

**ESTADO REGULADOR, DISCRECIONALIDAD TÉCNICA  
Y JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA BAJO EL DERECHO  
ENERGÉTICO MEXICANO**

REGULATORY STATE, TECHNICAL DISCRETIONARY  
AND SPECIALIZED JURISDICTION UNDER  
THE MEXICAN ENERGY LAW

---

**ARTÍCULO INÉDITO DE INVESTIGACIÓN**

---

**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (CHICAGO)** Marmolejo-Cervantes, Miguel Ángel. “Estado regulador, discrecionalidad técnica y jurisdicción especializada bajo el derecho energético mexicano”. *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* 5 (2020). doi: 10.7764/rda.o.5.5552

---

**REVISTA DE DERECHO APLICADO LLM UC** Número 5  
Julio 2020  
ISSN: 2452-4344

---

Recepción: 17 de diciembre, 2019  
Aceptación: 14 de mayo, 2020

---

## Resumen

Las reformas constitucionales en materia de competencia económica, telecomunicaciones y energía vinieron a generar cambios profundos en los paradigmas legales tradicionales. Uno de ellos es el principio de la división de poderes, el cual ahora es modulado a través de la teoría del Estado regulador, cuya creación obedece a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia mexicana. En la reforma estructural de competencia económica y telecomunicaciones, se implementó un modelo de jurisdicción especializada, no así para el caso de la reforma en materia de energía del 2013. Sin embargo, el modelo de jurisdicción especializada se aplica, en materia energética, para ciertos casos específicos y por analogía, a fin de resolver las controversias derivadas de la regulación emitida por los reguladores. Se identifica una relación simbiótica entre la discrecionalidad técnica y la deferencia judicial. Por tal motivo, debe existir un equilibrio de poder entre los órganos reguladores y los juzgados especializados.

**Palabras clave:** Estado regulador, discrecionalidad técnica, jurisdicción especializada, energía.

## Abstract

Constitutional reforms in areas of economic competition, telecommunications and energy led profound changes in traditional legal paradigms. One of them is the principle of division of powers, which is now regulated through the theory of the Regulatory State, whose creation obeys in terms of the jurisprudence issued by the Mexican Supreme Court of Justice. In the economic competition and telecommunications constitutional reform a model of specialized jurisdiction was implemented, although it was not for the case of the 2013 energy reform. However, the specialized jurisdiction model is applied in energy matters, for certain specific cases and by analogy, to resolve disputes derived from regulation issued by regulators. A symbiotic relationship is identified between technical discretionary and judicial deference. For this reason, there must be a balance of power between regulatory bodies and specialized Courts.

**Keywords:** Regulatory State, technical discretionary, specialized jurisdiction, energy.

## Miguel Ángel Marmolejo-Cervantes

---

Universidad Panamericana  
Aguascalientes, México  
mmarmolejo@up.edu.mx  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4823-6971>.

Miguel Ángel Marmolejo-Cervantes es abogado, licenciado en Derecho de la Universidad Cuauhtémoc, México. Posee maestría en Derecho de los Negocios Internacionales por la Universidad Iberoamericana, México. Doctor en Derecho del Centro de Estudios de Posgrado en Derecho. Profesor investigador de la Universidad Panamericana. SNI-1 Conacyt. Publicaciones: “De la teoría del riesgo creado a la teoría del riesgo regulado en materia de hidrocarburos”, *Derecho Comparado* 15; “Energy Justice as a Key Driver to Unlock the Transition from Energy Reform to Energy Counterreform: The Raise of the Immutability Theory”, en *Routledge Handbook of Energy Law* (sección 5, 2020); *La no arbitrabilidad de la rescisión administrativa en los nuevos contratos de hidrocarburos* (Tirant lo Blanch, 2018).

Universidad Panamericana  
Aguascalientes, Mexico  
mmarmolejo@up.edu.mx  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4823-6971>.

Miguel Ángel Marmolejo-Cervantes is a Lawyer with a Law Degree from Universidad Cuauhtémoc, Mexico. Master’s Degree in International Business Law, Universidad Iberoamericana, Mexico. PH.D. from Centro de Estudios de Posgrado en Derecho. Research Professor, Universidad Panamericana. SNI-1 Conacyt. Publications: “Theory of Created Risk to Theory of the Regulated Risk in Hydrocarbon Matter”, *Derecho Comparado* 15; “Energy Justice as a Key Driver to Unlock the Transition from Energy Reform to Energy Counterreform: The Raise of the Immutability Theory”, *Routledge Handbook of Energy Law* (section 5, 2020); *The non-arbitrability of the Administrative Rescission in New Hydrocarbon Contracts* (Tirant lo Blanch, 2018).

## I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el modelo de jurisdicción especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones otorga un amplio respeto a la discrecionalidad técnica del ejercicio de las atribuciones de los órganos reguladores en materia energética, en función de la visión constitucional del Estado regulador. Sin embargo, dicha discrecionalidad puede verse distorsionada si la regulación es puesta bajo la jurisdicción de juzgados administrativos no especializados, o si la discrecionalidad cuenta con un control mínimo judicial. Se propone que la discrecionalidad técnica sea modulada de manera casuística por juzgados especializados, sin restricción en cuanto a su control judicial, a fin de lograr los beneficios propios de la justicia especializada.

La presente investigación inicia con la descripción de los bienes de dominio de la nación, a fin de identificar que los hidrocarburos y la electricidad son catalogados como bienes de dominio directo, aunque con la posibilidad de que los privados puedan participar, y en algunos casos solo invertir, en la cadena de valor de dichos bienes.

Luego, se hace una referencia a la competencia económica del sector y su beneficio a los usuarios de la energía, en que se destaca la transición de un modelo cerrado y monopolístico hacia uno abierto a la inversión privada y regulado según criterios económicos de eficiencia y libre competencia.

En seguida, se desarrolla un análisis sobre las atribuciones de los órganos reguladores antes de la reforma energética del 2013, con el fin de desatacar su capacidad regulatoria, aunque limitada al cumplimiento estricto del principio de reserva de ley y de jerarquía. Se presenta dicho análisis en forma esquemática, para apreciar en detalle las facultades regulatorias.

Se continua con el apartado de la reforma energética del 2013, que se divide en tres secciones, dada la interdependencia de los temas a tratar. La primera analiza la evolución regulatoria a consecuencia de la reforma energética en comento, en virtud de que al privatizarse el sector y regularse los monopolios estatales ahora transformados en empresas productivas del Estado, las atribuciones de los órganos reguladores se amplían y se profundizan; la segunda describe la doctrina relativa al Estado regulador, sus orígenes y los argumentos por los que dicha teoría constitucional es adoptada para darle contenido y alcance a las nuevas facultades de los reguladores; finalmente, la tercera sección detalla los precedentes judiciales resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que viene a confirmar las ideas desarrolladas en la doctrina.

