ter, que autoriza a que las autoridades respectivas ordenen la suspensión de los trabajos o instalaciones relacionadas con la construcción de obras e instalaciones o la clausura temporal, total o parcial de éstas, como medidas de seguridad, en caso de que alguna obra o instalación representare un peligro grave para las personas o sus bienes.

También se contempla la facultad de las autoridades respectivas de practicar visitas ordinarias de verificación a fin de constatar el cumplimiento de las disposiciones aplicables, conforme lo señalan los artículos 34 y 35 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y se podrían realizar visitas de verificación extraordinarias en cualquier tiempo, siempre y cuando existieran quejas o denuncias o cuando la Secretaría o sus Órganos Desconcentrados así lo determinaren.

Por último, el artículo 52 de dicho reglamento contempló el recurso administrativo de revisión, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o demandar la nulidad en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pusieran fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resolvieran un expediente.

4. AGRAVIOS SUJETOS A ESTUDIO

a) *Agravios fundados*

En la ejecutoria materia de esta publicación, se puntualizan los diversos agravios²⁵ planteados por la quejosa en el amparo en revisión, de los cuales la Segunda Sala, con fundamento en el artículo 79 de la Ley de Amparo, consideró como de análisis preferente los relacionados con el estudio de los conceptos de violación tendentes a evidenciar la transgresión de los principios de reserva de ley, jerarquía normativa, subordinación jerárquica,

²⁵ Ver la parte final del considerando tercero de la ejecutoria, consultable en el vínculo <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151194>.

primacía de la ley y preferencia reglamentaria, así como el referente a que las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011 son de aplicación voluntaria u optativa para la quejosa.

Por tanto, la Segunda Sala sintetizó los agravios de la siguiente forma, como textualmente aparecen en la ejecutoria:

- Que el juzgador federal contravino los requisitos de congruencia, exhaustividad y debida motivación, ya que indebidamente declaró inoperante el primer concepto de violación donde la empresa quejosa expuso que los actos reclamados violentaban lo previsto por el artículo 16, en relación con el 133 de la Constitución Federal, con relación a los principios de reserva de ley, jerarquía normativa, subordinación jerárquica.

Lo anterior, en virtud de que en opinión de la recurrente, el a quo parte de una premisa incorrecta al señalar que la resolución RES/250/2009, se equipara a una regla general, por lo que al igual que la diversa resolución RES/304/2011, no pueden ser impugnadas por sí solas, sino que a su vez se deben combatir la Ley de la CRE y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

- Que el Juez federal pasó por alto que las resoluciones administrativas reclamadas fueron impugnadas por vicios propios, como se advierte del contenido del primer concepto de violación que está encaminado a acreditar que las resoluciones administrativas reclamadas violan los principios constitucionales de primacía de la ley y primacía reglamentaria, por lo que no existía la obligación de impugnar la ha-

bilitación legal o reglamentaria con que cuenta la CRE para expedir los actos reclamados.

- Que resulta incorrecta la determinación del Juez Federal de considerar que los actos reclamados son de aplicación voluntaria y que desde la emisión de los permisos ya contaba con dichas obligaciones, en tanto que de la literalidad de las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011, se colige la obligación de permitir la interconexión de otros permisionarios a su sistema, el acceso abierto y la de destinar parte de la capacidad de la planta para prestar el servicio de almacenamiento para terceros, no voluntaria u optativamente.
- Que se equivoca el Juez de Distrito cuando señala que la obligación de dar acceso abierto y no discriminatorio a los usuarios de los servicios no es un acto imputable a las resoluciones reclamadas, pues existían previamente en el permiso, apreciación que califica como errónea porque la planta de suministro sólo implica comprar gas L.P., almacenarlo y venderlo, mas no realizar actividades de depósito de gas L.P., por cuenta de terceros (en el depósito el almacenamiento se brinda con el propósito de rentar espacio para una cantidad de gas por un tiempo determinado). Por lo que también califica como falsa la afirmación del Juez de Distrito en el sentido de que la quejosa se encuentra en absoluta libertad de seguir realizando la actividad para la que se otorgó el permiso, consistente en el almacenamiento para suministro de gas propio, y sólo para el caso de prestar el servicio de almacenamiento de gas a terceros tendría que observar las resoluciones reclamadas.

La Segunda Sala estimó esencialmente fundados los anteriores agravios sintetizados, y abordó su estudio de manera conjunta

por considerar que guardan una estrecha relación, como lo autoriza el mismo artículo 79 citado.

Así, en primer lugar consideró que le asiste razón a la sociedad mercantil que señala como incorrecto que el Juez de Distrito hubiera declarado inoperante el primer concepto de violación —consistente en que las resoluciones administrativas RES/250/2009 y RES/304/2011 trastocaban lo dispuesto por los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal, con relación a los principios de reserva de ley, jerarquía normativa y subordinación jerárquica—, bajo el argumento de que no podían ser impugnadas por sí solas, sino que a su vez se debían combatir la Ley de la CRE y la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La Sala llegó a esa conclusión, en virtud de que esas resoluciones administrativas fueron impugnadas por vicios propios y eso obliga al Juez Federal a analizar las violaciones constitucionales autónomas que se les atribuyen, con independencia de que no se hubiesen combatido dichas Leyes.

Por tanto, resultaba incongruente lo que determinó el Juez de Distrito, ya que bastó imponerse del contenido de la demanda de amparo para advertir que la empresa agraviada reclamó en forma autónoma y destacada las referidas resoluciones administrativas y, considerar lo contrario, esto es haber impugnado las disposiciones de dichas leyes, hubiera generado la improcedencia del juicio de amparo indirecto, mas no así la inoperancia del concepto de violación, como indebidamente lo calificó el juzgador federal; lo cual corroboró dicha incongruencia.

Hecho lo anterior, la Sala procedió a determinar si, como lo consideró el Juez de Distrito, la resolución RES/250/2009, que fija las Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios y la tarifa correspondiente, resultan obligatorias en cuanto al acceso abierto, la interconexión y el monto de la tarifa por el servicio de almacenamiento a favor de terceros, y si la resolución RES/304/2011, que fija las condiciones mencionadas de manera particular a la recurrente, son de aplicación voluntaria, o bien, son obligatorias.

Para tal fin, la Sala analizó la resolución RES/250/2009, y puntualizó su contenido, de manera textual, como se muestra a continuación:

En el transcrito acto administrativo, la CRE estima necesario que, para asegurar que la prestación del servicio de almacenamiento de gas licuado de petróleo se realice en condiciones no discriminatorias, es preciso que dicho servicio se sujete a acceso abierto, bajo las siguientes modalidades:

1. La utilización de los servicios de almacenamiento estará limitada a la capacidad disponible de la planta de almacenamiento de que se trate.
2. La capacidad disponible se entenderá como aquella que pueda ser utilizada bajo condiciones normales de operación, que sean a su vez seguras y continuas.
3. Los permisionarios o solicitantes de permiso presentarán a la Comisión y a la Comisión Federal de Competencia su propuesta de **asignación de capacidad para la planta de que se trate**. La propuesta especificará el porcentaje de capacidad que **se pretenda reservar a través de contratos con usuarios**,

así como el plazo para ello, y aquella capacidad que se ofrecerá bajo un esquema volumétrico sin reserva de capacidad.

4. La utilización de los servicios de almacenamiento sólo podrá ser ejercida por el usuario mediante la celebración del contrato respectivo, sujeto a condiciones equitativas y no discriminatorias.

5. Los titulares de los permisos de almacenamiento respectivos estarán obligados a permitir la interconexión de otros permisionarios a su sistema.

Además, la resolución en comento, estableció un plazo de tres meses, a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la presente Resolución, para que los titulares de permisos de almacenamiento de gas licuado de petróleo mediante planta de depósito y mediante planta de suministro, presentaran a la CRE, para su aprobación, una propuesta de Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios.

Estableció, asimismo, que dichas Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios deberían satisfacer los requisitos siguientes:

A. Cumplir con las disposiciones a que se refiere el artículo 22 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo;²⁶

²⁶ Artículo 22.- Las Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios que, en el ámbito de sus atribuciones, apruebe la Comisión en conformidad con este Reglamento deberán contener, como mínimo, lo siguiente:

- I. Derechos y obligaciones del Permisionario y del Adquirente;
- II. Características y alcances del servicio permisionado, de conformidad con lo previsto en este Reglamento y en el permiso respectivo;
- III. Procedimiento para la atención de quejas y reclamaciones;
- IV. Términos para el acceso al servicio y para la publicación de la información referente a la capacidad disponible y aquella no contratada, y
- V. Tarifas aplicables, en su caso.

- B. Garantizar el acceso abierto a los sistemas;
- C. Incluir una propuesta de tarifas aplicables a la prestación de los servicios; y
- D. Incorporar la propuesta de **asignación de capacidad para la planta de que se trate.**

De lo anterior tenemos que dicha resolución impone, entre otras obligaciones a los permisionarios: asignar el porcentaje de capacidad que se pretenda reservar a través de contratos con usuarios (fracción III, del considerando Decimocuarto); permitir la interconexión de otros permisionarios a su sistema (fracción V, del considerando Decimocuarto) y garantizar el acceso abierto a los sistemas (fracción II, del resolutivo Tercero).

Conforme a la anterior síntesis, para la Sala no existía duda de la obligatoriedad de dicha resolución, contrario al carácter voluntario que le pretendió asignar el Juez de Distrito, ya que impone a los titulares de permisos de almacenamiento de gas licuado de petróleo mediante planta de depósito y planta de suministro, la carga de presentar a la CRE, para su aprobación, una propuesta de Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios que se ajusten a lo dispuesto en el tercer resolutivo de la misma resolución, en un plazo de tres meses, a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las condiciones generales asegurarán la calidad, eficiencia, seguridad, continuidad, regularidad y cobertura del servicio, de manera que se logre la satisfacción de las necesidades de los Adquirentes.

Así, hay una obligación para el concesionario de reservar capacidad en la planta de que se trata para ofrecer el servicio de almacenamiento a terceros, por medio de la asignación del porcentaje de capacidad que se pretenda reservar a través de contratos con usuarios, y de ninguna forma establece que dichas situaciones sean aplicables a los permisionarios que en forma voluntaria presten sus servicios a terceros.

Además, al haber transcurrido los tres meses otorgados a los permisionarios para enviar la propuesta de Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios, en donde la empresa recurrente no la exhibió, la CRE le notificó a ésta la resolución RES/304/2011, que señala en su considerando Séptimo que ante la omisión del permisionario de presentar una propuesta de Condiciones Generales para la Prestación de los Servicios (CGPS) y de tarifas, correspondía a dicha Comisión "... ejercer su atribución legal para expedir dicho instrumento de CGPS con los contenidos que establece el artículo 22, del Reglamento...".

Por tanto, con fundamento en esa resolución, la CRE expidió al quejoso dichas Condiciones y la tarifa correspondiente para el permiso de almacenamiento de gas licuado de petróleo mediante planta de suministro G/023/LPA/2010, lo que corroboró la obligatoriedad de la referida resolución RES/250/2009; las que no son voluntarias ni optativas, pues incluso existe una temporada abierta en que la quejosa se verá obligada a reservar capacidad para prestar el mencionado servicio.

Con dichas argumentaciones, la Segunda Sala estimó que son esencialmente fundados los agravios estudiados, pues el Juez de Distrito incurrió en irregularidades al realizar el estudio de reserva de ley, jerarquía normativa, subordinación jerárquica,

primacía de la ley y preferencia reglamentaria, y de la incompetencia de la autoridad responsable ordenadora para modificar el permiso de almacenamiento ya referido, pues omitió confrontar los conceptos de violación con el contenido de éste.

Así, al resultar fundados los agravios, la Segunda Sala consideró procedente realizar el análisis de los conceptos de violación, en sustitución del Juez de Distrito,²⁷ en términos del artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, ahora abrogada.

b) Estudio de los conceptos de violación en sustitución del Juez de Distrito

En su primer concepto de violación,²⁸ la quejosa señaló, en esencia, que las resoluciones reclamadas violan el artículo 16, en relación con el 133 de la Constitución Federal al ir más allá de los principios de reserva de ley, de jerarquía normativa y de subordinación jerárquica, pues no guardan congruencia con las normas generales existentes en la materia, ya que al emitirse bajo la naturaleza de normas de carácter general, en ejercicio de la facultad regulatoria que tiene la CRE, su contenido debe guardar congruencia con las disposiciones superiores de las que derivan, concepto que la Segunda Sala consideró como fundado y suficiente para conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal.

