

LÍMITES EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DE HIDROCARBUROS

Margarita PALOMINO GUERRERO*
Héctor Alejandro MARTÍNEZ DURÁN**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco conceptual*. III. *La confianza legítima en el Derecho Comunitario Europeo*. IV. *La confianza legítima en México*. V. *Postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. VI. *El principio de confianza legítima en actos legislativos versus actos administrativos*. VII. *La aplicación del principio de confianza legítima en materia de hidrocarburos*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, fueron el marco normativo para que la Comisión Reguladora de Energía emitiera una resolución que fijó la metodología para determinar los precios máximos del gas natural, objeto de venta de primera mano¹, y que fue publicada el 15 de febrero de 2016 con vigencia el primer día del mes siguiente a su publicación. Por tanto, la normativa

* Doctora en Derecho Fiscal y Finanzas Públicas. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Abogado postulante especialista en Derecho Fiscal y Maestro en Derecho Administrativo.

¹ Entendiéndose como la primera enajenación en territorio nacional que realiza Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios o divisiones y cualquier otra empresa productiva del Estado, o incluso una persona moral, por cuenta y orden del Estado. Dichas ventas deberán realizarse a la salida de las plantas de procesamiento, las refinerías, los puntos de inyección de producto importado, ductos de internación o en los puntos de inyección de los hidrocarburos provenientes de manera indirecta de campos de producción. *Cfr.* RES/998/2015.

emitida en ejercicio de esa atribución es aplicable a los hechos y actos realizados a partir de su entrada en vigor, como RES/998/2015. Todo esto con la finalidad de lograr una mayor participación de los agentes económicos en el mercado de gas natural, y argumentándose que así las ventas de primera mano de este hidrocarburo reflejarían las condiciones de un mercado competitivo a nivel internacional y en donde se enajenara el producto, lo que evitaría el arbitraje de precios entre las diferentes zonas del país, fomentándose además la producción nacional de gas.

Sin embargo, la compañía promotora LEO, S.A. de C.V promovió un juicio de amparo indirecto por violaciones a los artículos 14 y 16 Constitucionales, argumentando que, como subgarantía del principio de seguridad jurídica, se violentaba la confianza legítima, ya que la nueva metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural, objeto de venta de primera mano, se modificó sustancialmente sin reglas de transición, y por tanto, los impactó de forma negativa en la proyección de costos que habían realizado, ya que ellos ostentaban una expectativa razonablemente fundada en la cual debían encausar su actuar las autoridades.

Así, la interrogante que surge es si los contratistas cuentan con un derecho jurídicamente tutelado a la inamovilidad de la normativa que les es aplicable, propia del principio de confianza legítima. Ante tal planteamiento postulamos que: si se pretendiera establecer que la autoridad está obligada a no variar las condiciones normativas con la finalidad de proteger a un sector, en este caso los contratistas en materia de hidrocarburos, entonces se dañaría al colectivo y no se respondería a la realidad social porque se petrificaría la norma.

Por lo anterior, iniciaremos por referir el origen del principio de confianza legítima, la postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de éste, y la aplicación del mismo en otros países, con especial énfasis en el derecho comunitario europeo, en donde hay mayores pronunciamientos.

II. MARCO CONCEPTUAL

A lo largo de la historia, la convivencia en sociedad y la evolución en la organización del Estado son, entre otros factores, los que han permitido construir principios que tienden a garantizar la estabilidad y seguridad de los gobernados.

Entre ellos, destaca uno de los principios jurídicos más importantes, no sólo por su alcance y trascendencia, sino por ser un pilar para la tranquilidad, la certeza y la justicia e igualdad en libertad de las personas que

integran al Estado, nos referimos al principio de seguridad jurídica. Mismo que tiene su origen etimológico en la voz latina *securitas*, que puede entenderse como “estar libre de cuidados”², es decir, estar a salvo de un peligro.

Es la confianza en el Derecho mismo y en su manejo imparcial y justo sirviendo de guía o referencia en el actuar, con tres elementos: certeza jurídica, eficacia del derecho y la ausencia de la arbitrariedad en razón a que las actuaciones de los poderes públicos en particular del Poder Judicial deben estar plenamente justificados por una ley habilitante.³

Por lo que este principio tiene dos dimensiones de aplicación, la objetiva y la subjetiva. La primera representa la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública. La subjetiva representa la certeza que tiene un individuo, de que sus bienes le serán respetados.⁴

Este principio se encuentra plasmado en nuestra Ley Fundamental, específicamente en el artículo 16. En este mismo sentido, nuestro máximo tribunal estima que este es la base del sistema jurídico mexicano, en la medida en la que tutela el derecho del gobernado, a no encontrarse en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en estado de indefensión.

Lo anterior presenta dos implicaciones, por una parte, que se otorgue certeza a los gobernados, y por otra, que se dé acceso a medios de defensa.

Respecto a la primera, incluso es necesario que se implementen y operen mejores prácticas administrativas, a fin de salvaguardar los derechos del gobernado, por lo que la autoridad en sus actos y resoluciones deben incorporarlas, a fin de evitar la vulneración de derechos fundamentales; lo cual se puede lograr si reduce, por ejemplo, al mínimo la discrecionalidad, e incluso evita el uso de lenguaje intimidatorio, derechos que ya se contemplan en el artículo 2 de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente.⁵

En relación al segundo aspecto, los medios de defensa, estos son aquellos mecanismos que concede el legislador para que los particulares sometan al arbitrio del Estado conductas que estimen gravosas, autoritarias o ilegales, es decir, es el instrumento que permite oponer el interés de los gobernados frente a la arbitrariedad del monarca o de aquel que represente el poder

² Cfr. Voz “Seguridad Jurídica”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, 2005, p. 3429.

³ Regueros de Ladrón de Guevara, Sofía, “La Seguridad Jurídica en el Derecho Tributario”, *Lecciones de derecho tributario inspiradas por un maestro*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010, Colección Institucional, t. I, 250.

⁴ Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, *op. cit.*, p. 3429.

⁵ Cfr. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, criterio sustantivo 7/2015/CTN/CS-SASEN, 2015, disponible en: http://www.prodecon.gob.mx/buscador_c/buscarcrit/166.

del Estado y versa sobre la premisa relativa a “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes, de la propia actuación de la autoridad y de los actos legislativos, lo que sin duda implica dar certeza a los gobernados.

Bajo este contexto, uno de los principios que han surgido de la interpretación reiterada de la seguridad jurídica, es el principio de confianza legítima, del cual es de mencionarse que se pensaba que su aparición en el derecho y más aún, en el derecho mexicano, era reciente, pero no es así.

Este principio de la protección de la confianza legítima, como tal, encuentra sus orígenes hace sesenta y tres años, en la Alemania de la posguerra.