En el apartado siguiente se trata el tema de la jurisdicción especializada, haciendo referencia al sistema judicial especializado en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, y cómo dicho sistema no fue tomado en consideración en

la reforma energética del 2013, aunque se aclara que los casos relativos a la formación de mercados en materia energética son resueltos por los juzgados especializados en dichas materias bajo criterios judiciales inestables, mismos que son materia de análisis. Se describen los elementos doctrinarios esenciales de la justicia especializada a fin de lograr los cinco beneficios que derivan de ella al momento de resolver de manera jurisdiccional los casos especializados en materia energética.

Por último, se concluye la presente investigación mediante la emisión de las conclusiones respectivas.

## **2. BIENES DE DOMINIO DE LA NACIÓN**

Dentro de los rasgos comunes en telecomunicaciones y energía, en términos de su marco legal, se encuentra el tema del interés público. Así, tenemos que el dominio directo de los recursos naturales —entre otros, el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos— le corresponde a la nación, así como aquellos bienes destinados al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo 27). Dicho patrimonio se encuentra caracterizado como bienes nacionales (artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales de 2004), sujetos al régimen de dominio público de la Federación (artículo 6).

Especial relevancia cobra el interés público para el tema energético, sobre todo si se trata de llevar a cabo la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (*upstream*), toda vez que antes de la reforma energética del 2013, su ley reglamentaria la consideraba como una actividad estratégica de la nación, la cual era realizada exclusivamente por Petróleos Mexicanos (artículo 4 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo de 1958).

La reforma constitucional en materia de energía vino a cambiar lo anterior (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). Esta es considerada una reforma estructural, puesto que modifica el núcleo de la participación del Estado en la energía, sin alterar su titularidad sobre los bienes nacionales. A partir de ella, los privados pueden participar en la actividad del *upstream* mediante el mecanismo de las licitaciones denominadas “rondas petroleras”.

Sin embargo, la visión estatista del interés público, contenida en la reforma, fue confirmada y hasta cierto punto ampliada. Confirmada, en virtud de que se encuentra íntimamente ligada con el concepto jurídico de la propiedad, el cual, como se dijo, quedó inalterado y ampliado, al otorgarle ahora un privilegio especial de preferencia sobre las demás

actividades productivas<sup>1</sup>. Esto es así porque la visión del interés público de la reforma constitucional deja intacto el régimen jurídico de la propiedad de la nación y continúa considerándola inalienable e imprescriptible, así como la prohibición en el otorgamiento de las concesiones, y justamente con motivo de la reforma, se habilita a los privados el acceso directo a los recursos petroleros, al permitirles llevar a cabo la actividad de exploración y extracción de los recursos petroleros, que son propiedad de la nación. Acceso que se activa bajo un esquema de competencia entre los participantes privados, atento a la política pública que establece las directrices aplicables a las rondas petroleras, cuyo proceso culmina con la adjudicación de las áreas contractuales licitadas y la celebración del contrato respectivo.

Esta alternativa de participación de los privados se basa en el objetivo constitucional de que el Estado obtenga ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, de manera que los recursos petroleros sean materializados en recursos financieros.

Por su parte, Petróleos Mexicanos es reconfigurada administrativamente bajo la figura de empresa productiva del Estado, lo que implica que su funcionamiento se rija bajo los criterios de eficiencia y competencia, con una orientación de economía de mercado. Su toma de decisiones debe entonces considerar las mejores prácticas de gobierno corporativo de la industria, y debe acceder a los recursos petroleros vía asignaciones otorgadas por la Secretaría de Energía (ronda “cero”).

En lo que respecta al tema de electricidad, se conserva como una actividad reservada exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y la prohibición en el otorgamiento de las concesiones. Sin embargo, ahora el Estado puede celebrar contratos con los particulares y ellos participar en el resto de la cadena de valor de la industria eléctrica, en la forma establecida en la ley reglamentaria.

Misma suerte corre la Comisión Federal de Electricidad, al considerársele una empresa productiva del Estado, con iguales implicaciones a las señaladas para Petróleos Mexicanos.

Ahora bien, dicho contenido constitucional se ve reflejado en las leyes reglamentarias para hidrocarburos y electricidad. La Ley de Hidrocarburos (artículos 25 y 96) establece que los actos relacionados con el procedimiento de licitación y adjudicación de contratos

---

<sup>1</sup> El artículo 8 transitorio de la reforma constitucional en materia de energía califica a las actividades de hidrocarburos y electricidad de interés social y orden público, e incluso establece un privilegio especial de preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquellas, con la única limitación de procurar mecanismos que permitan la coexistencia entre las actividades, siempre y cuando sea técnicamente posible.

para la exploración y extracción, así como dichas actividades (*upstream*) se consideran de orden público e interés social. Por su parte, la Ley de la Industria Eléctrica (artículo 1) establece que las disposiciones de la ley son de interés social y orden público.

### **3. COMPETENCIA ECONÓMICA: MERCADOS COMPETITIVOS A FAVOR DE LOS USUARIOS**

El sector energético constituye uno de los pilares de la economía mexicana y de las finanzas públicas. Por ello, y antes de la reforma energética del 2013, la estructura del sector era monopólica: una sola empresa propiedad del Estado controlaba todas las fases del proceso de producción en el mercado de hidrocarburos, Petróleos Mexicanos (Pemex), y en el de la energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad (CFE)<sup>2</sup>.

Por virtud de la estructura monopólica, los siguientes datos dramáticos reflejan una posible ineficiencia del mercado a lo largo de la cadena de valor<sup>3</sup>: la inversión total impulsada por Pemex mantuvo una marcada tendencia al alza, al pasar de 68.600 millones de pesos mexicanos en 2000 a 328.600 millones de pesos mexicanos en 2013; es decir, 4,8 veces más, lo cual no resultó suficiente para mejorar los distintos procesos que permitieran abastecer la demanda de gasolina. En el sector eléctrico, las tarifas en promedio eran 25 % más altas aun con el subsidio, sin el cual resultaban 73 % más caras en comparación con las de Estados Unidos.

De manera que, con motivo de la reforma energética del 2013, se intentó transitar desde un mercado cerrado y monopólico a uno abierto y competitivo, cuya idea central, en su vector de competencia económica, es la formación de mercados competitivos. De hecho, sus objetivos están sujetos en la medida en que se profundice la libre concurrencia y competencia en todos los eslabones de la cadena de valor<sup>4</sup>.