²⁷ Con apoyo en la tesis: P./J. 3/95, de rubro: "ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 86-2, febrero de 1995, página 10; Registro digital: 205393.

²⁸ Reseñado en el considerando tercero, punto 12, inciso a), de la ejecutoria.

Para llegar a dicha conclusión, la Sala señaló como cuestión previa los antecedentes de este asunto, cuando el 30 de marzo de 2004, la sociedad anónima quejosa obtuvo de la Secretaría de Energía, el permiso número PAS-COL-03040194,²⁹ de Almacenamiento mediante Planta de Suministro de Gas L.P., sujeto a las disposiciones del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, que confiere a su titular el derecho de instalar y operar una Planta de Almacenamiento para Suministro de Gas L.P. para recibir, almacenar y vender Gas L.P., por el término de treinta años,³⁰ esto es que tiene el derecho de comprar gas licuado de petróleo, almacenarlo en sus instalaciones y enajenarlo bajo las condiciones ahí descritas.

En ese sentido, según la Sala, la quejosa en su primer concepto de violación, se duele del hecho de que a través de la resolución RES/250/2009 y su aplicación por medio de la resolución RES/304/2011, la CRE modificó el objeto de su permiso a través de una regla general administrativa, siendo que éstas se encuentran limitadas por el principio de reserva de ley; esto se traduce en una violación a los artículos 16 en relación con el 133 de la Constitución Federal, al ir más allá de los principios de reserva de ley, de jerarquía normativa y de subordinación jerárquica, pues no guardan congruencia con las normas generales existentes en la materia y de las cuales derivan.

²⁹ Cuyo detalle se puede consultar en la ejecutoria de este asunto, accesible mediante el vínculo: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151194>.

³⁰ Conforme a lo que establece su cláusula segunda.

c) Naturaleza de las resoluciones de la CRE

A fin de dar respuesta al anterior argumento, la Sala consideró necesario precisar el fundamento con el que se expidió la resolución RES/250/2009, destacando los artículos 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o., párrafo primero y segundo, 14, fracciones I, IV y VI, 15, primer párrafo, fracción III, incisos a) e i) y 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; 1o., 2o., fracción VI, 3o., fracciones VIII, X, XII, XIV, XIX y XXII, y 13 de la Ley de la CRE; 1o., 3o., 4o., 14 y 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1o., 3o., 5o., 7o., 14, 47 y 49, del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo; y, 1o., 2o., 3o., fracción VI, inciso a), 33, 34, fracción XXXI, y 35, del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.³¹

Así, conforme a dichas disposiciones, la CRE es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, con facultades para aprobar y expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución, a que se refieren las fracciones VI y VII, del artículo 2o. de su propia Ley.

Por otra parte, la resolución RES/250/2009, es una regla general administrativa, esto es, un acto materialmente legislativo cuyo dictado se fundamenta en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento por el cual una autoridad administrativa, diversa al Presidente de la República, es dotada de la

³¹ Consultables a detalle en la ejecutoria de este asunto.

atribución para emitir disposiciones generales, cuya finalidad es pormenorizar lo previsto en una ley o en un reglamento, generalmente con objeto de regular cuestiones de carácter técnico que, por su complejidad o minucia, es conveniente que sean desarrolladas por una autoridad administrativa que atendiendo a su elevado nivel de especialización, puede levantar de la realidad cambiante, con mayor oportunidad y precisión, las particularidades de los fenómenos sociales que ameritan ser normados.

Y si bien para la Sala, lo anterior es aceptado por la quejosa al no existir controversia en cuanto al carácter de regla general administrativa, sí ocurre el conflicto en cuanto a que a través de ésta se pretende contrariar e ir más allá de lo que dice el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

Por tanto, para contestar lo anterior, la Sala consideró necesario determinar si las reglas generales administrativas expedidas a través de una cláusula, deben ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo o reglamentario que habilita y condiciona su emisión y, además, apegarse a los actos formal y materialmente legislativos que regulan la respectiva actividad de que se trate.

Así, estimó que en la Constitución Federal no existe disposición alguna que impida al Congreso de la Unión habilitar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, para expedir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior no pueda derogar, limitar o excluir lo dispuesto

en los actos formalmente legislativos, pudiendo éstos derogarlas o elevarlas de rango para convertirlas en ley.³²

Dicha expedición de reglas generales administrativas no es una delegación de facultades legislativas, ni pugna con el principio de división de poderes, pues tienen una naturaleza diversa a la que corresponde a los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes dictadas por el Presidente de la República, como lo ha señalado el Tribunal en Pleno que, de manera ilustrativa, se puede ver en las tesis aisladas P. XII/2002, P. XIII/2002 y P. XIV/2002.³³

Asimismo, la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 84/2001, resaltó que:

1. Las reglas generales administrativas al ser expedidas con base en una habilitación legal o reglamentaria **se encuentran por debajo de las leyes del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales así como de los Reglamentos del Presidente de la República o de los gobernadores de los Estados.**
2. Al encontrarse sujetas al principio de primacía de la ley y al diverso de primacía reglamentaria, las referidas reglas administrativas **no pueden derogar, limitar o excluir lo previsto en las disposiciones de observancia general contenidas en actos formalmente legislativos o formalmente reglamentarios.**

³² Conforme a la tesis 2a./J. 143/2002, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 239; Registro digital: 185404.

³³ Publicadas en el *Semanario...* op. cit., Tomo XV, abril de 2002, páginas 8, 5 y 9; Registros digitales: 187113, 187115 y 187112, respectivamente.

Incluso, para su validez deben acatar los diversos derechos fundamentales que tutela la Constitución General de la República y, además, las condiciones formales y materiales que para su emisión se fijen en la respectiva cláusula habilitante.

3. La habilitación para expedir disposiciones de observancia general no puede conferirse en una materia que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de la ley.

4. Las reglas generales administrativas son emitidas por órganos del Estado y, por ende, sin rebasar lo dispuesto en la respectiva cláusula habilitante, **pueden vincular a los gobernados y precisar el alcance de los deberes y obligaciones que legalmente les corresponden.**

5. La emisión de las reglas generales administrativas puede sujetarse por el órgano que establezca la respectiva cláusula habilitante al desarrollo de un procedimiento previo en el que se cumplan determinadas formalidades que estime convenientes el órgano habilitante.

Que en el caso de la resolución RES/250/2009, ésta debe ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo o reglamentario que habilita y condiciona su emisión y, además, apegarse a los actos formal y materialmente legislativos que regulan la respectiva actividad de que se trate.

Así, y en atención a la naturaleza de las reglas generales en materia de almacenamiento de gas licuado de petróleo emitidas por la CRE, resulta claro que éstas se encuentran sujetas al principio de reserva de ley y no pueden ir más allá de lo dispuesto en la respectiva cláusula habilitante, por lo que únicamente vincularán a los gobernados siempre y cuando respeten los principios

constitucionales que norman su expedición, en donde la obligación respectiva se sustente en un acto formalmente legislativo o reglamentario.

d) Modalidades de almacenamiento de gas licuado de petróleo

La Sala consideró necesario precisar que conforme a lo dispuesto en las multicitadas reglas generales administrativas y en los artículos 2o., 52 y 54 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999 (vigente en la fecha de emisión del permiso de la quejosa), existen dos modalidades de almacenamiento de dicho gas: mediante planta para suministro o planta de depósito.

En el primero, el gas es propiedad del almacenista, pues lo compra para después venderlo a terceros; en cambio, en el almacenamiento para depósito, el gas nunca es propiedad del almacenista, aunque sea responsable de su custodia, ya que siempre presta el servicio de depósito o almacenaje a favor de terceros.

Que, como ya se especificó, el permiso concedido a la quejosa es para el almacenamiento mediante planta de suministro de Gas, L.P. que comprende la actividad de comprar y conservar el producto en la planta de suministro para su venta a terceros. Lo anterior hace evidente que es distinto al almacenamiento para depósito, diferencia que consiste en la propiedad del gas L.P. que se almacena, pues mientras que en éste el gas que se recibe es propiedad de terceros, en el almacenamiento mediante planta de suministro el gas es propiedad del titular de dicho

permiso que le confiere el derecho de "comprar Gas L.P., almacenarlo y venderlo al mayoreo o a Estaciones de Gas L.P. para carburación".

e) Alcance de la resolución RES/250/2009 y de su acto de aplicación RES/304/2011

La Segunda Sala estimó que con esas resoluciones la autoridad pretende imponer obligaciones a la quejosa que en realidad corresponden al permiso de almacenamiento mediante planta de depósito, ya que al obligar a ésta a "reservar capacidad" para prestar el servicio de depósito, custodia o almacenaje de gas licuado de petróleo a favor de terceros, estaría modificando o alterando el objeto del permiso que le fue concedido y condicionando el objeto de su permiso a la realización de otro distinto, como lo es el de depósito.

Por tanto, la Sala precisó que el hecho de que el legislador habilite a una autoridad administrativa para que regule cuestiones de carácter técnico, no le permite imponer obligaciones que se encuentran en los permisos de almacenamiento mediante planta de depósito, a los que tienen el respectivo de almacenamiento mediante planta de suministro, pues cada permiso tiene distintos objetos y alcances, así como obligaciones y derechos; al hacerlo, la autoridad se aparta de los actos formal y materialmente legislativos que regulan dicha actividad de almacenamiento establecida en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

Así, las resoluciones reclamadas pretenden equiparar las distintas modalidades previstas para prestar el servicio de almacenamiento de gas licuado de petróleo, lo que implica rebasar o ir más allá de lo establecido en el referido Reglamento, pues

el legislador determinó que exista una diferencia entre realizar la actividad de almacenamiento mediante planta de suministro (suministrar) y mediante planta de depósito (depositar), lo que lleva implícito que la regulación que una y otra actividad requieran, no pueda encasillarse en una misma resolución o bajo las mismas reglas.

Es por lo anterior que la Sala consideró fundado el concepto de violación en examen, pues con las resoluciones que se atacan, se obliga a la quejosa a prestar servicios de almacenamiento bajo el esquema de reserva de capacidad, cuando esta actividad sólo corresponde para los titulares de los Permisos de Almacenamiento mediante Planta de Depósito (renta del almacén a terceros con custodia del gas licuado de petróleo), como se desprende de los artículos 2o., 52 y 54 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, actividad para la que la quejosa no tiene permiso.

Además, que las prerrogativas contenidas en el permiso del que es titular la quejosa, se afectan con esas resoluciones, ya que no podrá dedicar el cien por ciento de sus instalaciones al almacenamiento de gas licuado de petróleo de su propiedad para su venta, al tener que destinar un porcentaje de su capacidad de almacenamiento (del gas que compró para su venta) a la custodia o depósito a favor de terceros, lo que trastoca el objeto y actividad que sí tiene permitido de utilizar la totalidad de la capacidad de almacenamiento de su planta para la distribución de gas propio en venta, sin distraer la capacidad de almacenamiento en una actividad que no solicitó desarrollar.

La Sala reiteró que el Permiso de Almacenamiento mediante Planta de Suministro de Gas L.P. PAS-COL-03040194, que tiene

la quejosa, es únicamente para actividades de suministro de gas licuado de petróleo, el que obtuvo bajo el texto de la fracción XXV del artículo 2o. y con los alcances que refiere el artículo 54, ambos del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, por lo que hacer una actividad distinta conllevaría, inclusive, a violar la ley.

Asimismo, que del análisis de las disposiciones invocadas como fundamento de las resoluciones reclamadas, se advierte que ninguna establece la competencia para que la CRE pueda imponer a los permisionarios de almacenamiento la obligación de realizar una actividad diferente a la consignada en el permiso con que cuentan, y al hacerlo podría conllevar a que la quejosa cometa diversas infracciones a las normas que rigen la actividad (directivas y prohibiciones), en detrimento del derecho a utilizar la totalidad de la capacidad de su planta a una sola actividad (suministro de gas licuado de petróleo).

La Sala consideró que, para emitir las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011, la CRE debió tomar en cuenta el permiso con el que la quejosa realizaba su actividad de suministro de gas licuado y al no hacerlo infringió sus garantías, pues debió considerar tanto el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo como los términos del permiso.