1. *La confianza legítima en el caso “La viuda de Berlín”*

El principio de protección a la confianza, en el sistema alemán, se puede identificar desde mediados del siglo XIX, pero su definición precisa y su configuración se ubica posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, específicamente en el caso enjuiciado por la sentencia del Tribunal Administrativo Federal Alemán del 28 de octubre de 1959, en el que se confirma una resolución del Tribunal Administrativo Superior de Berlín y que fue mejor conocido como el asunto de “la anciana viuda”.⁶

El asunto versó sobre la validez de la revocación de la pensión de viudez de una viuda berlinesa “residente en la parte oriental de la ciudad que solicitó a las autoridades de la parte occidental el cobro de su pensión en dicho sector de la ciudad y una vez que se le confirmó dicha posibilidad se trasladó al mismo y comenzó a percibir sus retribuciones”.⁷

Pero ya habiéndose asentado en su nueva residencia, y habiendo sopor-tando los gastos de su traslado, la autoridad alemana realizó una nueva revisión de la solicitud de pensión y después de incluso ya haber recibido la misma, la autoridad, derivado de una segunda revisión, decidió revocar la autorización y no sólo dejó de cubrirla, además le requirió la devolución de la pensión ya pagada, es decir, la afectada había adoptado una decisión vital difícilmente revocable en la confianza de la legalidad de la actuación administrativa.

Por lo que esta mujer impugnó ante el Tribunal Administrativo-Contencioso de Berlín quien estimó que si bien, de una segunda revisión los requisitos para otorgar la pensión no estaban cumplidos, sin duda el actuar de la autoridad infundió un sentido de estabilidad y confianza en la procedencia de

⁶ Cfr. Santamaria Pastor, Juan Alfonso, *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Madrid, La ley, 2010, p. 1179.

⁷ *Idem*.

la pensión, más aún cuando incluso ésta había instruido a la mujer a que cambiara su lugar de residencia con el fin de hacer procedente su solicitud de pensión, con este actuar consideramos que la autoridad vulneró la confianza de la gobernada en la legalidad de la actuación administrativa.⁸

Este principio en Alemania fue llamado *Vertrauensschutz*, que se traduce literalmente como “protección de la confianza”, posteriormente y con el quehacer diario jurisprudencial europeo, se le agregó el adjetivo “legítima”, pues se estimó que no podía aplicarse a cualquier expectativa de derechos, únicamente a aquellas en que el actuar de la autoridad fuera tal y suficiente que se pudiera presumir que generó la suficiente certeza en los gobernados.⁹

La confianza legítima es, entonces, un subprincipio que se desprende de:

la seguridad jurídica ...suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad... la seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad.¹⁰

Pero el principio de seguridad jurídica no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado, en realidad, en el derecho alemán, el principio de protección de la confianza se constituye como un límite a la potestad legislativa en torno a la retroactividad o irretroactividad de las leyes, es decir, es la confianza de los gobernados de la observancia de la ley vigente.

Por lo que coincidimos en que el principio de seguridad jurídica en un Estado de derecho pretende amparar a los gobernados de las actuaciones arbitrarias y modificaciones caprichosas de los gobernantes, pues reconoce que el actuar de la autoridad puede generar una legítima expectativa de

⁸ Malvaez Pardo, Gabriela, “El principio de la protección de la confianza legítima en México”, *Ars Iuris. Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia*, México, núm. 51, diciembre de 2016, pp. 75 y 76.

⁹ Entendiéndose por expectativa de derecho, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que generará con posterioridad un derecho, es una situación a futuro distinta del derecho adquirido, que es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico. Pero recordemos que, en materia tributaria, sólo podemos invocar expectativas de derechos. *Cfr.* Tesis 2a. LXXXVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, junio de 2001, p. 306.

¹⁰ García de Enterría, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*, Navarra, Thomson Civitas, 2005, p. 30.

derechos en las personas, y cuando es violentada, se transgrede el subprincipio de confianza legítima, pero:

Las regulaciones por ley que afectan exclusivamente al nacimiento futuro de situaciones, derechos o relaciones jurídicas no colisionan con el principio de protección de la confianza. El ciudadano no puede confiar en que las leyes dadas en un tiempo vayan a permanecer incambiadas. Menos aún puede pretender que el legislador actué de una determinada manera tiene que reaccionar sobre nuevos desarrollos o evoluciones, admitir nuevos conocimientos e imponer nuevas concepciones políticas¹¹ (y nosotros agregaríamos económicas y geopolíticas).

2. *La confianza legítima en el caso de “los saladeristas de Barracas”*

Es prudente señalar que si bien la gran mayoría de estudiosos en la materia encuentran el origen de la confianza legítima en el “caso de la viuda de Berlín”, no es así ya que a finales del siglo XIX, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina aludía ya, a la idea de la confianza legítima en sus fallos, es así el caso de “los saladeristas de Barracas” (juicio que se promovió por los saladeristas don Santiago, don José y don Podestá, don Guillermo Betram, don Guillermo Anderson, don Casimiro Ferrer, don Jerónimo Rocca, don Constant Santa María, don Juan Smith y don Jerónimo Soler *vs.* provincia de Buenos Aires por indemnización de daños y perjuicios), en el cual los saladeristas¹² impugnaron una regulación provincial que les impedía operar arrojando desperdicios al Riachuelo, argumentando que lo hacían por permisión oficial y que podían trabajar libremente en el lugar en que se habían asentado, *invocando una legítima confianza* a los que entregaban sus capitales al negocio de saladeros, a lo cual la Corte Suprema determinó que “los saladeristas de Barracas” no podían invocar el permiso para alegar derechos adquiridos, porque se les concedió bajo la condición implícita de

¹¹ García de Enterriá, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado...*, *cit.*, p. 34.

¹² Por saladeristas, se denomina en Argentina a los trabajadores que curan la carne con sal. *Cfr.* Leyes, Rodolfo, “Del saladero a la fábrica de extracto de carne: Transformaciones de los procesos de trabajo en la industria de la carne. Entre Ríos, 1864-1935”, *Trabajo y Sociedad*, Argentina, núm. 26, 2016, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3873/387343599020.pdf>.

no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública.¹³

Lo anterior refleja que a finales del siglo XIX ya se reconocía la expectativa de derechos legitimada por el actuar gubernamental y, por ende, demandaban la protección a la confianza legítima.

3. La figura de la confianza legítima en Inglaterra

Postura distinta asume el sistema inglés, quien mediante una figura llamada *stoppel*, que es aplicada de manera similar al principio de protección de confianza legítima en los países de tradición canónica-romana,¹⁴ se reconocen elementos en común como la confianza en los actos, por la cual los contratantes no deben realizar acciones que defrauden la confianza que hayan generado con su actuar o prácticas anteriores en las otras partes.¹⁵

Esta figura, la podemos identificar con la doctrina de los actos propios, retomando el principio general de derecho *venire contra factum proprium non valet* (nadie puede volverse contra sus propios actos), que consiste en que existe el deber jurídico a cargo de las personas de no contrariar conductas pasadas, ya que se tiene que realizar la interpretación de la conducta bajo criterios claros, en donde destacan los siguientes elementos: a) una conducta vinculante, ocurrida en el pasado, válida y legal que le permite identificar que así actuará en el futuro; b) en una pretensión contraria, el sujeto que generó la confianza con su actuar tiene una pretensión contraria a la que se configuró inicialmente; c) reconocer perjuicio de terceros, se refiere a la conducta vinculante que ha modificado su condición; d) identidad de las partes, la conducta anterior y la posterior deben ser atribuidas

¹³ Cfr. López Mesa, Marcelo J., *Presupuestos de la responsabilidad civil*, Buenos Aires, Astrea, 2013, p. 569.