Por ello, la Comisión Federal de Competencia Económica es crucial como coadyuvante en esta transición de mercado, sobre todo con los objetivos trazados por la reforma energética del 2013, que en lo fundamental<sup>5</sup> representan, entre otros, la mayor atracción de inversión pública y privada en el sector para impulsar el desarrollo del país, un mayor abasto, opciones de energía a mejores precios y un sistema eléctrico competitivo y confiable que permita reducir los precios de la luz. Lo que eventualmente podrá verse traducido en

---

<sup>2</sup> Alejandra Palacios Prieto y José Nery Pérez Trujillo, *Reforma en materia de competencia económica* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017), 23.

<sup>3</sup> Palacios Prieto y Pérez Trujillo, *Reforma...*, 24.

<sup>4</sup> Palacios Prieto y Pérez Trujillo, *Reforma...*, 67.

<sup>5</sup> “Reforma energética”, Gobierno de la República de México, pp. 3-4, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion\\_ampliada\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf).

beneficios concretos para los mexicanos, como un adecuado acceso a las distintas formas de energía, con el mejor abasto, precio y calidad posible, siempre y cuando el Estado garantice la competencia en toda su cadena de valor<sup>6</sup>.

Este nuevo esquema, que busca la creación de más alternativas energéticas, obedece a la razón de hacer frente a la altísima demanda que debe satisfacer el Estado, sobre todo por las estimaciones de crecimiento demográfico para los siguientes años en México, sin mencionar la alta interdependencia industrial derivada de la cadena de suministro automotriz y aeronáutico con América del Norte, además de los retos que, en concreto, el país debe solventar en términos del cambio climático hacia una economía baja en carbón. Tal vez un punto ciego en la visión de la mayor oferta energética es que no hay demanda infinita que pueda ser satisfecha en su totalidad y a precios accesibles, menos aún si no se toma en cuenta el límite de la escasez de los recursos finitos.

#### 4. ANTECEDENTES REGULATORIOS DEL SECTOR ENERGÉTICO

Si algo se puede afirmar de la historia del sector energético mexicano es que es apasionante. Refleja en gran medida los retos sociales de México a través de su historia, más allá del ciclo de la teoría de la maldición del petróleo<sup>7</sup>, que ha sido y es un motor de la economía mexicana, en que cada presidente de la República ha sorteado exitosa o penosamente la complejidad de la política energética mexicana<sup>8</sup>.

En este sentido, cada política energética requiere un marco regulatorio que le permita su implementación y la consecuente materialización de los objetivos públicos propios de cada momento histórico. De igual manera, se requiere una estructura burocrática que permita su debida ejecución en el transcurso del tiempo. En México, la política energética es llevada a cabo por la Secretaría de Energía, aunque es complementada, desde la autonomía técnica, por la Comisión Nacional de Hidrocarburos y por la Comisión Reguladora de Energía.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) se creó el 28 de noviembre de 2008 como un organismo con autonomía técnica para regular y supervisar la exploración y extracción

---

<sup>6</sup> “Reforma energética”, 25.

<sup>7</sup> Franziska Holz, Mariza Montes de Oca y Martin Kulczyk, “Pemex and the Resource Curse”, 10 de julio de 2018, [https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw\\_01.c.594467.de/2.50\\_mariza%20montes%20de%20oca\\_pemex%20and%20the%20resource%20curse.pdf](https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.594467.de/2.50_mariza%20montes%20de%20oca_pemex%20and%20the%20resource%20curse.pdf).

<sup>8</sup> Ver las etapas descritas en las secciones “Antecedentes históricos” sobre el sector de hidrocarburos y el sector eléctrico en Roberto Ortega Lomelín, *La evolución constitucional de la energía a partir de 1917* (Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Secretaría de Energía, 2016).

de hidrocarburos en México. Quedó formalmente instalada el 20 de mayo de 2009, a partir del nombramiento de los cinco comisionados integrantes de su órgano de gobierno<sup>9</sup>.

Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía (CRE)<sup>10</sup> fue creada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993, que entró en vigor el 3 de enero de 1994, según lo dispuesto en su artículo primero transitorio. Sus atribuciones eran regular en materia de energía eléctrica. Posteriormente, y seguido de la reforma estructural al sector gasista en 1994, para ampliar sus atribuciones a la regulación en materia de gas natural y gas licuado de petróleo en la parte correspondiente a la cadena de valor de *mid-downstream*, el Poder Legislativo aprobó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, misma que se publicó en el Diario Oficial el 31 de octubre de 1995 y que convirtió a la institución en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía (SENER) con autonomía técnica y operativa.

Dicha evolución continuó trece años después, el 28 de noviembre de 2008, cuando se publicaron en el Diario Oficial los decretos que representaron los acuerdos alcanzados en el Congreso de la Unión en torno a cómo debía modificarse el funcionamiento del sector energético y sus instituciones. En particular, por lo que toca a las responsabilidades de la CRE, se aprobaron el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo; y el Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.

Estas reformas fortalecieron a la CRE en cuanto a su naturaleza, estructura y funcionamiento, además de conferirle mayores atribuciones para regular no solo el sector de gas y electricidad que ya tenía bajo su responsabilidad, sino también el desarrollo de otras actividades de la industria de los hidrocarburos, así como la generación con fuentes renovables de energía.

En este sentido, ambas comisiones fueron dotadas de facultades regulatorias del sector a fin de atender a las necesidades técnicas propias de la política pública de la Secretaría de Energía (Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo). En la parte conducente, la ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos regula y supervisa la exploración y extracción de hidrocarburos y establece lineamientos técnicos al respecto. Por último, la ley de la Comisión Reguladora de Energía regula el desarrollo eficiente en los

---

<sup>9</sup> “¿Qué hacemos?”, Comisión Nacional de Hidrocarburos, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/cnh/que-hacemos>.

<sup>10</sup> “¿Qué hacemos?”, Comisión Reguladora de Energía, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/cre/que-hacemos>.

mercados eléctricos y de petrolíferos en la cadena de valor relativa a su industrialización, regulación aplicable antes de la reforma energética del 2013.

## 5. REFORMA ENERGÉTICA DE 2013

### 5.1. Evolución regulatoria

Continuando con la visión de la evolución regulatoria de la CNH y de la CRE, ambas comisiones describen, desde su particular punto de vista, que la reforma energética del 2013 es considerada una reforma estructural del Estado mexicano, cristalizada mediante la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución General<sup>11</sup>. La CNH indica que se crea un marco jurídico robusto para fortalecer a la industria e incrementar la renta petrolera en beneficio de los mexicanos, así como la adaptación del arreglo institucional de los órganos reguladores del sector, de acuerdo con el nuevo modelo energético. Precisan que tendrán las atribuciones necesarias para ejercer sus funciones a cabalidad, conocedores del ámbito técnico que regulan, abiertos a la sociedad, y que sus acciones se regirán bajo los principios de transparencia e independencia frente al poder público y de los regulados. También, que en términos de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, se fortalece como el organismo rector para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en México, al dotarla de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión y autosuficiencia presupuestaria<sup>12</sup>.