Por tanto, de todo lo expuesto, la Sala concluyó que las resoluciones impugnadas vulneran en perjuicio de la quejosa los principios constitucionales establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, la Sala enfatizó en que la litis en el asunto consistió en determinar si con las resoluciones reclamadas RES/250/2009 y

RES/304/2011, se pretendió contrariar e ir más allá de lo que dice el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo o, si bien se respetó el marco legal que rige a los permisionarios de almacenamiento de gas licuado de petróleo mediante planta de suministro; por tanto, los argumentos de la autoridad responsable, por un lado, sobre que la quejosa contaba con un permiso del Servicio de Administración Tributaria para operar como depósito fiscal, y por el otro que al contestar la consulta de 20 de mayo de 2010, la autoridad responsable haya introducido consideraciones relativas a la venta de primera mano³⁴ de gas de importación, se encuentran fuera de ésta.

Lo que se corroboraba con el hecho de que en la ampliación de su demanda de amparo, la quejosa señaló como acto reclamado la respuesta a la referida consulta, por ser un acto de aplicación de la resolución RES/250/2011 y no por vicios propios.

Por todo lo anterior, la Segunda Sala³⁵ revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo a la quejosa para el efecto de que el Pleno de la CRE, se abstenga de aplicar la resolución

³⁴ Artículo 9 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, publicado en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de diciembre de 2007.

³⁵ Artículo 9.- Se considerará Venta de Primera Mano lo primera enajenación de Gas L.P., de origen nacional, que realice Petróleos Mexicanos a un tercero, para su entrega en territorio nacional.

Se considerará también Venta de Primera Mano la que realice Petróleos Mexicanos a un tercero en territorio nacional con Gas L.P., importado, cuando éste haya sido mezclado con Gas L.P., de origen nacional.

Las Ventas de Primera Mano comprenderán todos los actos y servicios necesarios para la contratación, enajenación y entrega del Gas L.P.

Las Ventas de Primera Mano se sujetarán a la Directiva que emita la Comisión para tal efecto."

³⁵ Por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra. El señor Ministro Luis María Aguilar Morales, se reservó el derecho de formular voto concurrente una vez que el engrose sea aprobado. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, votó en contra de algunas consideraciones.

RES/250/2009, y deje sin efectos la diversa resolución RES/304/2011, así como sus consecuencias.

Este amparo lo hizo extensivo a los actos de ejecución respecto de la resolución RES/304/2011, reclamados al Secretario y al notificador de la CRE, por provenir de un acto viciado; así como al acto reclamado en la ampliación de la demanda, consistente en la respuesta a la consulta efectuada el 20 de mayo de 2010, la cual deberá dejar sin efectos la autoridad responsable y, en su lugar, emitir otra en la que se abstenga de considerar que le resulta aplicable la resolución RES/250/2009, en tanto que conforme al permiso que tiene la quejosa, **únicamente está autorizada para recibir gas L.P. de su propiedad, almacenarlo y venderlo y no, para depositar o custodiar gas licuado de petróleo propiedad de terceros y, con plenitud de jurisdicción resuelva lo conducente en relación con la consulta planteada.**

De esta forma, la Segunda Sala consideró innecesario el estudio de los restantes conceptos de agravio, pues en nada variaría el sentido de su ejecutoria.³⁶

³⁶ Conforme a la tesis de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.", publicada en el Apéndice 2000, Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN, página 85; Registro digital: 917641.

III. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN EL AMPARO EN REVISIÓN 196/2013*

En el asunto citado al rubro, la mayoría de los señores Ministros de esta Segunda Sala, en la sesión del siete de agosto de dos mil trece, resolvió conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la empresa quejosa ***** , por considerar que las resoluciones reclamadas RES/250/2009 y RES/304/2009 (sic) resultan violatorias del principio de reserva de ley, ya que a su parecer, no guardan congruencia con las normas generales existentes en la materia ni con el objeto y condiciones del permiso que aquélla tiene otorgado.

La mencionada decisión se edificó sobre la base de estimar que mediante las resoluciones impugnadas se afectan las prerrogativas contenidas en el permiso de la quejosa (fojas 110 y

* Voto que puede consultarse en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el vínculo: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151194>.

111), imponiéndole la carga de realizar un objeto distinto al que le fue concedido a fin de prestar a terceros el servicio de depósito de gas licuado de petróleo, por considerar que no podrá dedicar el cien por ciento de sus instalaciones al almacenamiento de gas LP de su propiedad para su venta, en tanto que se le obliga a destinar un porcentaje de su capacidad de almacenamiento a la custodia o depósito a favor de terceros.

Sin embargo, disiento de esta conclusión al sustentarse en una interpretación inexacta de la normatividad que rige la actividad de almacenamiento del gas LP, y por no tomarse en cuenta el problema jurídico que subyace en las resoluciones impugnadas, como enseguida expongo.

En principio, es menester precisar que el artículo 4o., párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo establece que el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas pueden ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, lo cuales pueden construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos en términos de la normatividad correspondiente.

Por su parte, el artículo 14 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo prevé los diversos permisos que pueden otorgarse a los particulares, clasificándolos según la actividad a realizar, ya sea que se trate de transporte (en auto-tanques u otros vehículos móviles, por medio de ductos para uso común o autoconsumo), almacenamiento (en cualquiera de las plantas de depósito, suministro, estación de gas LP para carburación de autoconsumo o instalación de aprovechamiento), y distribución (ya sea mediante planta de distribución, estación de gas LP para carburación, establecimiento comercial o ductos).

El diecisiete de noviembre de dos mil nueve, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la resolución **RES/250/2009**, emitida por la Comisión Reguladora de Energía (que es uno de los actos reclamados), denominada: **"RESOLUCIÓN POR LA QUE SE REGULA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ALMACENAMIENTO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO EN CONDICIONES NO DISCRIMINATORIAS, MEDIANTE EL ACCESO ABIERTO A LOS SISTEMAS RESPECTIVOS QUE SE ENCUENTRAN DIRECTAMENTE VINCULADOS A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE O DISTRIBUCIÓN POR DUCTO O QUE FORMAN PARTE INTEGRAL DE LAS TERMINALES DE IMPORTACIÓN O DISTRIBUCIÓN DE DICHO PRODUCTO"**.

Ahora bien, del permiso otorgado a la empresa quejosa ***** , de almacenamiento de gas licuado de petróleo (LP) mediante planta de suministro, se advierte que en la condición primera se estableció expresamente que el permisionario debe cumplir con las disposiciones técnicas, reglamentarias, de seguridad y de regulación que rijan la actividad de distribución de gas LP (que emita la Dirección General de Gas LP), así como otras disposiciones federales, estatales, municipales o locales aplicables, en tanto que en la condición segunda se prevé que el permiso estará sujeto a las disposiciones del Reglamento del Gas LP (obviamente vigente en la temporalidad en que se emitió el aludido permiso, que fue el 30 de marzo de 2004).

Además, en la condición séptima, numeral 5, del permiso en comento, se establece de manera expresa que su titular se encuentra obligado, entre otras cuestiones, a prestar el servicio en forma eficiente, segura y oportuna de acuerdo con las condiciones establecidas en las disposiciones legales aplicables.

De las citadas estipulaciones se pone de relieve la obligación de sujetarse a las disposiciones que vaya emitiendo la autoridad competente, habida cuenta que en el Reglamento del Gas LP vigente al momento en que se emitió el permiso (2004), ya se facultaba a la Comisión Reguladora de Energía para regular lo relativo a las ventas de primera mano, que por cierto hasta antes de que entrara en vigor el nuevo reglamento (expedido el 5 de diciembre de 2007), no podía llevarse a cabo en plantas de suministro privadas, sino sólo en las de ***** (lo que a la postre se modificó).

Sobre tales premisas, me parece que es inexacto uno de los puntos medulares que orientan el sentido del fallo mayoritario, pues desde mi perspectiva, los permisionarios como la quejosa, que cuentan con un permiso de almacenamiento mediante planta de suministro, se encuentran obligados a observar las disposiciones del nuevo Reglamento de Gas LP, ya que si bien aquél fue expedido bajo la vigencia del reglamento abrogado de 1999, el cual consideraba diferente la actividad de almacenamiento que se lleva a cabo en una planta de depósito y en una planta de suministro (en la primera sólo se guardaba el combustible de terceros y en la segunda se comercializaba producto propio); lo cierto que tal situación cambió con motivo de la entrada en vigor del nuevo reglamento expedido en 2007, como se advierte de los siguientes preceptos:

El artículo 2o., fracción II, del nuevo reglamento define al almacenamiento como la actividad de recibir y conservar Gas L.P., a granel, para su posterior **suministro**, para **consumo propio**, o para su posterior **devolución a terceros**; de lo que se advierte que en los dos primeros supuestos el producto es propiedad del almacenista por eso puede venderlo o suminis-

trarlo, así como consumirlo, y en la tercera hipótesis el combustible no le pertenece sino sólo lo tiene en depósito y por ello tiene que restituirlo a su propietario.

Por ese motivo, se considera que es diferente la actividad de almacenamiento que se lleva a cabo en una planta de depósito y en una planta de suministro, pues si se atiende de manera aislada al texto de las fracciones XXVI y XXVII del citado artículo 2o., puede concluirse que en el primer supuesto sólo se resguarda el combustible propiedad de un tercero para su posterior devolución; en cambio, en las instalaciones de la segunda clase mencionada, se mantiene el gas LP para poder venderlo, por lo que se infiere que es propiedad del permisionario que lo almacena (como se afirma en el criterio mayoritario).

No obstante lo anterior, resulta importante tomar en cuenta que el artículo 48 del reglamento en comento establece, de manera expresa, que el almacenamiento mediante "planta de suministro" comprende la actividad de recibir y conservar Gas L.P., en una Planta de Suministro, incluidas las de Petróleos Mexicanos, para su **venta o entrega** a Permisionarios; de lo que se infiere válidamente que en esta definición se contempla la posibilidad de que el permisionario no enajene únicamente el combustible (que sería el propio), sino también que lo entregue a otros permisionarios, supuesto en el que entonces el titular de las instalaciones estaría prestando un servicio de almacenamiento a un tercero propietario del gas.

Además, el artículo 49, fracción II, del citado Reglamento establece con meridiana claridad que el servicio de almacenamiento mediante planta de suministro (como la de la quejosa), debe prestarse en condiciones no discriminatorias y de conformidad

con las directivas que emitan la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda; lo que es reiterado en el artículo 68 del propio ordenamiento reglamentario en comento, al señalar que los servicios que sean objeto de los permisos referidos en éste deberán prestarse de manera permanente y uniforme, en condiciones equitativas y no discriminatorias, en cuanto a su calidad, oportunidad, cantidad y precio, así como que la prestación del servicio estará limitada a la capacidad disponible de la infraestructura permitida; de lo que se infiere que la obligación de prestar el servicio a terceros es aplicable también a las mencionadas plantas de suministro.

En esa tesitura, me parece que las nuevas disposiciones que regulan la actividad de almacenamiento en plantas de suministro, sí son aplicables a los permisionarios como la quejosa, aun cuando su permiso haya sido expedido bajo la vigencia del reglamento abrogado de 1999, pues incluso en dicho documento se estableció que deberían cumplir con las disposiciones legales aplicables, entre las que obviamente se encuentra la nueva normatividad que rige a la mencionada actividad.

Al margen de la mencionada interpretación, considero que también debió tomarse en cuenta que la resolución número RES/250/2009 (que es uno de los actos reclamados), no es aplicable a cualquier planta de suministro, sino sólo a las que se encuentren directamente vinculadas a los sistemas de transporte o distribución por ducto o que formen parte integral de las terminales de importación o distribución de gas LP (respecto de las cuales se regula la prestación del servicio de almacenamiento de gas licuado de petróleo en condiciones no discriminatorias, mediante el acceso abierto a los sistemas respectivos).

Lo anterior tiene singular relevancia, pues de las constancias de autos se advierte que existe un problema jurídico que subyace en las resoluciones impugnadas, pues la quejosa pretendió enajenar gas LP de importación de su propiedad a una filial de ***** , en la planta de almacenamiento para distribución que tiene en Manzanillo, por lo que la empresa controlada por la mencionada institución, formuló diversas consultas para verificar si podía llevar a cabo, legalmente, la transacción relativa, dado que ***** es el único que actualmente se encuentra autorizado para importar el aludido producto al país, así como para realizar la venta de primera mano; negándose la autorización correspondiente al estimar que al haberse comprado el producto para su importación al país, en realidad tendría que celebrarse un contrato de almacenamiento y no de suministro en las aludidas instalaciones, pues ***** sería el propietario del combustible importado al interior de las instalaciones de la quejosa.