¹⁴ La enciclopedia *Halbury's Laws of England*, define: "Una persona puede tener una expectativa legítima de ser tratado de cierta manera por una autoridad, aun cuando no tenga derecho a recibir tal trato. Tal expectativa puede surgir, ya sea de una declaración o promesa hecha por la autoridad, incluyendo una declaración implícita, o por una práctica continuada en el pasado. La existencia de una expectativa legítima puede tener varias consecuencias; puede dar locus standi (legitimación) para buscar la revisión ante la autoridad judicial; puede implicar que la autoridad no actúe en tanto no se afecte las políticas públicas; en caso de que la autoridad desee acabar con la expectativa legítima del gobernado, deba salvaguardar su garantía de audiencia." *Halbury's Laws of England*, 4a ed., t. 1, 1998, p. 151.

¹⁵ La figura del *stoppel* es de carácter primordialmente procesal. Cfr. Jiménez García, Francisco, *Los comportamientos recíprocos en derecho internacional: a propósito de la aquiescencia, el estoppel y la confianza legítima*, Madrid, Dilex, 2002, p. 49.

a una misma. Es decir, el núcleo de la teoría del acto propio se encuentra en las expectativas legítimas frente a terceros y que son justificadas con razones legales.

La United Nations Terminology Database define al concepto “*stoppel*” como “una manifestación implícita derivada de actos propios”¹⁶, es decir, quien ha inducido a otro a actuar de determinada manera no puede negar lo dicho o hecho, por tanto, no puede retrotraer su aseveración cuando le sea desfavorable, al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Abrill Alosilla y Otros vs. Perú”, del 4 de marzo de 2011, se pronunció respecto a la manifestación expresa del gobierno de Lima que los demandantes habían cumplido el requisito de agotamiento de los recursos internos y que posteriormente habían acudido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se señaló expresamente que, en virtud del principio de *stoppel*, el Estado Peruano no podría cambiar de postura argumentando que los demandantes no habían agotado la vía judicial nacional.¹⁷ En nuestra opinión, esta teoría es aplicable en materia procesal y normativa de contratos, pero tiene un sentido distinto al de confianza legítima, es decir, quien pretende modificar el contenido o sentido del contrato es una de las partes sin que entre en juego el contenido de la norma.

Así, sin discutir a quién corresponde el origen de este principio de confianza legítima, lo cierto es que todos coinciden en que este emana de la seguridad jurídica por la que los gobernados deben estar en la posibilidad de prever injerencias de parte del Estado que pudieran afectarles y que la autoridad debe actuar apegándose a la norma siempre preponderando el interés público.

III. LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Por el dinamismo de la realidad económica de la Comunidad Europea y la naturaleza del principio multicitado, los criterios se han enfocado en el derecho económico y en el ámbito de validez temporal de las normas.

¹⁶ Cf. The United Nations Terminology Database, Estoppel, disponible en: <https://unterm.un.org/UNTERM/Display/Record/UNHQ/NA?OriginalId=e0e12b3d9a92d47a852569fd00029aa9>.

¹⁷ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Abrill Alosilla y Otros vs. Perú*, sentencia de 4 de marzo de 2011, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_223_esp.pdf.

Así, la comunidad europea, por medio del Tribunal General de Justicia, ha emitido diversos criterios en torno al principio de protección de confianza legítima, pues, aunado al principio estructural de cooperación leal o lealtad comunitaria contemplado en el Tratado de Ámsterdam, responsabiliza a las instituciones comunitarias ante los agentes u operadores comunitarios que han depositado su confianza en ellos.¹⁸

La invocación de este principio de manera indiscriminada por los actores comunitarios, así como lo elusivo que resulta definir con precisión la marca de inicio para la confianza legítima, su naturaleza que invita a la valoración casuística, han dificultado la labor del Tribunal de Luxemburgo para establecer los aspectos propios a la aplicación del principio de protección de la confianza legítima.

Al respecto la jurisprudencia comunitaria europea ha mantenido como una constante, el reconocimiento de que el principio de protección de la confianza legítima puede ser invocado por todo operador económico, cuando una institución comunitaria ha generado esperanzas fundadas en éste.¹⁹ Sin embargo, el reconocer que este principio sea accesible a cualquier operador comunitario, implica también establecer cuáles son los tres requisitos que deben observarse conjuntamente. Estos son:

1. La administración de la Unión debe dar al interesado garantías precisas y concordantes que emanen de fuentes autorizadas y fiables.²⁰
2. Estas garantías deben ser de tal naturaleza que puedan suscitar una esperanza legítima en el ánimo de aquel a quien se dirigen.²¹
3. Las garantías dadas deben ser conforme con las normas aplicables.²²

¹⁸ Cfr. Jiménez García, Francisco, *Los comportamientos recíprocos en Derecho Internacional: a propósito de la aquiescencia, el estoppel y la confianza legítima*, Madrid, Dilex, 2002, p.66.

¹⁹ Véase la sentencia de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, EU: C: 1987:121, apartado 44, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1549046495742&uri=CELEX:61985CJ0265>.

²⁰ Véase la sentencia de 30 del junio de 2005, Branco/Comisión, T-347/03, EU: T: 2005:265, apartado 102, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62003TJ0347&lang1=en&type=TEXT&ancre=>.

²¹ Véase la sentencia del 23 de febrero de 2006, Cementbouw Handel & Industrie/Comisión, T-282/02, EU: T: 2006:64, apartado 77, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002TJ0282_SUM&from=MT.

²² Véase la sentencia del 30 de junio de 2009, CPEM/Comisión, T-444/07, EU: T: 2009:227, apartado 126, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007TJ0444&lang1=en&type=TEXT&ancre=>.

Al dar cumplimiento de estos requisitos, el operador económico prudente y diligente, se encontrará en condiciones de prever la adopción de la medida que pueda afectar sus intereses, ya que, en caso de estarlo no podrá invocar tal principio en su beneficio.²³

Así, el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad Europea, su aplicación se racionaliza en aras del interés comunitario. Baste revisar la jurisprudencia comunitaria, en la que se señala que los agentes comunitarios no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente, ya que limitar la capacidad de las instituciones comunitarias para modificar situaciones jurídicas en función a las variaciones de la realidad, perjudicaría a la comunidad,²⁴ nulificando la posibilidad de invocar un derecho adquirido para mantener una ventaja.

Llama la atención que ha reconocido el Tribunal, que el principio de protección de la confianza legítima también es oponible a los casos en que las autoridades comunitarias, al modificar su conducta causan perjuicios a los agentes económicos aun cuando la modificación esté jurídicamente justificada, pero si no se emitió una disposición transitoria, en la que se diera un plazo razonable para su implementación se deben valorar según la naturaleza de cada caso.²⁵

De lo anterior, podemos colegir que la aplicación del mismo, tratándose del ejercicio de la potestad normativa para regular una situación en beneficio de la comunidad, ya sea en el ámbito administrativo o legislativo, es temporal para permitirles a los actores comunitarios ajustarse a la nueva realidad, a fin de que tomen las previsiones necesarias para ello y no les impacte de manera negativa.

De esta manera, la jurisprudencia comunitaria reiteradamente ha valorado el concepto de previsibilidad que deben tener las modificaciones para que los actores ajusten su actuar. Al respecto, para determinar si una norma es previsible, se debe considerar lo siguiente:

- La nueva norma derivada del cambio de punto de vista del poder público no es, normalmente, previsible.