Por su parte, la CRE indica que, tras la reforma energética del 2013, se dio origen a un nuevo arreglo institucional que implicó su fortalecimiento como un órgano regulador en materia energética, cuyo objeto es fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios<sup>13</sup>, en términos de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica.

---

<sup>11</sup> En esta versión de la Constitución General se aprecian los cambios efectuados con motivo de la reforma energética, misma que fuera publicada el 20 de diciembre del 2013 en el Diario Oficial de la Federación, y cuya fecha de modificación es incorporada en los artículos constitucionales 25, 27 y 28, al final del párrafo que sufrió la modificación correspondiente. De igual forma, los artículos transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, se aprecian en las pp. 244 a 255. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf).

<sup>12</sup> “¿Qué hacemos?”, Comisión Nacional de Energía.

<sup>13</sup> “¿Qué hacemos?”, Comisión Reguladora de Energía.

Ahora bien, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía fueron fortalecidas bajo una nueva figura legal denominada “órganos reguladores coordinados en materia energética”, cuyas atribuciones regulatorias se encuentran jerárquicamente a nivel constitucional<sup>14</sup>, en la que su ley (Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética de 2014) es reglamentaria del artículo 28 de la Constitución General y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los órganos reguladores coordinados en materia energética y establecer sus competencias. Trato análogo y equivalente a un órgano regulador recibe la Agencia de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente (ASEA).

De lo anterior se puede concluir de manera preliminar que las facultades regulatorias de las comisiones en comento, tras el nacimiento de una nueva agencia regulatoria en materia de seguridad industrial y protección al medio ambiente, han evolucionado en la génesis de la jerarquía constitucional que las fundamenta. Dichas facultades ahora emanan directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto de su texto constitucional como de los artículos transitorios, modelo que blindó constitucionalmente la actuación legal de las comisiones y de la agencia<sup>15</sup>, como consecuencia directa de la liberalización o privatización del mercado energético que regulan, regidos bajo los estándares económicos de eficiencia y libre competencia.

En este sentido, esta evolución regulatoria, ahora de carácter constitucional y bajo un nuevo ecosistema de privatización del mercado, implica forzosamente que el contenido y sobre todo el alcance expansivo de las atribuciones regulatorias de las comisiones y de la Agencia, tanto al interior de la Administración Pública Federal y frente a los regulados, causen un impacto administrativo profundo y diferenciado en el nuevo sistema de gober-

---

<sup>14</sup> Artículo décimo transitorio de la reforma energética, publicada el 20 de diciembre del 2013: “Décimo: [...] b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: [...] la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos. c) A la Comisión Reguladora de Energía: [...] en materia de hidrocarburos, la regulación en [...] En materia de electricidad, la regulación en [...]”.

<sup>15</sup> La redacción de las disposiciones transitorias de la Reforma Constitucional de 2013 ayudó a atender varios problemas de implementación que han afectado tradicionalmente al derecho mexicano. Por una parte, al establecerse de manera más detallada en los transitorios varios de los elementos sustantivos de la regulación de hidrocarburos y de electricidad, así como las características y atribuciones principales de las autoridades y operadores, se resolvieron temas centrales que podrían haberse controvertido en la discusión de la legislación secundaria. César Emiliano Hernández Ochoa, “La nueva constitución energética mexicana y su implementación”, en *Cien ensayos para el centenario: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, coord. por Francisco Alberto Ibarra Palafox, Pedro Salazar Ugarte y Gerardo Esquivel (Ciudad de México: UNAM, 2019).

nanza energético, ello a pesar de la gran similitud de las facultades regulatorias descritas antes de la reforma energética del 2013.

Esto es así porque se regula un mercado abierto, en contraposición al mercado parcialmente cerrado. Regula la desintegración de los monopolios estatales a empresas productivas del Estado (un regulado más), para que sean eficientes técnica y económicamente, a fin de lograr una competencia en igualdad de condiciones con los demás participantes privados, en contraposición con la simple eficiencia técnica del omnipotente monopolio estatal, eminentemente autorregulado; por último, existe una nueva interacción institucional que privilegia y da libertad e independencia competencial para que la toma de decisiones energéticas esté basada en principios técnicos y científicos, incluso la posibilidad para remitirse a las mejores prácticas internacionales de la industria, con el objetivo de otorgar certeza jurídica a los regulados, sin que por ello se viole el principio de legalidad.

Esta nueva ingeniería constitucional, de carácter regulatorio, no cuenta con precedentes dentro del sistema jurídico mexicano. De allí la importancia de la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que provee contenido y sentido a esta evolución regulatoria que se ha denominado, a la luz de la interpretación jurisprudencial, “Estado regulador”.

## 5.2. Doctrina sobre el Estado regulador

En efecto, a juicio del autor David García Sarubbi en su obra modelo sobre el tema<sup>16</sup>, el Estado regulador hace su aparición en la jurisprudencia nacional con la controversia constitucional 117/2014<sup>17</sup>. A propósito de la reclamación del Poder Legislativo a su competencia legislativa por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Suprema Corte consideró indispensable construir un significado inicial sobre la arquitectura derivada de las nuevas reformas constitucionales, a partir del modelo del Estado regulador, el cual hace compatible la existencia de órganos reguladores desvinculados de los poderes clásicos para atender en forma técnica segmentos especializados de política pública, de una manera compatible con el compromiso de la Constitución con el principio de auto-

---

<sup>16</sup> David García Sarubbi, “Modelo de Estado regulador: Su aparición en la jurisprudencia nacional”, en *Dilemas de control constitucional* (Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016), 57-86.

<sup>17</sup> Controversia constitucional 117/2014, fallada en sesión del 7 de mayo de 2015, bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, interpuesta por el Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Senadores, en contra de un conjunto de disposiciones administrativas de carácter general emitidas por el IFT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2014.

gobierno democrático, el cual exige que las decisiones más importantes sean tomadas por representantes populares sujetos a elecciones periódicas<sup>18</sup>.

Dicho autor remite al caso *Chevron con National Resources Defense Council* (1984) resuelto por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, en el cual se debía analizar si era válido que una agencia independiente (Environmental Protection Agency) cambiara su interpretación de lo que debía entenderse por una “fuente de contaminación” en términos de la ley, para efectos de fiscalizar a las empresas emisoras de contaminantes.