Por tal motivo, al resolverse la consulta que a su vez formuló la empresa quejosa, la autoridad responsable emitió la resolución SE/DGHB/3613/2011 del 6 de octubre de 2011, en la que determinó que la diversa resolución RES/250/2009 sí es aplicable y obliga a todos los permisionarios de almacenamiento de gas licuado de petróleo mediante planta de suministro, cuyos sistemas formen parte de terminales de importación y que presten el servicio correspondiente a terceros, precisando que bajo los regímenes de ventas de primera mano y de comercio exterior vigentes, estaría prestando un servicio de almacenamiento de gas LP cuando se trate de la operación con producto de importación, dado que ***** necesariamente sería el propietario del combustible importado al interior de las instalaciones de la terminal de importación objeto de su Permiso, a efecto de realizar

en la propia planta de suministro la entrega del producto objeto de venta de primera mano.

Sobre tales premisas, me parece que si bien las resoluciones impugnadas no podrían considerarse como actos de aplicación opcional y voluntaria para la quejosa, lo cierto es que ello tiene su razón de ser en la naturaleza de sus propias instalaciones, al formar parte de una terminal de importación, y sobre todo, en el tipo de actividades que pretende llevar a cabo, pues desde mi particular punto de vista, no puede vender en su planta de suministro Gas LP de importación, sino que al ser adquirido por ***** este organismo tendría el carácter de propietario del combustible importado al interior de las instalaciones de la terminal de importación y, por ende, la quejosa le estaría prestando un servicio de almacenamiento.

Además, me parece que las resoluciones impugnadas no cambian el objeto del permiso de la quejosa, como reiteradamente se sostiene en el fallo de la mayoría, pues sólo establecen una carga adicional para que proporcione a otros permisionarios servicios de almacenamiento, sin que se sea óbice que la planta que tiene permitida sea para suministro, pues actualmente el almacenamiento no es exclusivo de las plantas de depósito, sino también de las plantas de almacenamiento para suministro, como es precisamente el caso de las que forman parte integral de las terminales de importación o distribución.

De acuerdo con tales reflexiones jurídicas, no coincido con el criterio **mayoritario**, pues a mi parecer, la autoridad responsable **emitió las resoluciones impugnadas en ejercicio de sus facultades para fijar reglas adecuadas de competencia y evitar prácticas discriminatorias**, habida cuenta que sólo reguló la

forma en que tiene que prestarse el servicio de almacenamiento en las plantas que refiere, tanto de depósito como de suministro. Lo que me motiva a disentir del criterio de la mayoría, pues considero que en la especie debió negarse el amparo y protección de la Justicia Federal a la empresa quejosa.

ATENTAMENTE

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO
FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

grl

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9o., del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

IV. CONCLUSIONES

1. La CRE es uno de los órganos reguladores coordinados en materia energética, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, con autonomía técnica, operativa y de gestión, la cual cuenta con facultades para aprobar, supervisar y expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo y petrolíferos, entre otros.
2. Las resoluciones de la CRE deben ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo o reglamentario que habilita y condiciona su emisión, así como apegarse a los actos formal y materialmente legislativos que regulen la actividad que corresponda.

3. Conforme a las reglas generales administrativas emitidas por la CRE y los artículos 2o., 52 y 54 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999, existen dos modalidades de permisos para el almacenamiento del Gas L.P.: 1) mediante planta para suministro que comprende la actividad de comprar y conservar el producto en la planta de suministro para su venta a terceros; y 2) por planta para depósito.
4. La diferencia principal entre ambos permisos es la propiedad del Gas L.P., ya que en el primero, el dueño de éste es el titular del permiso de almacenamiento, y en el segundo caso la propiedad del gas es de un tercero.
5. La CRE carece de facultades para imponer a los permisionarios de almacenamiento, a través de sus resoluciones, la obligación de realizar una actividad diferente a la consignada en el permiso con que cuentan, y si lo hiciere, infringe las garantías de los permisionarios, así como los principios previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal; de manera que resultarían violatorias del principio de reserva de ley, al no guardar congruencia con las normas generales que rigen la materia y que son de rango superior.
6. Si el Permiso de Almacenamiento mediante Planta de Suministro de Gas L.P. que tiene la quejosa es únicamente para actividades de suministro de gas licuado de petróleo, y la resolución RES/250/2009 y la de su acto de aplicación RES/304/2011 que se impugnan la obliga a prestar servicios de almacenamiento bajo el esquema

de reserva de capacidad, cuando esta actividad no corresponde al permiso otorgado; ello va más allá de lo establecido en el Reglamento mencionado, infringiendo las garantías y principios referidos de la Norma Fundamental.

V. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO AL AMPARO EN REVISIÓN 196/2013

Dr. Jaime Cárdenas Gracia*

1. INTRODUCCIÓN

En el amparo en revisión, resuelto el 7 de agosto de 2013, es decir, antes de la reforma energética en vigor,¹ la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupó de la validez jurídica de disposiciones generales que fueron emitidas por la Comisión Reguladora de Energía (RES/250/2009 y RES/304/2011), con posterioridad a la obtención de un permiso de almacenamiento que había obtenido la parte quejosa años atrás, para instalar y operar una Planta de Suministro de Gas L.P. (30 de marzo de 2004). El citado permiso le confirió derechos a su titular para recibir, almacenar y vender Gas L.P.

* Investigador titular "B" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ La reforma constitucional energética se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013. La legislación secundaria energética se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 agosto de 2014. Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014; y, Cárdenas Gracia, Jaime, "La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, número 143, 2015.

La parte quejosa argumentó que las resoluciones materia del amparo, que contenían disposiciones generales de la Comisión Reguladora de Energía, violaban los artículos 16 y 133 de la Constitución, porque la autoridad responsable había vulnerado los principios de reserva de ley, jerarquía normativa y subordinación jerárquica, al haber expedido normas generales sin congruencia con las normas jurídicas superiores. Se adujo violación, entre otras, a los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, fundamentalmente a los artículos 2o, 14, 47, 49, 52 y 54 del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de 28 de junio de 1999.

El problema jurídico medular consistió en determinar si un permiso de almacenamiento para suministro, como el de la quejosa, podía comprender también las actividades de almacenamiento para depósito. La diferencia estriba en que el permiso de almacenamiento para suministro permite a su titular comprar, almacenar y vender el gas licuado de petróleo, y el permiso de almacenamiento para depósito faculta a recibir, almacenar o custodiar un gas de un tercero y regresarlo al depositario o a quien él indique. La parte quejosa manifestó que las regulaciones generales posteriores a su permiso de 2004, emitidas por la Comisión Reguladora de Energía, ampliaban o modificaban el tipo de permiso que se le había otorgado, que era de suministro y no de depósito, y con ello, se infringían los principios de reserva de ley, jerarquía normativa y subordinación jerárquica.

2. POSICIÓN DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la resolución del amparo en revisión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da la razón a la parte quejosa, con los siguientes argumentos:

1. Las resoluciones RES/250/2009 y RES/304/2011 pretenden ser cláusulas habilitantes, que son normas administrativas generales, que tienen por objeto pormenorizar cuestiones de carácter técnico que por su complejidad o minucia es conveniente que sean desarrolladas por la autoridad administrativa debido a su elevado nivel de especialización.
2. En la contradicción de tesis 84/2001, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó los límites de las cláusulas habilitantes:
 - a) Las reglas generales administrativas, al ser expedidas con base en una habilitación legal o reglamentaria, se encuentran por debajo de las leyes del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales, así como de los Reglamentos del Presidente de la República o de los Gobernadores.
 - b) Al encontrarse sujetas al principio de primacía de la ley y al diverso de primacía reglamentaria, las referidas reglas administrativas no pueden derogar, limitar o excluir lo previsto en las disposiciones de observancia general contenidas en los actos formalmente legislativos o formalmente reglamentarios.

- c) La habilitación para expedir disposiciones de observancia general no puede conferirse en una materia que constitucionalmente esté sujeta al principio de reserva de ley.
 - d) Las reglas generales administrativas son emitidas por órganos del Estado y, por ende, sin rebasar lo dispuesto en la respectiva cláusula habilitante, pueden vincular a los gobernados y precisar el alcance de los deberes y obligaciones que legalmente les corresponden.
 - e) La emisión de reglas generales administrativas puede sujetarse por el órgano que establezca la respectiva cláusula habilitante al desarrollo de un procedimiento previo en el que se cumplan determinadas formalidades que estime convenientes el órgano habilitante.
3. De acuerdo con el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución, en ningún caso, salvo las excepciones de los artículos 29 y 131 constitucionales, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o de las legislaturas locales, puede ejercer las atribuciones que corresponden al legislativo.
4. El principio de primacía de la ley, derivado del artículo 72, inciso H), de la Constitución Federal, indica que las normas inferiores no pueden derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, pues éstos tienen fuerza derogatoria y activa sobre las normas de menor rango.

5. El Reglamento de Gas Licuado de Petróleo establece en su articulado que el almacenamiento de este gas puede realizarse en plantas de suministro y en plantas de depósito. Los permisos para operar ambos tipos de plantas son diversos. El permiso de almacenamiento para suministro, permite a su titular, comprar, almacenar y vender el gas licuado de petróleo, y el permiso de almacenamiento para depósito lo faculta a recibir, almacenar o custodiar gas de un tercero y regresarlo al depositario o a quien él indique.
6. Las regulaciones generales posteriores al permiso de suministro de la quejosa de 2004, emitidas por la Comisión Reguladora de Energía, amplían y modifican el tipo de permiso otorgado, el cual es de suministro y no de depósito, y las regulaciones generales reclamadas, le impiden a la reclamante dedicar el cien por ciento de sus instalaciones al almacenamiento de gas licuado de petróleo de su propiedad para su venta, en tanto que la obliga a destinar un porcentaje de su capacidad de almacenamiento (del gas que compró para su venta) a la custodia o depósito a favor de terceros, lo que no se permite en el título del permiso que obtuvo.
7. En este sentido, las reglas administrativas reclamadas no pueden ir más allá de lo dispuesto en la ley que reglamentan, ni ser contrarias a la ley ni al Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.
8. En virtud de los argumentos expuestos, la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ampara y protege a la parte quejosa.

3. EL VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

El Ministro sostiene que las situaciones previstas en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de 28 de junio de 1999, se modificaron con el nuevo Reglamento expedido el 5 de diciembre de 2007.² Este último Reglamento en su artículo 2o, fracción II, define al almacenamiento como la actividad de recibir y conservar Gas L.P., a granel, para su posterior suministro, para consumo propio, o para su posterior devolución de terceros. En la tercera hipótesis el combustible no le pertenece al almacenista sino sólo lo tiene en depósito y, por ello, tiene que restituirlo al propietario.

Según su punto de vista, el artículo 48 del Reglamento de 2007 establece, de manera expresa, que el almacenamiento mediante planta de suministro comprende la actividad de recibir y conservar Gas L.P. para su venta o entrega a permisionarios, de lo que se infiere que la definición anterior, contempla la posibilidad de que el permisionario no enajene únicamente el combustible, sino que también lo entregue a otros permisionarios, supuesto en el que el titular de las instalaciones estaría prestando un servicio de almacenamiento a un tercero propietario del gas.

Agrega que el artículo 49, fracción II, del Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de 2007, indica que el servicio de almacenamiento debe prestarse en condiciones no discriminatorias y de conformidad con las directivas que emitan la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía.

² Ambos reglamentos quedaron abrogados el 31 de octubre de 2014, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de las actividades o que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos.

Estima que, aunque el permiso de la quejosa se expidió bajo las reglas de otro Reglamento, está obligada a cumplir con las disposiciones legales aplicables, entre las que se encuentra la nueva normativa emitida por la Comisión Reguladora de Energía.

Concluye que las resoluciones impugnadas no cambian el objeto del permiso de la quejosa, pues sólo se establece una carga adicional para que proporcione a otros permisionarios servicios de almacenamiento, sobre todo cuando la planta de la quejosa forma parte de las terminales de importación o distribución.

4. PROBLEMAS JURÍDICOS INVOLUCRADOS

Los asuntos jurídicos planteados estuvieron relacionados con los principios de reserva de ley, jerarquía normativa y subordinación jerárquica. Me referiré a ellos, y a otros que considero también pudieron ser parte de la decisión. Así, me ocuparé de la validez jurídica, la unidad del ordenamiento, la coherencia del ordenamiento, la prohibición de la aplicación retroactiva, la crisis de la ley y las cláusulas habilitantes, así como a las implicaciones de la derogación.

a) *Principio de reserva de ley*

El artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal establece un principio de reserva de ley en materia de hidrocarburos. El Congreso de la Unión tiene una competencia exclusiva para legislar en este ámbito y ningún otro poder o instancia puede intervenir en la esfera de libertad de una persona en relación con los hidrocarburos si ese supuesto de limitación no está previsto en la ley.