²³ Véase la sentencia de Di Leonardo Adriano Srl y Dilexport Srl, Asuntos acumulados C-37/02 y C-38/02, apartado 70, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TX/T/?qid=1549049278095&uri=CELEX:62002CJ0037>.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Cfr. Sentencia de LVM, Elf Atochem, Shell y DSM y DSM Kunststoffem, T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=44539&doclang=ES>.

- Una nueva norma derivada de un cambio de circunstancias puede ser previsible para un operador prudente.
- Una norma que viene a resolver problemas preexistentes es previsible para todos los operadores.²⁶

Como se puede advertir, la confianza legítima opera en favor de agentes económicos cuando una modificación imprevista afecta su operación habitual, y en razón de que regularmente estas modificaciones se encuentran debidamente justificadas en favor de la colectividad, la confianza legítima entonces opera salvaguardando la existencia de un periodo razonable para la entrada en vigor de las regulaciones novedosas o garantizando la existencia de disposiciones transitorias, pero estas sólo se otorgarán de manera particular ya que no podemos considerarla una generalidad.

IV. LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN MÉXICO

La noción de confianza legítima alude a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener de otro, una prestación, una abstención o una declaración favorable a sus intereses, derivada de la conducta de este último, en el sentido de fomentar tal expectativa. En México la relación que da lugar a la confianza legítima generalmente se plantea frente a la Administración,²⁷ todo lo referido nos permite afirmar que la confianza legítima es la certeza creada en los gobernados por el actuar de la autoridad gubernamental y se constituye en una expectativa de derechos legítima, cuya valoración queda al arbitrio de los jueces quienes deben determinar si los elementos positivos y negativos de los actos fueron suficientes para legitimar esta expectativa, pues no todas las expectativas de derechos son legítimas, éstas pueden ser también simples porque no poseen protección alguna, puesto que otorgárselas implicaría una parálisis en el desarrollo evolutivo del derecho y generaría múltiples regulaciones paralelas y, por ende, caos.

Es decir, hay dos vertientes en las que se puede invocar dicho principio, en el ámbito administrativo e incluso en el legislativo, por lo que al aplicarse

²⁶ Sanz Rubiales, Íñigo, “El principio de confianza legítima limitado del poder normativo comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, España, año 4, núm. 7, enero-junio de 2000, p. 114.

²⁷ Cfr. Rondón de Sansó, Hildegard, “El principio de confianza legítima o expectativa plausible en el derecho venezolano”, *El derecho venezolano a finales del siglo XX*, Venezuela, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1998, p. 311.

en la dimensión del derecho administrativo, resulta de interés, cuando se habla de la confianza legítima que se ha generado en los gobernados, por los actos administrativos y distinta a la labor legislativa y que consideramos que ésta última sólo en algunos casos y bajo criterios específicos puede invocarse, por lo que si estamos frente a un acto que motiva su ejercicio es de naturaleza administrativa, y entonces el alcance de este principio llega hasta las expectativas de derecho, en razón de que puede derivar de reconocimientos expresos de la autoridad o de su silencio, consistente en tolerar, como fue el caso que referimos de “la viuda de Berlín”.

Pero en los actos legislativos, este principio es válido únicamente respecto a derechos adquiridos, puesto que permitir su aplicación en expectativas de derecho, implicaría paralizar la labor legislativa o frenar el desarrollo del derecho en perjuicio de la sociedad.

V. POSTURA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Partimos de establecer que la confianza legítima, representa la expectativa de derechos para el caso de actos administrativos,²⁸ y a los derechos adquiridos cuando se trata de actos legislativos, siguiendo esta clasificación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acota el campo de aplicación del principio de confianza legítima, distinguiendo los actos administrativos de los legislativos.

Respecto de los actos administrativos, se invoca, con el fin de tutelar meras expectativas de derecho, pues aun cuando no existiera una norma que regulara determinadas conductas o circunstancias (derecho objetivo) si la autoridad administrativa ya había emitido previamente un acto en el que reconocía a un particular la posibilidad de gozar de una prerrogativa o de realizar una conducta o, en su caso, la había tolerado o incluso mantuvo silencio, durante un tiempo prolongado, generó entonces, con ello la confianza en que la situación se mantendría. Entonces respecto de actos de la administración, la confianza legítima debe entenderse como la tutela de las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado, ya que la propia autoridad le indujo o toleró a partir de sus acciones u omisiones, que

²⁸ Por lo que respecta a los actos administrativos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concedido a los particulares la prerrogativa de una expectativa de derechos, como lo demuestra la siguiente tesis aislada: “revalidación de permisos o autorizaciones para realizar una actividad de interés público. el particular tiene una legítima expectativa de derecho que obliga a la administración pública a motivar ampliamente (motivación reforzada) su negativa.” Tesis I.18o.A.81 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, julio de 2018, t. II, p. 1599.

mantuvo además, de forma permanente en el tiempo, por lo que el particular asumió esa conducta, pero con motivo de un cambio súbito e imprevisible, esa expectativa se quebrantó, es entonces que debe ponderarse entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, cuál prevalecerá, ya que la autoridad podrá modificar ante una imperante necesidad del interés público lo resuelto, pero sin transgredir derechos del gobernado.

Nuestro análisis debe guardar estrecha relación con:

el principio de irrevocabilidad unilateral de los actos administrativos que contienen resoluciones favorables, en el marco de lo que prescriben los artículos 2o., último párrafo y 13, fracción III, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, además del numeral 36 del Código Fiscal de la Federación, de ellos se desprende que la modificación de una resolución favorable al particular, sólo podrá modificarse ante el tribunal competente, es decir, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, específicamente a través del juicio de lesividad.²⁹

Por tanto, la confianza legítima se considera el subprincipio que tutela las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado a partir de la esperanza que la propia autoridad le transmitió con sus acciones u omisiones, las cuales se mantuvieron a lo largo del tiempo, lo que generó en el particular la seguridad en la cual ajusto su conducta (confianza), pero que, con motivo de un cambio súbito e imprevisible, esa expectativa se vio quebrantada.

Respecto de los actos legislativos, la confianza legítima, es claro que:

debe invocarse sólo bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagradas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y al consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que el legislador tiene, de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad³⁰

Lo anterior tiene aún más sentido en un mundo globalizado y con una dinámica tecnológica vertiginosa.

²⁹ Tesis 2a. XXXVIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, marzo de 2017, t. II, p. 1386.

³⁰ Tesis 2a. XXXIX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, marzo de 2017, t. II, p. 1387.

Además, específicamente en el ámbito tributario, su diseño por vía de leyes es facultad del Congreso de la Unión y, por ende, conlleva un margen amplio de libertad de configuración, de modo que no existe un derecho constitucionalmente tutelado, para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario resulta indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal a las necesidades públicas, siempre buscando el interés colectivo, que es preponderante al interés particular de cada contribuyente, por lo que al garantizar la protección del principio de generalidad tributaria se protege el fin último del Estado, que es el bien común, pero éste sólo será posible si se cuenta con los recursos económicos necesarios, y precisamente la reforma constitucional en materia energética se generó para lograr una apertura comercial que permita recibir tecnología e inversiones que propicien que el Estado mexicano sea autosuficiente en materia de hidrocarburos, porque si bien es cierto que contamos potencialmente con recursos, es necesario y muy costoso extraerlos y para ello se requiere de capitales, pero no por el interés de generar desarrollo económico podemos aceptar que se pretenda que las normas sean petrificadas en beneficio de intereses empresariales y en detrimento del Estado, y menos en una materia tan dinámica, en donde inciden no sólo factores nacionales, sino incluso intereses de la geopolítica. Por tanto, la confianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, de costos o precios, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezca inmodificable hacia el futuro. Pensarlo así, consideramos que es contrario a los principios constitucionales.