Se trató de un cambio interpretativo que permitía entender que cada agente económico representaba una “fuente de contaminación” a pesar de contar con distintas subfuentes individuales en su infraestructura, por lo que mientras no superara los límites máximos de contaminantes, visto globalmente en todas sus subfuentes no merecería sanción alguna. Esto en contraposición con entender la fuente contaminante como cada generador individual de emisiones contaminantes en la infraestructura de un agente económico, por lo que cada agente debía asegurar que cada una de sus fuentes contaminantes cumpliera con los límites máximos<sup>19</sup>.

Con este cambio, continúa el autor explicando, la agencia pretendió servir de mejor manera el propósito legislativo de que la regulación ambiental no afectase en demasía la eficiencia del mercado, permitiendo que cada agente determine cómo distribuir los costos de cumplir con ciertos límites globales de polución, ya que es más eficiente permitir que ciertas subfuentes puedan rebasar los límites máximos, y compensarlos con otras subfuentes, según las necesidades de cada situación económica<sup>20</sup>.

La Corte decidió que el cambio de interpretación era válido, toda vez que los jueces debían ser deferentes al poder de interpretación de las agencias, siempre que enfrenten una disposición legislativa que utiliza conceptos abiertos o ambiguos, pues de ser el caso que la ley otorga una solución clara sobre el problema, sin importar la razonabilidad de la lectura de la agencia, los jueces deben hacer prevalecer lo dicho por el legislador. Por tanto, si la ley no establece una respuesta clara sobre una cierta cuestión, los jueces deben ser deferentes a las interpretaciones de las agencias, siempre y cuando no sean arbitrarias ni caprichosas, pues tienen ventajas comparativas para implementar los fines de política pública enunciados por el legislador<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> García Sarubbi, “Modelo...”, 67.

<sup>19</sup> García Sarubbi, “Modelo...”, 78.

<sup>20</sup> García Sarubbi, “Modelo...”, 78.

<sup>21</sup> García Sarubbi, “Modelo...”, 78.

Describe el autor citado, al remitirse a lo manifestado por Stephen Breyer, en el sentido de que le fue otorgada a la Corte una oportunidad para interpretar la Constitución considerando el papel que deben desempeñar otras institucionales gubernamentales y su relación entre ellas. Lo relevante es que en Estados Unidos el modelo de Estado regulador permitió explicar y controlar un panorama nuevo: la coexistencia de agencias independientes con los tres poderes clásicos. El referido juez constitucional recuerda que a estas agencias se les ha conocido como *headless fourth branch*<sup>22</sup>.

Por último, el autor de referencia contrasta dicha teoría constitucional norteamericana con el caso de México, al indicar que el modelo de Estado regulador se introduce jurisprudencialmente para explicar un cambio de ingeniería constitucional: la de convertir a ciertos organismos desconcentrados de la administración pública centralizada (Comisión Federal de Competencia y Comisión Federal de Telecomunicaciones) en órganos constitucionales autónomos con una nómina de competencias propias (Comisión Federal de Competencia Económica, COFECE y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT). Aunque el origen de la idea no sea mexicana, su introducción permitió al modelo mexicano cumplir el mismo objetivo de crear un significado constitucional que sirva de base para controlar la relación de un *headless fourth branch*<sup>23</sup>.

En la jurisprudencia mexicana, el modelo de Estado regulador no es un aglutinador de criterios de deferencia judicial a las interpretaciones de las agencias sobre lo dispuesto en las leyes, sino una solución interpretativa para resolver la tensión entre el Congreso de la Unión y las agencias independientes por el poder de regulación; así, para la Corte mexicana, es la formalización de una nueva doctrina constitucional que modula al mínimo de su expresión principios constitucionales clásicos aplicables a las disposiciones administrativas, como el de reserva de ley y supremacía jerárquica de la ley, cuando los jueces constitucionales encuentren que controlan la actividad de órganos reguladores reconocidos por la Constitución<sup>24</sup>.

Destacan un par de puntos sobre lo analizado por García Sarubbi. El primero es que la interpretación del Estado regulador tiene su raíz al momento de decidir un caso de energía, *Chevron con National Resources Defense Council* (1984), por parte de la Corte Suprema de Estados Unidos, lo que implica una estrecha relación del Estado regulador y la energía, en particular las atribuciones regulatorias de la CNH, la CRE y la ASEA (cuyo par sería la Environmental Protection Agency), atento a la reforma energética del 2013, en la que se modulan, al mínimo de su expresión, los principios constitucionales de reserva de ley y supremacía jerárquica de la ley.

---

<sup>22</sup> García Sarubbi, "Modelo...", 79.

<sup>23</sup> García Sarubbi, "Modelo...", 79.

<sup>24</sup> García Sarubbi, "Modelo...", 79.

El segundo es que una solución de un caso energético es tomada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana para darle contenido y sentido a una controversia constitucional competencial en materia de telecomunicaciones, al implementar la teoría del Estado regulador y hacer prevalecer las disposiciones de carácter general (regulación) emitidas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sin violentar los principios constitucionales de reserva de ley y supremacía jerárquica de la ley. Existe una correlación directa derivada del Estado regulador entre la regulación emitida en telecomunicaciones y la propia de la energía, dada una naturaleza jurídica análoga de la materia que regulan<sup>25</sup>.

Estos principios constitucionales de reserva de ley y supremacía jerárquica de la ley, a la luz de una nueva modulación mínima derivada de la interpretación del Estado regulador, hubieran hecho que la resolución del amparo en revisión 196/2013<sup>26</sup> fuese la negación de la protección constitucional al quejoso, en virtud de que las resoluciones reclamadas RES/250/2009 y RES/304/2011, emitidas por la Comisión Reguladora de Energía (antes de la reforma energética del 2013), no hubiesen violado dichos principios constitucionales, toda vez que la regulación no necesariamente debe guardar congruencia o correspondencia con las normas generales que rigen a la materia, sin que por ello se tengan por violentados dichos principios<sup>27</sup>.

De esta manera, el Estado regulador encuentra su ámbito de aplicación en los sectores de telecomunicaciones y energético, sin perjuicio de que su estructura institucional sea la de un órgano constitucional autónomo (en el caso del IFT), independiente de la administración pública federal o la de un órgano regulador coordinado en materia energética, o incluso la de un órgano administrativo desconcentrado, ambos dependientes de la administración pública federal, o bien sobre la idoneidad o no de contar con autonomía constitucional<sup>28</sup>. Lo cierto es que el Estado regulador no puede ser ubicado en una forma

---

<sup>25</sup> Véanse los cinco casos en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha determinado el sentido y razón de ser del Estado regulador, al delimitar su institucionalidad y darle cauce al nuevo paradigma regulatorio del Estado mexicano. Tres de ellos están relacionados con el sector de las telecomunicaciones y dos con el sector energético. Gonzalo Sánchez de Tagle, “La Suprema Corte, el Estado regulador y las reformas estructurales”, *Nexos*, 29 de enero de 2018, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7411> y <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=7413>.