La reserva de ley implica que todos los actos de intervención de la autoridad en la esfera de la libertad que corresponde a las personas, dentro del constitucionalismo democrático, son competencia exclusivamente del legislativo. No pueden limitarse ni restringirse derechos humanos en disposiciones administrativas. Sólo por ley puede aceptarse una limitación a un derecho fundamental. Por eso, los delitos, las penas, los tributos y, en general, la limitación de los derechos fundamentales, debe establecerse en ley formal y materialmente. De otra suerte, la restricción a los derechos podría determinarse por autoridades sin representación democrática y sin legitimidad democrática de origen.³

En el caso concreto, y dado que la regulación en materia de hidrocarburos es competencia del Congreso de la Unión, la intervención reguladora de la autoridad administrativa debe ser muy cuidadosa, principalmente cuando esa regulación impone obligaciones, deberes o restricciones al ejercicio de un derecho. La quejosa recibió un permiso para instalar una planta de suministro y, de acuerdo al Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de 1999 que estaba en vigor al momento del otorgamiento del permiso —2004—, su autorización la facultaba para comprar, almacenar y vender el gas licuado de petróleo, pero no para recibir, almacenar o custodiar un gas de un tercero y regresarlo al depositario o a quién éste indicara. En este sentido, la permisionaria quejosa tiene razón, al igual que la mayoría de los Ministros de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³ Ventura, Manuel E., y Zovatto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Civitas, 1989, p. 170.

Más discutible, desde mi punto de vista, es la aceptación en el derecho mexicano de las cláusulas habilitantes. Éstas parecen una necesidad por el crecimiento del aparato administrativo del Estado y por los requerimientos para pormenorizar cuestiones de carácter técnico que, por su complejidad o minucia, es conveniente que sean desarrolladas por la autoridad administrativa debido a su elevado nivel de especialización. Sin embargo, las posibilidades de deslegitimación jurídica o de invalidez que conlleva su aprobación son muy grandes, porque al regularse asuntos de detalle, aparentemente "técnicos", se pueden violentar no sólo los principios de reserva de ley, jerarquía normativa y subordinación jerárquica, sino expulsar del sistema jurídico a las normas habilitantes en cuestión.

b) La jerarquía normativa

Consecuencia de la violación al principio de reserva de ley y de reglamento, se infringió también la jerarquía normativa. Las normas generales de la Comisión Reguladora de Energía no pueden estar por encima de un Reglamento del titular del Poder Ejecutivo, y menos por encima de las leyes o de la Constitución. En el caso analizado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es palpable la violación al principio de jerarquía contemplado en el artículo 133 constitucional, porque la Comisión Reguladora de Energía pretende que sus normas generales de menor rango modifiquen el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.⁴

⁴ López Olvera, Miguel Alejandra, *Tratado de la Facultad Reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, pp. 96-112.

c) *Subordinación jerárquica*

Las normas generales de la Comisión Reguladora de Energía están por debajo de todo el ordenamiento jurídico superior, incluyendo y empezando por el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo. Una norma inferior de carácter administrativo, salvo las consideraciones sobre el parámetro constitucional y convencional,⁵ no puede ir más allá de la norma superior ni menoscabar o limitar derechos adquiridos de las personas.

d) *La validez jurídica*

Uno de los conceptos más ambiguos del derecho es el de la validez de las normas. Tiene relación con otros como vigencia, eficacia y justicia o legitimidad de las normas. Ante la ambigüedad del concepto, Carlos Santiago Nino propone seis significados de validez;⁶ otros autores, como Capella, sostienen la inutilidad del concepto porque se diluye en los otros de vigencia, eficacia o justicia.⁷ Uno de los que ha intentado establecer una clasificación más o menos completa de la validez es Ramón Soriano,⁸ que distingue entre validez formal, normativa, sociológica y axiológica, y que, posteriormente es seguida por otros autores.⁹

⁵ Astudillo, César, "El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Carbonell, Miguel y otros (coords.), *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, tomo IV, vol. 1, México, UNAM, 2015, pp. 117-168.

⁶ Nino, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del Derecho*, Buenos Aires, Astrea, 1988, pp. 132-133.

⁷ Capella, Juan Ramón, *El Derecho como lenguaje*, Barcelona, Ariel, 1968, pp. 104-106.

⁸ Soriano, Ramón, *Compendio de teoría general del Derecho*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1993, p. 122.

⁹ Martínez Roldán, Luis y Fernández Suárez, Jesús A., *Curso de teoría del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1997, pp. 141-154.

La validez formal de la norma jurídica equivale a vigencia. Hay vigencia cuando se dice que una norma existe. Ello ocurre cuando se cumplen los dos siguientes requisitos: 1) Haber sido creada en la forma y siguiendo el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para la creación de normas; y, 2) Cuando la norma, además de haber sido creada en la forma y siguiendo el procedimiento establecido, es dictada o aprobada por una autoridad competente. Algunos agregan, con muchas críticas de otros, un tercer elemento para la validez formal o vigencia que alude a un requisito de coherencia. Es decir, para que la norma sea válida no sólo debe ser promulgada por los órganos competentes y siguiendo el procedimiento y la forma establecida, sino que además su contenido no puede oponerse a las normas de mayor rango, principalmente las constitucionales, pero se aclara que la coherencia funciona como criterio lógico y no axiológico, lo que resulta un contrasentido, porque la coherencia no sólo puede ser referida a elementos lógicos sino principalmente axiológicos o de contenido de las normas superiores, ya sean constitucionales o convencionales.

Ante esta crítica, autores como Ferrajoli distinguen entre validez formal o vigencia que se da cuando se cumplen los dos primeros requisitos, y denomina validez sustancial o material cuando ésta comprende a los tres requisitos, en el entendido de que la coherencia de las normas secundarias con las normas constitucionales y convencionales no es sólo lógica, sino material o de contenidos, lo que permite la crítica interna al derecho por Jueces y autoridades, es decir, el cuestionamiento del derecho formalmente válido o vigente, pero materialmente inválido.¹⁰

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1989, pp. 871-874.

El segundo significado de validez es el de validez normativa. Éste entiende a la validez como fuerza obligatoria de la norma. En este sentido, la fuerza obligatoria no tiene que ver con su racionalidad, justicia o bondad, sino que deviene de su existencia dentro de un determinado sistema jurídico. De tal suerte que si la norma es creada y reconocida por las autoridades como perteneciente al sistema jurídico es norma válida y, como tal, debe ser aplicada por los órganos del Estado. Esto es, la validez deriva de las autoridades y no de los ciudadanos, lo que históricamente ha favorecido que regímenes no democráticos sostengan la obediencia y validez de normas jurídicas que riñen con los derechos humanos y la voluntad de las personas y, eso no puede admitirse en el contexto de un Estado democrático de derecho.

La validez sociológica entendida como eficacia, como vigencia social o práctica de la norma. En esta validez lo decisivo no es el estudio de lo que los órganos de poder o los juristas denominan derecho positivo o vigente, sino el conocimiento del derecho que regula efectivamente la conducta de una sociedad determinada, por ser el realmente vivido y acatado por sus destinatarios. La eficacia puede predicarse en relación al nivel de cumplimiento voluntario de las normas por los ciudadanos y también se puede analizar desde la actividad de las autoridades que aplican el derecho, es decir, de su nivel de aplicación u observancia forzosa. Es obvio que el derecho será más fuerte y sólido en sociedades en donde existe el cumplimiento voluntario de los ciudadanos a sus normas y no en aquéllas en donde es impuesto. También debe tenerse en cuenta que una validez puramente fáctica representa una zona intermedia que no permitiría ni el cumplimiento total a las normas —la confusión con las leyes de la naturaleza— ni su incumplimiento absoluto —la inexistencia de positividad del derecho—.

Finalmente, hay quien sostiene una validez desde el plano axiológico, en donde ésta viene dada por los contenidos de las normas, pero no los contenidos jurídicos de las normas constitucionales y convencionales, sino los externos al orden jurídico relacionados con el nivel de justicia, de solidaridad, de libertad o igualdad que una norma o conjunto normativo promueve. Para realizar el análisis, es obvio que necesitaremos un catálogo de valores externos al derecho que nos permitan evaluarlo. Estos análisis son propios de las distintas teorías del derecho natural, pero también de otras posiciones jurídicas como el marxismo, la teoría del uso alternativo del derecho o los *Critical Legal Studies*.

En Brasil, Miguel Reale,¹¹ y en México, entre otros, García Máynez, han combinado los diversos sentidos de la validez; así, Reale ha elaborado su teoría tridimensional: El derecho no es puro hecho, ni pura norma, ni puro valor; el derecho es el hecho social en la forma que le da una norma jurídica de acuerdo con un determinado sistema de valores éticos. García Máynez ha concebido la teoría de los tres círculos en la cual destacan siete diversos tipos de normas: 1) formalmente válidas, sin eficacia (García Máynez utiliza como sinónimo positividad y eficacia) y sin valor intrínseco; 2) intrínsecamente valiosas, dotadas de vigencia o validez formal, pero carentes de eficacia; 3) normas intrínsecamente válidas, pero no formalmente válidas y carentes de eficacia; 4) formalmente válidas, sin valor intrínseco, pero eficaces; 5) normas eficaces, formal e intrínsecamente válidas; 6) normas intrínsecamente válidas, eficaces, pero sin validez formal; y, 7) normas eficaces, sin vigencia formal ni validez intrínseca.¹²

¹¹ Reale, Miguel, *Teoría tridimensional del Derecho*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 69-116.

¹² García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1978, p. 45.

La validez de las cláusulas habilitantes es discutible desde el punto de vista formal, porque su reconocimiento es fundamentalmente jurisprudencial y, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intentado cuidar que dichas cláusulas no transgredan el principio de reserva de ley o de reserva reglamentaria, lo cierto es, como en este caso, que las cláusulas habilitantes suelen limitar, restringir y menoscabar derechos fundamentales, así como principios y procedimientos democráticos incidiendo en su validez material. Las cláusulas habilitantes no nacen de un órgano representativo y se procesan y aprueban mediante procedimientos que no son públicos, que obedecen a pretendidas razones técnicas, que no siempre son compatibles con el marco constitucional y convencional del Estado. Por eso, el empleo de las cláusulas habilitantes no puede ser libérrimo y, para tener la mínima legitimidad democrática y jurídica, es necesario que estén plenamente justificadas, derivar de la jerarquía normativa superior, y de parámetros constitucionales y convencionales indudables.

e) La unidad del ordenamiento jurídico

Hay problemas de identidad y problemas de estructura. En el primer caso, se plantea el problema de pertenencia a un sistema de normas independientes; en el segundo, se analizan los criterios de pertenencia de las normas dependientes. Los criterios de pertenencia determinan la unidad de los sistemas jurídicos que consisten en identificar si una norma *N* pertenece al sistema *S*. Las normas independientes son aquellas que su pertenencia a un sistema no está condicionada por la previa pertenencia de otras normas a ese sistema —la norma fundamental o la regla de reconocimiento son ejemplo de normas independientes—. Las normas dependientes presuponen la existencia previa de otras

normas que pertenecen a ese sistema, ya sean independientes o dependientes (desde las normas constitucionales a la sentencia y el contrato).

En general, se acepta que el término validez se emplee para expresar la pertenencia a un sistema de las normas dependientes, pues no tiene sentido predicar la validez de las normas independientes; la validez versa, principalmente, sobre una relación entre normas y no sobre los criterios que permiten distinguir un sistema jurídico de otro.¹³

Una de las primeras teorías sobre la pertenencia de las normas a un sistema es la de John Austin (1790-1859). Austin señaló que una norma pertenece a un sistema jurídico si ha sido dictada directa o indirectamente por un legislador soberano. Las normas jurídicas son imperativas o mandatos emanados de un soberano y dirigidos a los súbditos en el ámbito de una sociedad política independiente. Un mandato es la expresión de un deseo de que alguien haga u omita algo, acompañado de la previsión de un daño en el caso de que tal deseo no sea satisfecho. Esta posición fue criticada por Hart en *El concepto de Derecho*, pues el modelo de Austin no puede dar cuenta de algunas normas como la costumbre y no puede explicar la continuidad del derecho cuando un soberano sucede a otro, ni puede identificar al soberano en muchos Estados modernos.¹⁴

En Kelsen, la validez o pertenencia de una norma jurídica se fundamenta en otra superior y así sucesivamente hasta llegar

¹³ Caracciola, Ricardo, *El sistema jurídico. Problemas actuales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 57.