Entonces, la posibilidad de hacer valer la protección de la confianza legítima frente a actos del Poder Legislativo no puede invocarse por dos razones:

- Su aplicación implicaría la paralización del derecho y consecuentemente el cierre definitivo de los cambios sociales.
- Los procesos de reforma o decreto de nuevas leyes deben atender al interés público y no a intereses particulares.

La confianza legítima en el derecho nacional, debe ser entendida como un subprincipio o manifestación del de Seguridad Jurídica en su faceta de interdicción o prohibición a la arbitrariedad o al exceso, por lo cual, la confianza generada no puede ser modificada caprichosamente, de manera intempestiva e imprevisible por la autoridad, salvo cuando así lo exija el

interés público, para lo cual será indispensable que motive y exponga las razones, es decir, que se aplique la “prueba de daño e interés público *ex officio*”. Entonces es necesario “distinguir esas diferencias y formular una idónea y adecuada clasificación de la información, generando así una regla individualizada y pertinente para el caso a través de aplicar la prueba de daño e interés público *ex officio*...”.³¹

Es importante referir que la aplicación de la confianza legítima debe matizarse según sea el caso, cuando se invoque en defensa de actos administrativos y en actos legislativos se deberá valorar si es materia del legislador, por lo que entonces sólo podrá darse la vulneración de derechos por aplicación retroactiva de la norma y, en efecto, en ese supuesto se vulneraría la esfera jurídica del gobernado.

Así, la especialización que surge día con día en el derecho,

permite identificar con claridad aspectos alusivos de la aplicación de las normas, en donde es necesario hacer notar que, en la interpretación del cuerpo constitucional y los principios generales del derecho, le permiten al juzgador positivizar en sus resoluciones instituciones tan refinadas como la confianza legítima, si bien, no con el mismo trasfondo y desarrollo, sí en los resultados materiales. Por lo que nuestros tribunales al sostener que la confianza legítima es una manifestación del derecho a la seguridad jurídica en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, entonces se tiene que reconocer sus diversos matices dependiendo si se invoca frente a actos administrativos o actos legislativos.³²

pero lo importante es que se reconoce su existencia y que es factible invocarse.

VI. EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN ACTOS LEGISLATIVOS *VERSUS* ACTOS ADMINISTRATIVOS

El principio de seguridad jurídica como hemos referido no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico, en virtud de que la dinámica social y económica es

³¹ Tesis 2006299. I.1o.A.E.3 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de 2014, p. 1523.

³² Tesis 2a. /J. 103/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, octubre de 2018, t. I, p. 847.

dialéctica. Por lo que las regulaciones por ley que afectan exclusivamente al nacimiento futuro de situaciones, de derecho o relaciones jurídicas en nuestra opinión no condicionan el principio de protección de confianza legítima, porque el gobernado no puede presuponer que las leyes deben permanecer sin modificación alguna, ya que es indispensable que el legislador permanezca atento para reaccionar sobre nuevos escenarios, aplicación de tecnologías e incluso corregir los errores en que pudo haber incurrido, partiendo siempre de la base, que el legislador responderá a la voluntad del pueblo en su mandato democrático, ya que una democracia no puede existir, si ante un cambio en el orden normativo se pudiera demandar la indemnización al Estado, bajo el argumento de que se transgredieron derechos como el de la confianza en el derecho anterior. Una afirmación de este tipo nos llevaría a paralizar la actividad económica energética, se debe mantener la hoja de ruta de los cambios que se iniciaron a fines del siglo pasado, en donde destacan, desde una perspectiva jurídica, la consecución de objetivos de interés general, separando las empresas operadoras de los agentes políticos y las autoridades técnicas que lo regulan, pero no sólo se debe de proteger el aspecto económico, también se deben buscar tecnologías modernas, limpias y energéticamente eficientes que fomenten la reducción de gases de efecto invernadero y mitiguen el cambio climático, factores que nos permitirán evolucionar en la investigación, el desarrollo y la innovación, y esto no se puede dar paralizando el sistema normativo.³³

Así, el principio de seguridad jurídica es un valor superior que integra la concepción misma del Estado de derecho, incluso se ha llegado a plantear, si el Estado debe responder patrimonialmente por una modificación a la ley y la respuesta es no, porque debemos recordar que dicho principio es, suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad y freno a la arbitrariedad, lo que permite justicia e igualdad en la libertad, pero nunca inamovilidad del derecho, razón por la que el legislador tiene que preponderar la claridad y no la opacidad en el contenido normativo, debe por ende evitar situaciones confusas y ambiguas, para generar certeza.

Por lo que de ninguna manera podemos admitir que el principio de seguridad jurídica puede amparar la necesidad de preservar indefinidamente un régimen o disposición jurídica que se estableció en un momento y bajo condiciones determinadas pero sí, debe garantizar la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes, en materia

³³ Cfr. Hernández-Mendible, Víctor y Orjuela Córdoba, Sandra, *Energía eléctrica: regulación de fuentes convencionales, renovables y sostenibles*, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 2017, p. 55.

de normas de procedimiento la disposición que debe de ser aplicable, es la que rige en el momento que se actualiza al supuesto normativo, por tanto, argumentar que el Estado pretende dar efectos retroactivos a la disposición por aplicar la nueva norma a una situación que aconteció con anterioridad, pero que hoy se actualiza para el procedimiento de cálculo o de precio, consideramos que es incorrecto.

Bajo este contexto, el principio de confianza sí es un límite a la potestad legislativa, pero sólo en torno a la no aplicación retroactiva, de las nuevas creaciones normativas, derecho que se plasma en el artículo 14 de nuestra Constitución, lo que también implica, la necesidad de que no se abroguen libremente las normas que establecen garantías para los gobernados, pero tampoco podemos irnos al extremo opuesto y pretender, que invocando el principio de protección de la confianza legítima, pueda solicitarse una indemnización porque el legislador modificó la norma, afortunadamente no hay antecedentes en la doctrina o en nuestros tribunales en México, en donde se reconozca y declare la indemnización por responsabilidad patrimonial del legislador, pero debemos referir que sólo cabría la posibilidad de la indemnización para los actos o resoluciones de la autoridad administrativa, cuando su actuar sea irregular.

VII. LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN MATERIA DE HIDROCARBUROS

En México a partir de la reforma constitucional del 20 de diciembre del año 2013, se publicaron las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, en que se modificaron los artículos 25, 27 y 28, reforma en cuyo artículo Cuarto transitorio estableció que durante los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor, se analizarían las adecuaciones necesarias, al marco jurídico a fin de hacer efectivas las disposiciones del decreto en comento, dentro de las que destacan las modalidades de contratación.