<sup>26</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Alcance de las resoluciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía* (Ciudad de México: SCJN, 2016).

<sup>27</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Alcance...*, 87.

<sup>28</sup> Marco Antonio Zeind Chávez, “El Estado regulador en el sector energético”, *El Mundo del Abogado*, 1 de febrero de 2019, <https://elmundodelabogado.com/revista/posiciones/item/el-estado-regulador-en-el-sector-energetico>.

administrativa o en una cualidad institucional, sino que ha de ser referido, sobre todo, a la materialidad de su función y las consecuencias de sus actos generales administrativos<sup>29</sup>.

Ahora bien, a la luz de la doctrina española, coincide la jurista Matilde Carlón Ruiz<sup>30</sup> con David García Sarubbi sobre el papel de la tradición norteamericana en la regulación, que, para el caso mexicano, es lo equivalente a la teoría del modelo de Estado regulador. Destaca Carlón Ruiz que los juristas Gaspar Ariño Ortiz y Juan Miguel de la Cuétara enfatizan cómo la expresión de regulación refleja un cambio en el paradigma de la ordenación de sectores económicos liberalizados, así como Braconnier y Muñoz Machado insisten también en el referente anglosajón; por lo tanto, la teoría del modelo de Estado regulador abre y adopta, con toda su amplitud, la ventana de la doctrina norteamericana en México.

De hecho, Gaspar Ariño Ortiz y Juan Miguel de la Cuétara<sup>31</sup> señalan que la regulación comprende un conjunto de elementos jurídicos, técnicos y decisionales necesarios para mantener un sector de actividad humana dentro de parámetros determinados, lo que al menos significa cuatro características: i) la regulación se asienta sobre el derecho, pero no es solo derecho; ii) la regulación tiene una base técnica, adecuada al “estado del arte” del sector de que se trate (“regulación sectorial”), hecha por sectores (energía) o subsectores (electricidad, gas, petróleo); iii) la “toma de decisiones” regulatorias tiene una importancia capital en el conjunto de esta disciplina; y iv) la finalidad esencial de la regulación es mantener la actividad en marcha dentro de parámetros prefijados, concepción similar, en grado de aproximación, a la del jurista Íñigo del Guayo Castiella, quien cataloga la regulación como una expresión sinónima del derecho, como una parte del derecho, una actividad pública sujeta al derecho y como derecho *per se* parte de la regulación<sup>32</sup>.

Concluyen Ariño Ortiz y De la Cuétara con que hay que seguir determinados procedimientos formales para adoptar una decisión regulatoria, como convenios, audiencias públicas, llamamiento a los interesados, solución de reclamaciones, control judicial final, con las cuales se va estableciendo una parte de los equilibrios necesarios<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Sánchez de Tagle, “Suprema...”, 70.

<sup>30</sup> Matilde Carlón Ruiz, “El Servicio Universal de Telecomunicaciones”, *Revista de Administración Pública* 171 (2006): 38.

<sup>31</sup> Gaspar Ariño Ortiz y Juan Miguel de la Cuétara, “Algunas ideas básicas sobre regulación de sectores estratégicos”, *Cuadernos de Derecho Público* 9 (2000): 11.

<sup>32</sup> Íñigo del Guayo Castiella, “La regulación y sus tareas”, en *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, coord. por Marcos Vaquer Caballería, Angel Manuel Moreno Molina y Antonio Descalzo González (Madrid: Tirant lo Blanch, 2018), 1.506-1.507.

<sup>33</sup> Ariño Ortiz y De la Cuétara, “Algunas ideas...”, 25.

Qué mejor explicación del Estado regulador centrado en la regulación de la economía que la dada por José Esteve Pardo<sup>34</sup>, según la cual el modelo de Estado regulador se adscribe ordinariamente a la órbita anglosajona, a Estados Unidos en particular, donde la regulación y las autoridades reguladoras cuentan con una larga tradición que se remonta al último tercio del siglo XIX. Sin embargo, el modelo de regulación económica de las *public utilities* es el modelo que se instaura en la última década del pasado siglo XX, cuando deja en Europa una marcada impronta en especial en los servicios en red y una posible extensión a otros sectores, los que quedan sujetos según un modelo regulatorio que gira en torno a la llamada tasa de retorno (*rate of return*), en la que resultan determinantes los costos en los que incurre la empresa gestora, que podrá fijar precios y tarifas que le permitan cubrirlos para obtener beneficios razonables nunca excesivos; que al evolucionar, más por fracasos que por casos exitosos, de un modelo monopólico a un modelo de regulación en competencia, queda decisivamente marcada por el eje horizontal que articula las relaciones de competencia entre operadores, cuyo objetivo fundamental será recomponer y reconstruir la competencia allí donde el mercado no ofrezca las condiciones necesarias.

En consecuencia, en materia de energía, donde confluyen la ciencia y el derecho, se pretende poner en sintonía la regulación o legislación pública con la autorregulación de estos sistemas, a fin de aprovechar las energías de la autorregulación social, con su componente experto y el consenso de los operadores que en ella participan, manteniéndose la supremacía normativa de la regulación pública que la reconoce e integra (adopta) de algún modo, como es el espíritu del modelo de Estado regulador mexicano<sup>35</sup>.

Para terminar, la jurista Elisenda Malaret<sup>36</sup> contextualiza que la regulación se encuentra en un plano de intervención pública sobre la empresa privada, intervención derivada dentro de los límites del ejercicio de las libertades y de los derechos fundamentales (necesidad de fundamentación de la medida, principios de legalidad y proporcionalidad, control judicial), asociándose una cierta proximidad con la actividad de policía administrativa; en efecto, el ejercicio de la función de regulación lleva aparejada en la mayoría de ámbitos la creación de organizaciones especializadas dotadas de independencia funcional, una exi-

---

<sup>34</sup> José Esteve Pardo, “Redefiniciones del modelo de Estado y del derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad”, *Fundamentos* 8 (2014): 97-99.

<sup>35</sup> Esteve Pardo, “Redefiniciones...”, 91.

<sup>36</sup> Elisenda Malaret i García, “Un apunte sobre la pertinencia de caracterizar jurídicamente la tarea de regulación económica; su significación en la tipología de actividades de la administración”, en *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, coord. por Marcos Vaquer Caballería, Ángel Manuel Moreno Molina y Antonio Descalzo González (Madrid: Tirant lo Blanch, 2018), 1.502-1.503.

gencia que es corolario de las especiales y relevantes atribuciones que se le asignan y que requieren para su ejecución un saber profesional reforzado, adecuado al necesario margen de apreciación que el legislador les atribuye en el ejercicio de las potestades asignadas.