¹⁴ Hart, H.L.A., *El concepto de Derecho*, traducción de Genaro R. Carrió, México, Nacional, 1980, pp. 63-97.

a la norma fundamental. El sistema jurídico es dinámico y en él existe una delegación de autoridad, no por razón de contenidos, sino de autorizaciones entre las normas superiores y las inferiores, de tal suerte que éstas son consecuencia de la ejecución o cumplimiento de las superiores. Para ello, la autoridad prevista en las superiores ha seguido el procedimiento establecido en éstas y crea o establece las nuevas normas inferiores.

El problema obvio de la teoría kelseniana reside en la norma primera o fundamental. La norma fundamental carece también de contenidos e historia; es en Kelsen una hipótesis lógico-epistemológica y podría enunciarse en los siguientes términos: "Es preceptivo comportarse de acuerdo con lo que la Constitución prescribe".¹⁵ La norma fundamental no puede, por tanto, hacerse confundir con la Constitución, ya que es anterior y fundamenta la validez de la primera Constitución.

Kelsen ha sido cuestionado por su teoría sobre la norma fundamental y, en algunas de sus obras admite que no puede ser totalmente formal, que requiere de algún elemento o principio de eficacia para que haga viable el sistema dinámico a que da lugar su teoría. Además, Kelsen ha sido refutado porque intenta darle carácter normativo a la norma fundamental cuando no lo tiene, pues es un presupuesto lógico-epistemológico según su teoría.

La regla de reconocimiento en la teoría de Hart, es aquella que especifica alguna característica o características que han de poseer las demás normas para ser reglas válidas parte del sistema.

¹⁵ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, traducción de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1981, p. 210.

En las sociedades primitivas, la regla de reconocimiento puede consistir en una lista o texto escrito de reglas. En las sociedades más desarrolladas, las características para identificar las normas válidas son variadas: se puede hacer referencia a un texto revestido de autoridad del que derivan las demás; al hecho de haber sido sancionada por una autoridad específica; a su larga vigencia consuetudinaria; a su relación con ciertas decisiones judiciales; a los requisitos para su elaboración, etcétera.

Entre las características de identificación pueden surgir conflictos, por lo que será necesario jerarquizarlos o escoger uno de ellos como el básico. Hart, sin embargo, no habla de diferentes reglas de reconocimiento sino de la Regla de Reconocimiento, la que para él consiste en el reconocimiento concordante de los tribunales y funcionarios al identificar el derecho por referencia a ciertos criterios y apreciar críticamente las desviaciones propias y ajenas.¹⁶ El reconocimiento es entendido como un criterio común y público de decisiones correctas y que engloba el reconocimiento de los particulares de obedecerlas.

La regla de reconocimiento hartiana es por tanto fáctica, sociológica, no pretende ser normativa, no pretende tener validez, porque ella misma es el criterio de validez. Según Ruiz Manero, la regla de reconocimiento tiene las siguientes características: 1) Es una regla última, en el sentido de que ella es la que proporciona el criterio de validez de todas las demás y no está sometida a ningún criterio de validez establecido por otras normas; 2) Al ser ella el criterio de validez, su validez no es cuestionable; 3) Su existencia no es como la de los demás, ya que

¹⁶ Hart, H.L.A., *El concepto de Derecho*, op. cit., nota 14, p. 137.

consiste en un hecho fáctico o sociológico; 4) La regla que proporciona los criterios de identificación de las demás reglas del sistema, bien puede ser considerada como una característica definitoria del sistema y, por ello, digna de ser llamada derecho.¹⁷

En el caso de los Jueces y autoridades, la regla de reconocimiento se acepta y forma parte de lo que Hart denomina el punto de vista interno del derecho. Frente a los que elaboran enunciados internos, desde el derecho, existe el punto de vista externo que consideran al derecho como un fenómeno, un hecho social o cultural. Así, para Jueces y autoridades la regla de reconocimiento es el derecho y para los que estudian éste desde una perspectiva externa al mismo, la regla de reconocimiento es un hecho sociológico.

Raz propuso un criterio de pertenencia de las normas al sistema que se fundamenta en la conducta que, efectivamente, realizan los órganos de aplicación y no la conducta que éstos deban realizar. Los Jueces y autoridades cuando aplican normas a los casos concretos, reconocen su existencia y su validez. Ese dato implica que se reconocen esas normas como pertenecientes al sistema. Las críticas a Raz señalan que el autor no toma en cuenta las instituciones que promulgan normas (legisladores), en cuanto aplicadores de normas previas para producir otras y, tampoco advierte que ciertos individuos —árbitros— son competentes para resolver controversias y también aplican normas previas para generar otras nuevas.¹⁸

¹⁷ Ruiz Manero, Juan, *Jurisdicción y normas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 113 y ss.

¹⁸ Raz, Joseph, *The Concept of a Legal System. An Introduction to the Theory of Legal System*, Oxford University Press, 1970, pp. 49-70.

En la teoría de Dworkin, se indica que el punto de partida erróneo del positivismo jurídico ha consistido en pretender que el derecho sólo son normas o reglas, cuando en los casos difíciles hay que acudir a principios. Éstos pertenecen a la moralidad positiva de una determinada comunidad, y el derecho, por tanto, debe entenderse como un campo integrado por normas o reglas jurídicas institucionales, exigencias morales o principios y directrices políticas. Esta concepción jurídica pone en entredicho la existencia de criterios descriptivos y conceptuales de identificación de normas, ya que en Dworkin lo más importante es la justificación de las decisiones jurídicas y judiciales, lo que abre al derecho a un universo valorativo que lo configura como una práctica política colectiva. Aspecto que, indudablemente, dificulta las posibilidades de identificación de normas con los criterios positivistas tradicionales.¹⁹

En cuanto a los problemas de estructura, vinculados a normas dependientes, en general se acepta que las normas jurídicas dependen de otras previas y superiores, lo que explica la jerarquía normativa entre las normas y el carácter dinámico del ordenamiento, de manera que una norma es válida por haber sido creada por un órgano competente conforme al procedimiento establecido por otra; el fundamento de validez proviene de las normas superiores.

El carácter dinámico del ordenamiento explica las relaciones de jerarquía entre las normas, pues la norma que regula la creación de otra es superior a ésta y la creada de acuerdo con tal regulación es inferior a la primera. Además, el escalonamiento

¹⁹ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984, pp. 99-101.

entre las normas y la manera en la que se van produciendo por delegación de autoridad de superiores a inferiores y no por su contenido, también permite distinguir a las normas jurídicas de otras, pues las normas morales o convencionalismos sociales, no participarían del esquema de derivación y de creación entre normas —de delegación de autoridad— que es propio sólo de los ordenamientos jurídicos.

Se insiste, dentro de los problemas de estructura normativa, en distinguir entre deducibilidad y legalidad. Se entiende el criterio de deducibilidad como un criterio de pertenencia propio de sistemas estáticos como el de la moral, cuando se considera como condición necesaria y suficiente de pertenencia de las normas al sistema. Ese criterio se podría enunciar de esta forma: "Si N pertenece a S y N1 es una consecuencia lógica de N o es una consecuencia lógica de N y del enunciado E, entonces N1 pertenece a S". En cambio, el criterio de legalidad, propio de los sistemas dinámicos —del derecho— se basa en la autorización y se puede enunciar de la siguiente forma: "Si N pertenece a S y N autoriza a X la promulgación de N1, y X ha promulgado N1, entonces N1 pertenece a S".

En el criterio de legalidad, la relación de dependencia está constituida por la autorización de la acción normativa que proporciona la norma superior para constituir o crear una norma inferior, tal como se insiste en el positivismo kelseniano, y no por el contenido normativo entre las normas.²⁰

²⁰ Caracciolo, Ricardo, *El sistema jurídico. Problemas actuales...*, op. cit., nota 13, pp. 57 y ss.

En el caso de las normas o cláusulas habilitantes, la autorización debe ser clara, referirse a aspectos técnicos, que no vayan más allá de lo previsto en las normas o preceptos que habilitan y que, además, no violenten los fundamentos del bloque y parámetro de constitucionalidad. La categoría de cláusula habilitante no conlleva elementos mágicos que la doten, por sí misma, de validez jurídica. En este caso, es evidente que el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo estableció dos tipos de permiso de almacenamiento: de suministro y de depósito con propósitos distintos. Las resoluciones de la Comisión Reguladora de Energía —cláusulas habilitantes— no pueden sustituir, cambiar o transformar lo determinado en el Reglamento y en las leyes del que emana éste, ni vulnerar derechos fundamentales ni alterar la estructura democrática del Estado.

f) La coherencia del ordenamiento jurídico

Existe en el ordenamiento la pretensión de que las normas que lo integran no sean incompatibles entre sí, que no se opongan entre ellas. A esta aspiración se le denomina coherencia. La realidad, sin embargo, es distinta y es bastante común encontrar entre las normas de un ordenamiento diversas contradicciones, de suerte que los intérpretes y aplicadores de las mismas, en el caso de las reglas, tienen que optar por alguna de ellas a través de algunos criterios de preferencia y, en el caso de los principios, intentan armonizarlas dentro del ordenamiento o establecer una jerarquía móvil entre los principios de acuerdo al caso concreto a través del principio de proporcionalidad.²¹

²¹ Cárdenas Gracia, Jaime, "Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 139, 2014, pp. 65-100.

En la teoría del derecho se ha señalado que la solución de antinomias de reglas se resuelve acudiendo a los famosos criterios de jerarquía, especialidad y cronológico.

Bobbio, en particular, recoge las enseñanzas del derecho romano y explica cómo, desde el *Digesto*, se argumentaba en contra de la posibilidad jurídica de incompatibilidades de normas dentro del sistema. ¿Qué es una antinomia? Es una colisión entre normas, cuando éstas se relacionan bajo el esquema siguiente:

- 1) Norma obligatoria vs. norma prohibitiva.
- 2) Norma obligatoria vs. permiso negativo.
- 3) Norma prohibitiva vs. permiso positivo.
- 4) Norma obligatoria vs. permiso positivo.
- 5) Norma prohibitiva vs. permiso negativo.
- 6) Norma que establece un permiso positivo vs. norma que establece un permiso negativo.²²

La colisión de normas (reglas) es producto de normas contrarias, contradictorias, subcontrarias o subalternas. La antinomia para que se dé, exige también dos condiciones:²³ a) Las dos normas deben pertenecer al mismo ordenamiento y, b) las dos normas deben tener el mismo ámbito de validez (temporal, espacial, personal y material).

Por tanto, la antinomia jurídica es una situación en la que dos normas son incompatibles a condición de que ambas pertenezcan

²² Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Madrid, Debate, 1992, pp. 189-219.

²³ Govazzi, G., *Delle antinomie*, Giappichelli, Torino, 1959, p. 53. Govazzi señala que los presupuestos de las antinomias son: que sean normas jurídicas, que se encuentren vigentes, que pertenezcan al mismo sistema, y que formen parte del mismo ordenamiento jurídico.

al mismo ordenamiento y estén dentro de similar ámbito de validez.

La incompatibilidad puede clasificarse atendiendo a su grado o nivel de contradicción; así existen antinomias:

Total – total.

Parcial – parcial.

Total – parcial.²⁴

La antinomia total – total, ocurre cuando la incompatibilidad es absoluta y radical. Por ejemplo: una norma que prohibiera la huelga y otra que la permitiera.

La antinomia es parcial – parcial, cuando cada una de las normas tiene un campo de aplicación que está en conflicto con el de la otra, y un campo de aplicación en el que el conflicto no existe.

La antinomia total – parcial, se da cuando su ámbito de validez es en parte igual, y en parte diverso con relación a la otra. Hay antinomia total de la primera norma respecto a la segunda y, sólo parcial de la segunda respecto a la primera. La primera norma no puede ser aplicada en caso alguno sin entrar en conflicto con la segunda; la segunda tiene un ámbito de aplicación que no entra en contradicción con la primera.

Las antinomias se resuelven con tres criterios clásicos: cronológico, jerárquico y de especialidad. El criterio cronológico

²⁴ *Ibid*, pp. 69-73.

nos dirá que la ley posterior deroga a la anterior (*Lex posterior derogat priori*). El criterio jerárquico establece que frente a dos normas incompatibles prevalece la norma jerárquicamente superior (*Lex superior derogat inferiori*). Finalmente, el tercer criterio determina que la ley especial deroga a la general (*Lex specialis derogat generali*).