Así, el 11 de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Hidrocarburos reglamentaria del artículo 25 párrafo cuarto, 27 párrafo séptimo y 28 párrafo cuarto de la Carta Magna en el ramo de petróleo, publicada el 29 de noviembre de 1958, y es el 31 de octubre del año 2014, que se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

Bajo este contexto, se emite una resolución que fija la metodología para determinar los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de febrero de 2016, misma que entró en vigor a partir del 1o. de marzo de 2017 por la Comisión Reguladora de Energía, con la resolución RES/998/2015, la respuesta de los contratistas fue presentar amparos contra el decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, en particular los artículos 81 fracción VI, 82 y Decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos. La CRE fue una de las autoridades señaladas como responsable en los diferentes juicios de amparo. Respecto de la CRE se demandó la expedición y orden de publicación de la resolución señalada, así como la emisión del anteproyecto y la manifestación de impacto regulatorio que precedieran la expedición de la resolución multicitada, así como su anexo único. A Petróleos Mexicanos, se le demandó la ejecución de la resolución referida y la violación a los derechos plasmados en los artículos 1o., 14, 16, 25 y 28 de la Constitución Federal.

El argumento central fue que, aunque se considerara el valor estimado del precio del gas natural en el sur de Texas, la nueva resolución considera la relación a largo plazo existente entre los mercados Houston Ship Channel, Henry Hub y el propio sur de Texas, a diferencia del promedio aritmético usado anteriormente.

La CRE se limitó a señalar que dicha resolución obedecía a la necesidad de que las ventas de primera mano de gas natural debían reflejar las condiciones de un mercado competitivo, el costo de oportunidad y condiciones para la competencia en el mercado energético internacional, pero sin expresar cómo los cambios efectuados contribuirían a alcanzar ese fin, por lo que las disposiciones tienen el mismo fin, pero diferente metodología. A lo cual además se aludió que, al no existir un lapso razonable para el proceso de transición a esta nueva metodología, se vulneraba su esfera jurídica.

Es decir, los artículos 81 fracción VI y 82 así como el Decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con la RES/998/2015 y su anexo único, violentaban los derechos de legalidad y seguridad jurídica por carecer de la debida fundamentación, ya que antes del nuevo marco constitucional y legal aplicable a los precios del gas natural estaba vigente la RES/524/2015 y su anexo único, los cuales contemplaban dos metodologías diversas, en razón del lugar en donde se realizara la enajenación de primera mano ya fuera en Reynosa, Tamaulipas o en Ciudad Pemex, Tabasco.

Por lo que, en la enajenación de primera mano de gas natural realizadas en Ciudad Pemex, Tabasco, se tomaba como base el precio diario o mensual del precio máximo de venta de primera mano en Reynosa, Tamaulipas y se le adicionaba la tarifa neta (*Netback*) aplicable a la tarifa neta desde la frontera de Reynosa hasta Ciudad Pemex. Es decir, el precio era el mismo en uno y en otro lugar, sólo que a las realizadas en Ciudad Pemex, se le añadiría el costo del transporte desde Reynosa, lo cual se reflejó en los costos de oportunidad y en las condiciones de competitividad del gas respecto del mercado internacional e incluso a donde se realiza la venta, pero la nueva metodología para la determinación de los precios máximos de venta de primera mano del gas natural se modificó.

Por lo que si tomamos en consideración que de conformidad con lo que establece el artículo 25 Constitucional, el Estado debe garantizar el crecimiento económico del país, se argumentó que dicha metodología transgredía derechos e incluso se violentaban los artículos 33, 34 y 35 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el numeral 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que México tiene el deber de tutelar los derechos económicos y culturales previstos en la Carta Magna, específicamente el derecho al desarrollo integral, y al resultar transgredido, el mismo cuando se provoca una alza en los precios de gas natural debe analizarse y frenarse dicha actitud, porque sin duda afecta a toda la cadena de producción y comercialización, aunado a que dicha medida no se fundó ni motivó respecto del porqué se realizó dicha modificación, lo que provocó un desequilibrio en el desarrollo del sector privado, así la nueva metodología se considera que es contraria al espíritu del artículo 25 constitucional ya que frena el desarrollo económico y no propicia un crecimiento justo, por el contrario, genera un incremento en los precios de la electricidad, por lo que la resolución que se emite en relación con el artículo 81 fracción VI, artículo 82 y numeral Decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos se considera contraria al artículo 28 tercer párrafo de la Constitución.

Bajo este contexto se planteó a nuestros tribunales como actos reclamados:

- La discusión, aprobación, promulgación, orden de publicación y refrendo de la Ley de Hidrocarburos, en particular los artículos 81 fracción VI, artículo 82 y numeral decimotercero transitorio;
- La expedición del reglamento de actividades a las que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos en particular respecto del artículo séptimo transitorio;
- La expedición de la resolución RES/998/2015 y su anexo único;

- El anteproyecto de la resolución de metodología y la manifestación de impacto regulatorio que se adjuntó al mismo, y
- La factura con la que se acreditó el incremento en el cobro del gas.

Todo lo anterior bajo el argumento de que se vulneró el principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

Iniciaremos señalando que respecto de la factura es cuestionable, que no existe evidencia contundente para concluir que la parte quejosa conoció de esa factura en la fecha de la emisión del comprobante fiscal digital, ya que en estos casos se identifican dos momentos, el primero, en la incorporación del sello digital del Servicio de Administración Tributaria y el segundo, la puesta a disposición del comprobante al contribuyente respecto del cual se emite y pretende argumentar que se conoció de los actos que se reclaman, no en la fecha de su emisión sino hasta que se realizó el pago respectivo, entonces no resulta posible señalar que se conoció del acto hasta que se realizó el pago respectivo, ya que para la emisión es necesario que se gestione la misma. Por otra parte, la emisión de la factura emitida por Pemex no es un acto de autoridad para efectos del amparo ya que la actuación de la empresa no significa que se haya realizado como autoridad puesto que se configuró en una relación comercial, por tanto, es un acto entre particulares.

Respecto a la Comisión Reguladora de Energía debemos establecer que es competente para supervisar las actividades reguladas y entre otras, tomar medidas como expedir disposiciones generales para la regulación de las actividades previstas en la Ley de Hidrocarburos incluyendo los términos para la prestación de los servicios y la determinación de las contraprestaciones, precios y tarifas aplicables, salvo por las actividades de expendio al público, gas licuado de petróleo (LP), gasolina y diésel. Por tanto, le compete a la CRE expedir las resoluciones necesarias y por ende es legal y constitucional la resolución 998 emitida en el año de 2015.

De esta manera, la regulación debe contemplar los impuestos aplicables, el costo de oportunidad y las condiciones de competitividad del mercado internacional. Por lo que la Comisión Reguladora de Energía puede establecer la metodología de aplicación general para el cálculo de las contraprestaciones, precios o tarifas aplicables para los bienes o servicios que no sean susceptibles de comercializarse en el mercado internacional por lo que la metodología debe considerar estimación de costos eficientes para producir el bien o prestar el servicio y la obtención de una rentabilidad aceptable que refleje costo de oportunidad del capital invertido, costo estimado de financiamiento y los riesgos inherentes al proyecto.

De tal forma que las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos estarán sujetos a precios de regulación asimétrica, emitidos por la Comisión Reguladora de Energía, de conformidad a lo que dispone la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, aunado a todo lo referido, se debe tomar en consideración el costo de oportunidad y las condiciones de competitividad en el mercado internacional, por otra parte, conforme al tercer párrafo del artículo 28 constitucional se establece, que las leyes fijaran las bases para establecer los precios máximos de artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o para el consumo popular, es decir, el texto constitucional faculta al legislador ordinario para que a través de leyes ordinarias, regule lo concerniente a la determinación de precios máximos de bienes y servicios necesarios para la economía nacional o el consumo popular, por lo que se delega el desarrollo normativo correspondiente a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, para que por medio de ellas se establezcan los mecanismos, procedimientos y autoridades en que se podrá ejercer dicha atribución.