### 5.3. Interpretación jurisprudencial del Estado regulador

En concreto, la interpretación del Estado regulador por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido desarrollada como se muestra en las siguientes tres tesis, cuyo análisis comprende dos secciones: rubro y contenido esencial.

*Rubro 1:* “Estado regulador. El modelo constitucional lo adopta al crear órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Contenido esencial:

Se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes —de los órganos políticos y de los entes regulados— para depositar en estas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas [...] Estado regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional [...] la idea básica del Estado regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> México, Registro: 2010881. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2010881&Semanao=0>.

*Rubro 2:* “Límite jerárquico de la regulación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) ante la ley. Su aplicabilidad se condiciona a la constatación de un ámbito de concurrencia competencial con el Poder Legislativo”.

Contenido esencial:

Ahora, ello no supone que todos los conflictos normativos entre una ley y una regulación se deban resolver en favor del reconocimiento de validez de la primera únicamente constatando que la fuente legal federal se ubica en peldaño superior a la fuente regulatoria, ya que en la Controversia Constitucional 117/2014 se precisó que el artículo 28 constitucional consagraba una nómina competencial propia al IFT, que podía oponer a los otros poderes y utilizar al máximo de su capacidad con independencia de los que los otros hicieran. Por tanto, lo relevante es determinar si el caso en cuestión implica un ámbito material respecto del cual existe una concurrencia de competencias entre el IFT y el Congreso de la Unión, en donde opere la superioridad jerárquica de la fuente legal; sin embargo, si se tratara de un ámbito material respecto del cual el artículo 28 constitucional otorga al IFT una facultad en exclusividad no puede concluirse que resulte aplicable el principio jerárquico, sino aquel de competencia<sup>38</sup>.

*Rubro 3:* “Principio de legalidad. Modulación aplicable a la vertiente sancionatoria del modelo del Estado regulador”.

Contenido esencial:

Sin embargo, el principio de reserva de ley adquiere una expresión mínima, pues, al tratarse de sectores tecnificados y especializados, es dable al legislador establecer esquemas regulatorios cuyo desarrollo corresponda por delegación a órganos igualmente especializados. Esto explica por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla órganos constitucionalmente autónomos en distintos sectores, como competencia económica, telecomunicaciones, energía, etcétera, con facultades de creación normativa, ya que su finalidad es desarrollar desde una racionalidad técnica los principios generales de política pública establecidos por el legislador. Así, la expresión mínima del principio de reserva de ley exige que la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley, aunque pueda delegar en los reglamentos y normas administrativas la configuración de obligaciones, cuyo incumplimiento se prevea como conducta

---

<sup>38</sup> México, Registro: 2018715. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2018715&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0>.

infractora en el precepto legal, con la condición de que esas obligaciones guarden una relación racional con lo establecido en la ley y no tengan un desarrollo autónomo desvinculado de lo establecido legalmente<sup>39</sup>.

## 6. JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA

Para entender la jurisdicción especializada basta con remitirse al sistema de juzgados especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. Estos fueron creados con motivo de la reforma al artículo 28 de la Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2013<sup>40</sup>.

En su texto establece que las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto sin ser materia de suspensión, y que los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de la referida Constitución (artículo 28, párrafo 20, fracción 7); de hecho, el artículo transitorio 12 del Decreto de reforma constitucional estableció que el Consejo de la Judicatura Federal debería establecer tribunales colegiados de circuito y juzgados de distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones a partir de la entrada en vigor de dicha reforma.

En consecuencia, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal publicó el 21 de agosto de 2015 en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 30/2015, que reforma el similar 22/2013, por medio del cual transforman los juzgados de distrito y tribunales colegiados del centro auxiliar a juzgados y colegiados en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. Es decir, dicha transformación obedeció a una reestructuración administrativa de los órganos jurisdiccionales, más que a un proceso de capacitación y estudio, propio de la especialización de las materias, a cargo de los impartidores de justicia.

Esta simple reestructuración administrativa es congruente con el grado de deferencia judicial otorgada a una agencia en función de su discrecionalidad, derivada del mandato de ley que le faculta la creación y expedición de normas administrativas generales<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> México, Registro: 2007410. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2007410&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0>.

<sup>40</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013).

<sup>41</sup> Sánchez de Tagle, "Suprema...", 46.

Por lo tanto, “no corresponde al juez establecer si una decisión de política regulatoria es la más convincente o la más idónea, pues ello significaría invadir una función que le es ajena<sup>42</sup>”. Dicho de otra forma, “está prohibido a los tribunales del Poder Judicial de la Federación sustituirse en la elección y el diseño de la política regulatoria de la agencia competente en los aspectos mencionados o en la apreciación sobre su oportunidad o conveniencia<sup>43</sup>”, ya que el Estado tiene un “alto poder de intervención y control” al involucrar la concesión de un bien público y una actividad de servicio público, como los hidrocarburos y la electricidad, siempre y cuando sean razonables, proporcionales y no arbitrarias<sup>44</sup>. Esto es independiente de si la agencia reguladora está diseñada como un órgano con autonomía constitucional, un órgano regulador con reconocimiento constitucional, un organismo descentralizado, un órgano desconcentrado o una secretaría de Estado, ya que, en principio, el reconocimiento de la discrecionalidad técnica no se altera<sup>45</sup>. Lo anterior en el entendido de que las decisiones regulatorias deben basarse siempre en criterios técnicos y económicos, propios de los principios inspiradores de la regulación económica, para así hacer más fácil su control jurídico, ya que, por el contrario, la sola apelación a la discrecionalidad para justificar una decisión esconde siempre una arbitrariedad<sup>46</sup>.

En este sentido, la deferencia judicial, exigida por el modelo de Estado regulador, se basa en la asunción de que dichas agencias tienen encargada la función de implementar leyes con fines de política pública, por lo que poseen ventajas comparativas para resolver de mejor manera cuestiones interpretativas. Además de estar capacitadas sobre la materia sobre la que versa la ley, su especialización institucional las pone en la condición de aprender y corregir sobre regulación de una manera científica, lo que no podría lograrse en sede legislativa ni en la judicial<sup>47</sup>.

Desafortunadamente, este modelo de jurisdicción especializada no fue incorporado en la reforma energética del 2013 en los términos citados. Lo único que fue tomando en consideración y no dentro del texto constitucional, sino en el artículo 27 de la ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética (CNH y CRE, no aplicable a la ASEA), fue

---

<sup>42</sup> Ver adicionalmente la tesis bajo el rubro “Política regulatoria. Límites del escrutinio judicial de las decisiones relativas”. México, Registro: 2013662. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013662.pdf>.

<sup>43</sup> Sánchez de Tagle, “Suprema...”, 49.

<sup>44</sup> José Xopa Roldán, *La ordenación constitucional de la economía: Del Estado regulador al Estado garante* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2018), 216.