¿Qué ocurre cuando los criterios anteriores son insuficientes? ¿Cuándo ambas normas son contemporáneas, están en el mismo nivel y son las dos generales? El cuarto criterio nos dirá que apliquemos la norma más favorable y no la odiosa. En otras palabras, la norma que concede una libertad y no aquella que impone una obligación (*Lex permissiva es favorabilis*, y una *Lex imperativa* es odiosa).

Se ha sumado a los criterios anteriores, el de competencia y el de prevalencia. El primero implica resolver la antinomia atendiendo al análisis sobre el órgano que emita la norma o el acto. Las características básicas del criterio de competencia son tres: se ha de dar un conflicto entre normas provenientes de fuentes diferentes; entre las dos fuentes en cuestión no ha de haber una relación de jerarquía y; cada una de las normas en conflicto por razón de la materia debe tener una esfera de competencias exclusivas y regular unas materias concretas. Sin estas tres condiciones, no tendría virtualidad este criterio, sino que bastaría con la aplicación del criterio jerárquico tradicional.

Algunos sostienen que el criterio de competencia no es un método de resolución de antinomias, sino una relación de jerarquía indirecta mediatizada por una norma interpuesta que es la

Constitución.²⁵ En nuestro derecho, por ejemplo, un caso de esta antinomia se daría en el conflicto de competencias coincidentes en el ámbito del derecho federal, en donde la solución a un posible conflicto antinómico podría remitirse a los tres anteriores criterios tradicionales.

Respecto al criterio de prevalencia, en algunos ordenamientos existe para resolver antinomias entre distintos ámbitos de competencia. En el caso del derecho alemán, en materia de atribuciones concurrentes, siempre prevalece el derecho federal sobre el local.²⁶ La característica principal del criterio de prevalencia es que ambas normas en conflicto son válidas y, por tanto, competentes, ya que sólo opera cuando se dan competencias compartidas, excluyéndose de su ámbito de aplicación los supuestos de competencias exclusivas. Por este motivo, el principio de prevalencia no tiene reconocido un carácter general, sino limitado o condicionado por el de competencia, ya que sólo puede aplicarse una vez que se haya constatado que no existe vicio de competencia de una de ambas normas. En tal caso, si se produce un conflicto entre una norma federal y una norma local, en donde existen atribuciones concurrentes, prevalecerá la norma federal.²⁷

En ocasiones, el conflicto entre reglas no puede ser resuelto acudiendo a los criterios mencionados. En la teoría tradicional

²⁵ Ruiz Sanz, Mario, *Sistemas jurídicos y conflictos normativos*, Cuadernos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2002, pp. 86-89.

²⁶ Gascón, Mariana, "La coherencia del ordenamiento. El problema de las antinomias", en J. Betegón y otros, *Lecciones de teoría del derecho*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1997, pp. 269-284.

²⁷ En México se discute mucho por la doctrina si existen o no atribuciones concurrentes. Muchos autores como De la Cueva o Carpizo lo niegan. De seguir este punto de vista, no podría existir en nuestro derecho la aplicación del criterio de prevalencia. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, pp. 203-206.

del derecho se nos dirá que la solución se confía a la libertad del intérprete, el que valiéndose de todas las técnicas de la interpretación resuelve, y que para ello tiene tres posibilidades:

1. Eliminar una de las dos normas.
2. Eliminar las dos.
3. Conservar las dos.

La tercera vía es la que los intérpretes constitucionales siguen con más frecuencia, porque no tienen un poder abrogativo frente al legislador. Se trata de un tipo de argumentación sistemática que relaciona el sentido de una norma con el resto de normas de un ordenamiento jurídico y que, además, tiene una doble dimensión: tanto negativa, que sirve para rechazar posibles significados de una norma incompatible con otras normas del sistema; como positiva, que responde a la necesidad de atribuir el significado conforme o más adecuado de la Constitución con el resto de las normas del ordenamiento jurídico, cuando entran en conflicto o colisión de valores, principios y derechos fundamentales, tal como establece el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional.

También puede presentarse el conflicto entre criterios. El criterio más fuerte es el jerárquico; en caso de conflicto entre éste con el cronológico, o entre el jerárquico y el de especialidad, prevalece el primero por el principio de jerarquía normativa. El segundo criterio en fortaleza es el de especialidad. El criterio más débil es el cronológico.²⁸

²⁸ Mario Ruiz Sanz, elabora el siguiente cuadro de conflicto entre criterios, incorporando los criterios de competencia y de prevalencia. Las situaciones que podrían presentarse según este autor, son las siguientes: 1) Conflicto entre el criterio jerárquico y el de competencia. Tendría lugar entre una norma superior e incompetente y otra norma inferior pero competente. Si se aplica el criterio jerárquico vale la primera norma; en cambio si se usa el de competencia, sirve la segunda.

En el caso concreto, las cláusulas habilitantes expedidas por la Comisión Reguladora de Energía, violentaron la jerarquía normativa de disposiciones superiores e, incidieron en la esfera de libertades del permisionario al establecer condiciones y obligaciones no previstas en el permiso otorgado en 2004.

g) *La prohibición de la aplicación retroactiva*

El Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre de 2007, que estaba en vigor cuando se suscitó la controversia, establecía:

SEGUNDO.- Se abroga el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999.

TERCERO.- Los permisos otorgados, con fundamento en el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo que se abroga, permanecerán en vigor hasta su extinción. Los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite se resolverán con

2) Conflicto entre el criterio cronológico y el de competencia. Procedería entre una norma posterior e incompetente, frente a otra norma anterior y competente. Por cronología prevalece la primera; por competencia, la segunda. 3) Conflicto entre el criterio de especialidad y el de competencia. Acontecería entre una norma especial pero incompetente frente a otra norma general con respecto a la primera y competente. Por especialidad se aplicaría la primera, por competencia, la segunda. 4) Conflicto entre el criterio jerárquico y el de prevalencia. Sucedería entre una norma superior y no prevalente, frente a otra norma inferior y prevalente. Con jerarquía se aplicaría la primera norma; con prevalencia, la segunda. 5) Conflicto entre el criterio cronológico y el de prevalencia. Estaría presente entre una norma posterior y no prevalente frente a otra norma anterior y prevalente. Con cronología aplicaríamos la primera; con prevalencia, la segunda. 6) Conflicto entre el criterio de especialidad y el de prevalencia. Se daría entre una norma especial y no prevalente y otra norma general con respecto a la primera pero prevalente. Aplicando especialidad se daría la primera; con el criterio de prevalencia se priorizaría la segunda. 7) Conflicto entre los criterios de competencia y prevalencia. En caso de una norma competente y no prevalente, frente a otra norma incompetente pero prevalente. Desde competencia se tendría en cuenta la primera; desde prevalencia la segunda. Consultar: Ruiz, Sanz, Mario, *Sistemas jurídicos...*, op. cit., nota 25, pp. 91-92.

apego a las disposiciones aplicables con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto.

Los artículos transitorios del Reglamento de 2007 mantuvieron la vigencia de los permisos expedidos con anterioridad, como en el caso —es un permiso de 2004—, hasta la terminación de la vigencia de los permisos. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no entró a este estudio, seguramente porque la parte quejosa no lo planteó. Sin embargo, de haber entrado, hubiese quedado aún más claro que las condiciones del permiso se mantenían en sus términos y que, por tanto, el permiso de suministro no comprendía las obligaciones del permiso de depósito, que pretendió la Comisión Reguladora de Energía en sus resoluciones, por ser diferentes.

El artículo 14 constitucional prohíbe la aplicación retroactiva de las normas cuando éstas pretenden aplicarse en perjuicio de las personas. Sin embargo, la legislación secundaria establece algunas excepciones, éstas son:

En materia procesal civil hay excepciones a la prohibición de aplicación retroactiva de las normas. Así, los negocios de jurisdicción contenciosa, pendientes de resolución, al entrar en vigor la nueva ley, se sujetarán a la ley anterior y la sustanciación de los negocios de jurisdicción voluntaria, pendientes de resolverse, son conocidos conforme a la nueva ley.²⁹

²⁹ Los artículos segundo, tercero y cuarto transitorio del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, dicen, por ejemplo: "Artículo segundo. La substanciación de los negocios de jurisdicción contenciosa que estén pendientes en primera o única instancia al entrar en vigor esta ley, se sujetará al código anterior, hasta pronunciarse sentencia. La tramitación de la apelación contra el fallo que se dicte en esos negocios, se sujetará a este Código; pero para la procedencia del recurso, por razón del interés, regirán las disposiciones de la ley anterior. La substanciación de los negocios de jurisdicción se acomodará desde luego a las disposiciones de este Código. Artículo tercero.

Otras excepciones en materia de prohibición de aplicación retroactiva de las normas, son las siguientes: 1) Las leyes interpretativas, que son las que se promulgan para precisar el sentido y alcance de una ley anterior; 2) Las leyes sobre la capacidad de las personas; 3) Las reformas a la Constitución; 4) En materia agraria pueden aplicarse retroactivamente las leyes cuando se trate de situaciones creadas con anterioridad en las que peligren los intereses económicos y nacionales; y, 5) Con relación a los derechos adquiridos de los gobernados y respecto a derechos nacidos de reglas sustantivas no es posible la aplicación retroactiva, pero sí sobre derechos surgidos de normas procesales o adjetivas.³⁰

Según la doctrina, las tres reglas básicas que debe tomar en consideración el Juez para analizar la retroactividad de las normas son: 1) Los efectos de la situación jurídica se rigen por la ley que se encuentra en vigor el día en que los mismos se produzcan; 2) Los efectos ya producidos bajo la vigencia de la ley anterior, no pueden ser afectados por la nueva ley; y 3) Los efectos que se producen después de la entrada en vigor de la nueva ley serán regidos por ésta.³¹

La tramitación y resolución de las apelaciones pendientes, al entrar en vigor este Código, se sujetarán a las prescripciones del artículo anterior. Artículo cuarto. Si para la interposición de un recurso o para el ejercicio de algún otro derecho en la tramitación de los negocios pendientes, al expedirse este Código, estuviere corriendo un término, y el señalado en él fuere menor que el fijado en la ley anterior, se observará lo dispuesto en esto último.

³⁰ Rojas Amadi, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, México, Harla, 1990, pp. 315-319.

³¹ Pereznieto Castro, Leonel y Ledesma Mondragón, Abel, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Harla, 1989, pp. 116-118.

h) *La crisis de la ley y las normas habilitantes*

La doctrina tradicional de las fuentes está en crisis, en parte, porque no analizó a profundidad todos los modos de producción jurídica; se concretó, principalmente, a la ley y a la costumbre como las fuentes por excelencia del derecho. La costumbre en nuestra época es una fuente residual del derecho, y la ley es una fuente en decadencia. Se dice que son básicamente dos las causas por las que la ley ha perdido hoy su posición central en el sistema de fuentes: por un lado, como consecuencia "indirecta" de la crisis de la estatalidad del derecho; por otro, como consecuencia "directa" de la atribución de carácter normativo a la Constitución, con el consiguiente desplazamiento de la ley.³²

En cuanto a la crisis de la "estatalidad" del sistema de fuentes, los fenómenos de supraestatalidad normativa —derecho de origen internacional— y de infraestatalidad del derecho de origen local y municipal llevan aparejada una pérdida de centralidad del derecho del Estado y, por consiguiente, de la ley, que era su máxima expresión normativa. El derecho de origen estatal debe convivir con otras manifestaciones jurídicas distintas: normas de organizaciones internacionales o supranacionales y con normas municipales o estatales. Además, el derecho de origen estatal participa en la regulación de las conductas con normas que tienen su origen en sindicatos, partidos, organizaciones empresariales, iglesias o hasta normas pertenecientes al ámbito deportivo.³³

³² Betegón, Jerónimo y otros, *Lecciones... op. cit.*, nota 26, p. 296.

³³ De Cabo Martín, Carlos, *Sobre el concepto de ley*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 73-114.

Respecto a la crisis de la "centralidad" de la ley en el sistema estatal de fuentes, debe decirse que uno de los rasgos más relevantes del Estado Constitucional de nuestro tiempo es la asunción del valor normativo de la Constitución. Ésta, concebida como auténtica norma jurídica, ha venido a ocupar la posición de centralidad que en el Estado liberal correspondía a la ley. La consecuencia es evidente en el Estado Constitucional, la ley está sometida a un nivel más alto de derecho que es la Constitución, cuya vinculatoriedad se garantiza a través del principio de supremacía constitucional que en nuestro sistema está recogido en su artículo 133 y con los medios de control o de defensa de la Constitución.