Por todo lo referido consideramos que no se afecta el principio de seguridad jurídica, porque a partir de lo previsto en la Ley de Hidrocarburos los gobernados tienen plena certeza de los supuestos en que la Comisión Reguladora de Energía, puede y debe establecer los precios máximos a la venta de primera mano de gas natural, así como los casos en que tal potestad podrá ser ejercida por el Ejecutivo Federal y aunque se pretende argumentar que hay inconsistencias entre lo previsto por el artículo 9 fracciones I y II de la Ley Federal de Competencia Económica y los numerales 81 fracción VI, 82 y Decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, por lo que al pretender demostrar la vulneración del principio de seguridad por no existir certeza de quien es la autoridad competente de establecer los precios máximos por la venta de primera mano de gas natural no es válida, porque el numeral 9 de la Ley Federal de Competencia Económica establece que para la imposición en los términos del artículo 28 de la Carta Magna de los precios máximos de los bienes y servicios que sean necesarios para la economía nacional o al consumo popular, le corresponderá exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos, siempre y cuando no haya las condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante del que se trate y que la Comisión sea la instancia a través de la cual, se emita la declaratoria de si hay o no condiciones de competencia efectiva.

Por lo que la Secretaría sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias o entidades y previa opinión de la

Comisión, fijará los precios que correspondan a los bienes y servicios determinados a partir de criterios que eviten la insuficiencia en el abasto, por lo que es factible imponer precios máximos a los bienes y servicios necesarios para la economía nacional o al consumo popular, pero para ello es indispensable que la Comisión determine mediante la declaratoria correspondiente que no hay condiciones de competencia efectiva y a causa de esta declaratoria, entonces el poder Ejecutivo Federal podrá determinarlo por decreto.

Por tanto, el Congreso de la Unión faculta expresamente a la Comisión Reguladora de Energía para determinar los precios máximos de venta de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos e incluso para establecer la metodología correspondiente, con la finalidad de limitar el poder dominante de Pemex en la medida que se logra una mayor participación de agentes económicos que propicie el desarrollo y competencia de los mercados, de tal suerte que el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica prevé una facultad excepcional a favor del titular del Poder Ejecutivo Federal la cual puede ejercer únicamente después de que la Comisión Federal de Competencia Económica emita resolución en la que señale que no existe competencia efectiva, supuesto entonces en el que el presidente de la República podrá fijar los precios máximos de venta de bienes y servicios.

De esta manera, en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, las leyes secundarias facultan a la Comisión Reguladora de Energía para que en principio emita la normativa relativa a las contraprestaciones, precios y tarifas aplicables en aras de procurar la participación de nuevos entes en el sector energético y aperturar el mercado.

En la Ley de Hidrocarburos se contempla el supuesto ordinario y particular de competencia para regular esas materias y lo que dispone la Ley Federal de Competencia Económica es una regla excepcional para supuestos específicos que marca la ley, por tanto, no se configura la violación al principio de seguridad jurídica. Por el contrario, las disposiciones son armónicas y se complementan una a otra, en torno a si la Comisión Reguladora de Energía cuenta con la potestad para regular las ventas de primera mano de los hidrocarburos y determinar la metodología y precios de estos bienes. Conviene referir que al ser un órgano regulador coordinado en materia energética, perteneciente a la administración pública centralizada, con autonomía técnica, operativa y de gestión para regular y promover el desarrollo eficiente de, entre otras actividades, el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público

de petróleo, gas, gas natural, gas licuado, de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, por tanto, es un órgano que constitucionalmente se le otorga autonomía técnica, mismo que tiene como responsabilidad la regulación del sector energético nacional que comprende la industria del gas, refinados, derivados de hidrocarburos y eléctrica, por tanto, no se configura violación alguna³⁴, como argumenta el gobernado.

Respecto al argumento en que pretenden dar inamovilidad a la disposición que establece la metodología para establecer los precios del gas con la resolución 998/2015, efectivamente los costos se incrementan, sin embargo no puede invocarse violación al principio de confianza legítima en virtud de que los términos del contrato no se alteran y, al modificarse la logística es necesario que se ajusten los procedimientos para el cálculo, pero no se transgrede derecho alguno, ya que en el mercado de los petrolíferos su precio se determina por factores incluso a nivel internacional y en la logística para su traslado se prevén contingencias propias que el mercado debe de reconocer y asumir, y por ende la norma deberá regular los nuevos escenarios para evitar abusos o arbitrariedades, entenderlo de manera distinta implicaría aceptar que los mercados son estáticos o bien que el legislador tendría que realizar una labor casuística para poder plasmar todos los supuestos que pudieran considerarse, situación que no es posible; sobre todo, tomando en consideración que este tipo de mercados son altamente dinámicos.

Aunado a lo anterior, recordemos que el artículo 25 de la carta magna no otorga a los gobernados garantía individual alguna para exigir a través del juicio de amparo que las autoridades adopten ciertas medidas a fin de cumplir con los principios relativos a sus derechos fundamentales, por tanto, no pueden hacerse valer en materia económica violación alguna cuando las autoridades dictan medidas específicas en esa materia, para lograr el crecimiento y desarrollo del país como es el caso, por tanto, los conceptos de violación que invocan los justiciables resultan infundados puesto que no constituyen derecho constitucional o humano alguno susceptible de ser restituido mediante el juicio de amparo.

Sin embargo, consideramos que sin estar obligada la autoridad si era factible que se estableciera un lapso razonable para el proceso de transición, así las reformas al artículo 81 y 82 y Decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, no transgreden el derecho al desarrollo económico del Estado cuando se permite el incremento de los precios en las ventas de primera mano de gas natural, por lo que la autoridad no está obligada a

³⁴ Véase sentencia de amparo en revisión 29/2018, quejosa y recurrente Caleras Bertrán, S.A. de C.V.

ponderar el principio de confianza legítima en la adopción de medidas en materia económica y pretender que el legislador contemple todos los elementos necesarios para determinar el precio del gas natural ya que no es posible, porque se mencionó que las variables en este tipo de mercados están en constante cambio.

Sobre todo, debemos tomar en consideración que la materia energética está relacionada con un cambio estructural en el modelo económico del Estado en donde se busca la participación de nuevos agentes económicos en el sector energético y sin duda el incremento en los costos de la logística para la venta del gas es un tema íntimamente vinculado con los aspectos económicos, entre los cuales se encuentra justamente el relativo a los “costos de oportunidad” y por tanto, el legislador no puede definir en forma pormenorizada cada uno de los vocablos o palabras usados en el texto de la norma, por tanto, dicho argumento resulta infundado al pretender hacer valer la violación del principio de legalidad en su vertiente de confianza legítima.

Por lo que en materia de hidrocarburos puede invocarse la violación al principio de confianza legítima cuando se pretenda aplicar una disposición que entró en vigor con fecha posterior a la celebración del contrato y que la nueva disposición modifique el clausulado del contrato, porque al ser la materia de hidrocarburos estratégica para el Estado mexicano, debe preponderarse siempre el interés público frente al del contratista, pero no puede vulnerarse el principio de *pacta sunt servanda*, en estas condiciones el principio de confianza legítima “no rige en los casos en que la ley confiera a la autoridad un amplio margen de configuración para regular situaciones que se caractericen por la ausencia de un derecho tutelado en favor de los gobernados, que permita mantener sin modificaciones el ordenamiento jurídico relativo”³⁵ porque ese es el espíritu del acuerdo y participación contractual, a diferencia de otras materias que no sean de carácter estratégico, en donde puede incluso ponderarse a la luz de la interpretación conforme.

VIII. CONCLUSIONES

El principio de confianza legítima es un subprincipio que se desprende del principio de seguridad jurídica, plasmado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

³⁵ Tesis I.1o.A.E.248 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, febrero de 2019, t. II, p. 2925.

La expectativa de derecho debe de ser entendida como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que generará con posterioridad un derecho, pero no puede ser nunca entendida como un derecho adquirido porque aun cuando se demande prevalecerá el interés público en el comportamiento de los poderes.

Nuestros tribunales en sus pronunciamientos han señalado, que el principio de la confianza legítima debe de ser entendido como la tutela de las expectativas razonablemente creadas, en favor del gobernado, por lo que guarda estrecha relación con el principio de irrevocabilidad unilateral de los actos administrativos, que contienen resoluciones favorables al gobernado.

El principio de confianza legítima en actos administrativos no ampara de manera indefinida respecto del marco normativo vigente en espacio y tiempo determinado, pero si obliga a que no se apliquen retroactivamente las disposiciones, es decir, una norma dictada a posteriori no puede modificar o incidir en una situación jurídica concluida en el pasado.

En materia de hidrocarburos no opera el principio de confianza legítima respecto de los actos del legislador y menos aún el pretender solicitar una indemnización porque ejerció su función, que es legislar, a partir de nuevas condiciones de competitividad del gas respecto del mercado internacional.

La metodología de aplicación general para el cálculo de las contraprestaciones, precios o tarifas es una atribución de la Comisión Reguladora de Energía, por lo que al ejercer su facultad en nada se transgrede el contenido de los contratos ya que sólo se modificó la logística lo cual implicó que se actualizarán los procedimientos de cálculo.

Partiendo del origen del principio invocado que surge en el derecho Alemán, en la jurisprudencia ordinaria y constitucional, y posteriormente paso a formar parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con diferentes matices, en ningún supuesto se acepta que en los actos y resoluciones de la autoridad, tenga que permanecer estática la norma bajo el argumento de contar con expectativas de derecho, por tanto, menos aún se puede pretender que el legislador petrifique la norma, ya que ésta tiene que evolucionar a partir de la dinámica social y económica.

El principio de confianza legítima que encuentra su fundamento constitucional en el artículo 16 a partir del principio de seguridad jurídica, no puede ser invocado frente a los actos de autoridad que modifican las disposiciones a partir de resoluciones con la finalidad de dinamizar el derecho y menos aún se puede pedir al legislador que no legisle para mantener un status de beneficio o confort personal.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN PERUANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, *Aportes para un Estado eficiente: Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Perú, Palestra Editores, 2012.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Abrill Alosilla y Otros vs. Perú*, sentencia de 4 de marzo de 2011, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_223_esp.pdf.
- DE LA QUADRA SALCEDO, Tomás, *Cuestiones actuales del Derecho de la Energía*, Comisión Nacional de Energía, España, Iustel, 2010.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español*, Navarra, Thomson Civitas, 2005.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor y Sandra Orjuela Córdoba, *Energía eléctrica: regulación de fuentes convencionales, renovables y sostenibles*, Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, 2017.
- JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, *Los comportamientos recíprocos en Derecho Internacional a propósito de la aquiescencia, el estoppel y la confianza legítima*, Madrid, Dilex, 2002.
- LETTELLIER WARTENBERG, Raúl, “Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos”, *Revista chilena de Derecho*, Chile, vol. 41, núm. 2, mayo-agosto, 2014.
- LEYES, Rodolfo, “Del saladero a la fábrica de extracto de carne: Transformaciones de los procesos de trabajo en la industria de la carne, Entre Ríos, 1864-1935”, *Trabajo y Sociedad*, Argentina, núm. 26, 2016, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3873/387343599020.pdf>.
- LÓPEZ MESA, Marcelo J., *Presupuestos de la responsabilidad civil*, Buenos Aires, Astrea, 2013.
- MALVAEZ PARDO, Gabriela, “El principio de la protección de la confianza legítima en México”, *Ars Iuris. Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia*, México, núm. 51, diciembre de 2016.
- OXFORD, *Halbury's Laws of England*, 4a ed., t. 1, 1998.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, Santillana, 2017.
- REGUEROS DE LADRÓN DE GUEVARA, Sofía, “La Seguridad Jurídica en el Derecho Tributario”, *Lecciones de derecho tributario inspiradas por un maestro*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2010, Colección Institucional.
- RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, “El principio de confianza legítima o expectativa plausible en el derecho venezolano”, *El derecho venezolano a finales del siglo XX*, Venezuela, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1998.

- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Madrid, La Ley, 2010.
- SANZ RUBIALES, Iñigo, “El principio de confianza legítima limitado del poder normativo comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, España, año 4, núm. 7, enero-junio de 2000.
- Sentencia de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, EU:C:1987:121, apartado 44, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1549046495742&uri=CELEX:61985Cj0265>.
- Sentencia de 30 de junio de 2005, Branco/Comisión, T-347/03, EU: T:2005:265, apartado 102, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62003Tj0347&lang1=en&type=TXT&ancre=>.
- Sentencia de 23 de febrero de 2006, Cementbouw Handel & Industrie/Comisión, T-282/02, EU: T:2006:64, apartado 77, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002Tj0282_SUM&from=MT.
- Sentencia de 30 de junio de 2009, CPEM/Comisión, T-444/07, EU: T:2009:227, apartado 126, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007Tj0444&lang1=en&type=TXT&ancre=>.
- Sentencia de Di Leonardo Adriano Srl y Dilexport Srl, Asuntos acumulados C-37/02 y C-38/02, apartado 70, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1549049278095&uri=CELEX:62002Cj0037>.
- Sentencia de LVM, Elf Atochem, Shell y DSM y DSM Kunststoffem, T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=44539&doclang=ES>.
- THE UNITED NATIONS TERMINOLOGY DATABASE, disponible en: <https://unterm.un.org/UNTERM/Display/Record/UNHQ/NA?OriginalId=e0e12b3d9a92d47a852569fd00029aa9>.
- Tesis: P./J. 46/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, enero de 2016, t. I, p. 339.
- Tesis: 2a./J. 103/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, julio de 2018, t. II, p. 1556.
- Tesis 2a. XXXIX/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, marzo de 2017, t. II, p. 1387.
- Tesis: 2a. XXXVIII/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, marzo de 2017, t. II, p. 1386.
- Tesis: I.18o.A.81 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, julio de 2018, t. II, p. 1556.
- Tesis: I.3o.C.16 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, octubre de 2012, t. IV, p. 2696.

Tesis: 2a. LXXXVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2001, t. XIII, p. 306.

Tesis: I.1o.A.E.3 K (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, abril de 2014, t. II, p. 1523.

Tesis: I.1o.A.E.248 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, febrero de 2019, t. II, p. 2925

VIANA CLEVES, María José, *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007.