Además de lo anterior, existe una crisis de certeza y de racionalidad de la ley, pues la sobreabundancia de leyes, ciertamente, produce dos efectos igualmente negativos: por un lado, hace que el ciudadano común y los mismos operadores jurídicos estén cada vez más desorientados ante la inflación legislativa de nuestra época, con el consiguiente déficit en el conocimiento del derecho; por otro, es evidente que la superproducción de leyes disminuye también la posibilidad de su formación esmerada y ponderada, y propicia la creación de leyes no contundentes, ambiguas, farragosas y, en este sentido, irracionales que producen inseguridad jurídica e injusticia.

La decadencia de la ley también obedece a que ésta ha perdido sus características de generalidad y abstracción. La ley que en el Estado liberal decimonónico era la expresión de la homogeneidad de valores culturales de la burguesía, tiene que ser en nuestros días la expresión de valores e intereses heterogéneos,

que a su vez son la manifestación de la pluralidad de fuerzas políticas y sociales que participan en el proceso legislativo. Las leyes se contractualizan, se negocian, se pactan y no se presumen como el producto de valores fuera de duda o conflicto, ni se estiman como capaces de representar el interés general, sino tan sólo la fuerza de las mayorías. Por lo anterior, la coherencia, generalidad, abstracción y racionalidad de la ley ceden paso a leyes sectoriales, ocasionales y temporales.³⁴

Sin embargo, aunque la ley debe ser interpretada y aplicada a la luz de los principios y valores de la Constitución y de los tratados, sigue siendo una fuente fundamental del sistema, pero sin la posición de privilegio que en el pasado tuvo. La ley está en relación con otras fuentes como la Constitución, los tratados, las decisiones judiciales y el carácter argumentativo del derecho; por tanto, las normas inferiores del sistema, como las cláusulas habilitantes no pueden contradecirla ni tampoco limitar a las normas de rango inferior que deriven directamente de ella.

De lo expuesto, queda en evidencia que la disciplina de las fuentes del derecho se extiende actualmente a la consideración del proceso global de producción y aplicación del derecho —supranacional, nacional y subnacional—, en donde las normas de producción jurídica o de cambio, en la terminología de Hart, deben ser la materia principal de objeto y de análisis de cualquier teoría de las fuentes.

Igualmente, la interpretación, la aplicación y el razonamiento jurídico desempeñan un papel central en la teoría de las fuentes,

³⁴ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 36-37.

pues la interpretación y aplicación de las normas son fuentes en sí mismas y no pueden ser entendidas en un sentido mecanicista. El concepto de fuentes no debe limitarse a contemplar las diversas categorías normativas por su origen, sino que debe analizarlas en virtud de su relación con otras categorías, es decir, la confluencia de varios órganos, diversidad de procedimientos de producción, etcétera. Lo que significa que cualquier teoría de fuentes es parte de la teoría del ordenamiento, en la que la Constitución, como fuente principal del sistema, desempeña funciones de unificación, validación y de supremacía respecto al resto de las otras fuentes.³⁵

Debe decirse que la teoría de las fuentes del derecho pone también sobre la mesa los modelos que sobre el derecho existen. Josep Aguiló, en un ejercicio de síntesis, y a propósito de las fuentes y del modelo de derecho preferible, propone dos modelos de derecho que son antagónicos: en el primero, el derecho es visto como un conjunto de normas, y en el segundo, el derecho es considerado como argumentación, como razonamiento justificativo.³⁶

Las teorías del primer modelo —principalmente Hart— construyen la unidad del derecho desde las normas —desde arriba, desde la regla de reconocimiento—. Consideran que el legislador es el protagonista central del derecho; que el origen del deber jurídico se halla en la relación de sujeción y/o de autoridad y que el derecho tiene su origen en la autoridad del Estado.

³⁵ Balaguer Callejón, Francisco, *Fuentes del derecho*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 51.

³⁶ Aguiló Regla, Josep, *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 194-197.

Estas teorías estiman que el género subalterno en el derecho es la moral y han tratado de excluir la moral del derecho. En consecuencia, han enfatizado la distinción entre estándares jurídicos y no jurídicos, y han tendido a sostener que el carácter jurídico de un determinado estándar puede independizarse de su calidad moral. Para poder cerrar o unificar el derecho por abajo recurren a la discrecionalidad, esto es, las indeterminaciones del derecho son vistas básicamente como delegaciones de poder para que las autoridades jurisdiccionales actúen como legisladores.

En estas posiciones resulta central la idea de que el orden jurídico es un orden social, es decir, la estructura y el contenido del orden jurídico dependen del uso que la gente hace del mismo: el derecho es una práctica social. Esta práctica incorpora los criterios últimos de validez de las normas jurídicas y suele desembocar en el reconocimiento de ciertas autoridades últimas, que son las autoridades no delegadas, autoridades soberanas, como el pueblo en las Constituciones democráticas, que son autoridades reconocidas. Lo básico en el derecho es la convergencia en el reconocimiento de la legitimidad de las autoridades últimas; todo lo demás ya es secundario, interno, derivado, relativo o, en definitiva, convencional.

La función del jurista práctico es ser el guardián de las estructuras legítimas de poder normativo y, ser el reproductor de la convención social que es producto de aquéllas. Sobra decir que todas las fuentes del derecho, primer modelo, derivan de la regla de reconocimiento y de las sucesivas delegaciones normativas de autoridad que existen a partir de la misma.³⁷ Es decir, las fuentes

³⁷ *Ibid*, pp. 195-196.

del derecho en sentido técnico son las normas que regulan la producción jurídica.

El segundo modelo se distingue por construir la unidad del derecho desde las soluciones de los casos —desde abajo— y se asume que el género rector del derecho es la moral —Dworkin—. En consecuencia el protagonista central del derecho es el Juez, el sentido del deber jurídico es la protección de ciertos bienes y/o valores morales, el derecho tiene naturaleza axiológica, y son jurídicos aquellos estándares que proveen la solución correcta y coherente para el caso que se trata de resolver. En el segundo modelo se desdibuja la distinción entre moral y derecho, y el ordenamiento jurídico es una prolongación del razonamiento moral.

Estas teorías han considerado que el género subalterno en el derecho es la política y han tratado de cerrar el derecho por abajo, en la decisión judicial, a la discrecionalidad. Las supuestas indeterminaciones del derecho y las lagunas normativas no son tales, los estándares jurídicos no provienen sólo de actos de poder realizados por autoridades; el derecho se cierra por arriba a través de los elementos axiológicos que en el derecho existen o que provienen de la moral. La coherencia o la unidad valorativa es el criterio para identificar los estándares jurídicos. El carácter jurídico de una norma no puede independizarse de la moral.

El derecho también aquí es una práctica social, en donde éste es el resultado de la convergencia de los miembros de la sociedad en torno al reconocimiento de ciertos bienes y/o valores morales básicos. Los bienes y/o valores no son constituidos por el derecho, sino reconocidos por él. El papel del jurista es ser el guardián de los valores y/o bienes morales.

En cuanto a las normas y la relación entre ellas, no es que no importen, pero son un elemento secundario que depende, al fin de cuentas, de la coherencia valorativa de los elementos jurídicos. Las fuentes del derecho en este modelo son, desde luego, axiológicas y se reconocen a través del razonamiento jurídico y/o moral.³⁸ La fuente del derecho más importante en este modelo es la argumentación jurídica.

i) La derogación

La ley se encuentra en vigor mientras otra ley no la abroge o derogue. El artículo 9o. del Código Civil para el Distrito Federal indica: "La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior". La abrogación implica la supresión total de un cuerpo normativo y la derogación la eliminación de algunas partes del mismo.

Es importante señalar que la derogación afecta a la vigencia de las normas limitando o construyendo en el tiempo su aplicabilidad o capacidad regulativa. El efecto derogatorio consiste en circunscribir la eficacia de las normas derogadas desde el momento en que entra en vigor la norma derogatoria; se trata, pues, de un efecto *ex nunc* o *pro futuro*; por eso, las relaciones que se hayan constituido al amparo de la norma derogada antes de la derogación siguen siendo reguladas por ella. A ese fenómeno se le llama *ultraactividad* de las normas derogadas.

³⁸ *Ibid.*, pp. 196-197.

La derogación de las normas es diferente a la anulación de las normas por declaración de inconstitucionalidad de las mismas. Entre las diferencias más importantes podemos anotar las siguientes: 1) La anulación de las leyes en los sistemas de control concentrado de constitucionalidad puede producir efectos *ex tunc* (retroactivos), la derogación opera siempre *ex nunc* (o *pro futuro*); 2) En la inconstitucionalidad de normas, en principio, no es posible la ultraactividad de la ley anulada; 3) Puesto que cabe aplicar ultraactivamente la ley derogada, aún es posible anularla, mientras que no tiene sentido anular (de nuevo) una ley que ha sido anulada; 4) En los sistemas de constitucionalidad concentrados, la inconstitucionalidad o anulación de las normas surte sus efectos sólo si media declaración previa del Tribunal Constitucional; en cambio, los efectos de la derogación surgen de manera automática desde la entrada en vigor de la ley derogatoria, con lo que cualquier Juez puede inaplicar, sin más, la ley derogada.

Existen distintos tipos de derogación de normas: expresa, tácita y expresa indeterminada. La derogación expresa se produce por medio de una disposición derogatoria que identifica con precisión el objeto de la derogación. La derogación tácita se produce cuando disposiciones jurídicas nuevas entran en contradicción total o parcial con las normas jurídicas previas. La derogación expresa indeterminada ocurre cuando la disposición derogatoria no señala con precisión qué norma queda derogada y sólo señala, de manera genérica, que "quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente ley".

En el caso del amparo en revisión, los permisos de suministro no fueron derogados de manera expresa, tácita o expresa indeterminada. Por el contrario, tal y como comentamos anterior-

mente, el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de 2007, en su artículo transitorio tercero, mantuvo la vigencia de los permisos expedidos conforme al Reglamento correspondiente de 1999. Por tanto, estableció ese artículo transitorio tercero, ultraactividad de los permisos otorgados conforme al Reglamento de 1999, tal como se desprende del caso concreto.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA	15
1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL	17
2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CRE	19
3. ESTRUCTURA DE LA CRE	20
4. FORMA DE NOMBRAR A LOS COMISIONADOS DE LA CRE	24
5. ATRIBUCIONES DE LA CRE	27
6. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE LA CRE	31
7. FUENTES CONSULTADAS	32
II. AMPARO EN REVISIÓN 196/2013	35
1. ANTECEDENTES	35
a) Hechos previos a la demanda de amparo	35
b) Trámite del juicio de amparo	38
c) Trámite del recurso de revisión	42

2.	EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN	43
a)	Trámite	43
b)	Competencia y oportunidad	43
3.	CUESTIÓN PREVIA	51
4.	AGRAVIOS SUJETOS A ESTUDIO	54
a)	Agravios fundados	54
b)	Estudio de los conceptos de violación en sustitución del Juez de Distrito	62
c)	Naturaleza de las resoluciones de la CRE	64
d)	Modalidades de almacenamiento de gas licuado de petróleo	68
e)	Alcance de la resolución RES/250/2009 y de su acto de aplicación RES/304/2011	69
III.	VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN EL AMPARO EN REVISIÓN 196/2013	75
IV.	CONCLUSIONES	85
V.	COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO AL AMPARO EN REVISIÓN 196/2013	89
1.	INTRODUCCIÓN	89
2.	POSICIÓN DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	91
3.	EL VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS	94
4.	PROBLEMAS JURÍDICOS INVOLUCRADOS	95
a)	Principio de reserva de ley	95
b)	La jerarquía normativa	97
c)	Subordinación jerárquica	98
d)	La validez jurídica	98
e)	La unidad del ordenamiento jurídico	102
f)	La coherencia del ordenamiento jurídico	109
g)	La prohibición de la aplicación retroactiva	115
h)	La crisis de la ley y las normas habilitantes	118
i)	La derogación	124

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en septiembre de 2016 en los talleres de Guimark Total Quality, S.A. de C.V., calle Carolina núm. 98 int. 101, Colonia Ciudad de los Deportes, Delegación Benito Juárez, C.P. 03710, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.