<sup>45</sup> Sánchez de Tagle, “Suprema...”, 50.

<sup>46</sup> Del Guayo Castiella, “Regulación...”, 1.511 y 1.513.

<sup>47</sup> García Sarubbi, “Modelo...”, 75.

la procedencia del amparo indirecto en contra de las normas generales, actos u omisiones de los órganos reguladores coordinados en materia energética, los que no serán objeto de suspensión. Esto con el objetivo de proteger las decisiones de los órganos reguladores y, al mismo tiempo, el funcionamiento del sector energético del país<sup>48</sup>.

Sin embargo, dicho artículo fue declarado inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que la suspensión viola el principio de reserva de la ley reglamentaria<sup>49</sup>, justamente por no encontrarse reglamentada en la Ley de Amparo.

No obstante, los juzgados especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones ejercen jurisdicción en temas energéticos, siempre que sean relativos a la formación de mercados competitivos, aunque el ejercicio de su jurisdicción no siempre es cumplido bajo criterios estables. También es cierto que se ha propuesto la creación de juzgados especializados en materia energética, aunque la carga de trabajo deberá así justificarlo<sup>50</sup>.

### 6.1. Doctrina sobre la justicia especializada

Resulta muy ilustrativo el análisis que se desprende del artículo intitulado “Especialización judicial y deferencia”<sup>51</sup>, el cual establece que varios investigadores sostienen que los tribunales especializados producen decisiones de mayor calidad en tiempo y contenido, contribuyen a conseguir coherencia jurídica y uniformidad en las decisiones judiciales, y reducen la carga de trabajo de los tribunales ordinarios. Sin embargo, también se ha sugerido que la especialización hace a los jueces más susceptibles de un tipo de control externo o “captación”<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos, primera, del proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética y se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, p. 7, [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/181\\_DOE\\_11ago14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/181_DOE_11ago14.pdf).

<sup>49</sup> México, Registro: 2015393.

<sup>50</sup> Karol García, “Monitorean posibles concentraciones indebidas en el mercado gasolinero”, *El Economista*, 2 de febrero de 2018, <https://www.economista.com.mx/empresas/Monitorean-posibles-concentraciones-indebidas-en-el-mercado-gasolinero-20180202-0013.html>.

<sup>51</sup> Sergio López Ayllón, Adriana García García y Andrea Marván Saltiel, “Especialización judicial y deferencia”, en *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, coord. por Adriana García García y Sergio López Ayllón (Ciudad de México: CIDE, 2017).

<sup>52</sup> López Ayllón, García García y Marván Saltiel, “Especialización...”, 336.

En dicha investigación sostienen que la especialización aumenta los incentivos de los jueces a ser menos deferentes con la acción gubernamental por dos razones. Primero, por la maximización de las diferencias, en que los juzgados especializados se distinguen de los ordinarios por su experiencia o grado de especialización; cuando intensifican el uso de sus conocimientos técnicos al momento de decidir los casos, los jueces especializados tratan de asegurar su existencia o aumentar sus beneficios, dado que el conocimiento especializado permite depender menos de las autoridades gubernamentales, por lo que se vuelven más independientes. Segundo, por la estrategia del “escaparatismo” en el uso de la deferencia para demostrar independencia respecto de las autoridades gubernamentales, al ser más agresivos en la revisión de las decisiones desfavorables a las autoridades administrativas<sup>53</sup>.

Entre las justificaciones para la creación de tribunales especializados, se encuentra la teoría económica de la división del trabajo, cuya especialización permite mayor producción dada la limitada reserva de recursos y menor costo. Bajo esta óptica, los autores del artículo de referencia clasifican en cinco los efectos y beneficios observados derivados de la especialización de los tribunales:

1. Uniformidad: Genera previsibilidad y coherencia.
2. Calidad de la decisión: Comprensión más profunda de la ley y aumento de la probabilidad para decidir correctamente.
3. Eficiencia: Optimización de costos por despacho eficiente
4. Independencia: De las divisiones o posiciones políticas existentes en el ámbito.
5. Alcance de la revisión: Deferencia judicial a la acción administrativa que muestre especial respeto a la autoridad administrativa de mayor jerarquía.

## 6.2. Jurisdicción especializada en temas energéticos

Los juzgados especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones ejercen jurisdicción en temas energéticos, siempre que, en lo fundamental, se trate de asuntos relativos a la formación de mercados competitivos. Estas decisiones judiciales no guardan un patrón de uniformidad y estabilidad, ya que pueden ser remitidas a juzgados administrativos debido a la carga de trabajo, como se desprende del siguiente análisis, el cual consiste en seis casos judiciales. Cuentan con el rubro del caso, la síntesis del contenido esencial y, por último, el análisis del autor sobre la confirmación o negación sobre la estabilidad del criterio.

*Rubro 1:* “Órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Son competentes para conocer de los juicios

---

<sup>53</sup> López Ayllón, García García y Marván Saltiel, “Especialización...”, 337-338.

de amparo o sus recursos promovidos contra la resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, identificada con el número RES/998/2015”.

Contenido esencial:

La reforma constitucional en materia de energía [...] y la legislación [...] tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector. En consecuencia, de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra la resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, identificada con el número RES/998/2015 [...] deben conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, pues contiene una regulación de carácter asimétrico que es la forma en la que se pretende asegurar una competencia efectiva en el mercado del gas natural, la cual debe prevalecer hasta en tanto se logra una mayor participación de los agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de ese mercado; máxime que el sector energético es de interés general y prioritario para el Estado mexicano<sup>54</sup>.

Estabilidad del criterio: Sí es congruente, puesto que se remite a los juzgados especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, a fin de asegurar una competencia efectiva en el mercado de gas natural.

*Rubro 2:* “Órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Son competentes para conocer de los juicios de amparo o sus recursos cuando los actos reclamados tengan como objetivo crear condiciones de libre competencia y concurrencia en el mercado de los petrolíferos, como lo son la determinación de los precios de las gasolinas y el diésel”.

Contenido esencial:

El Decreto [...] y la legislación ordinaria derivada de este, provocaron el establecimiento de un modelo constitucional y legal que reconoce la participación de terceros en actos posteriores a la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos; por ello, esa reforma tiene, entre otros objetivos, crear las

---

<sup>54</sup> México, Registro: 2017326. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2017326&Clase=DetalleTesisBL>.

condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo de combustibles, mediante un orden jurídico que busca fomentar la libre competencia y concurrencia en la comercialización y expendio al público de las gasolinas y el diésel. Por tanto, de los juicios de amparo o sus recursos en los que se reclamen actos de autoridad relativos a la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel, deberán conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, ya que esos actos tienen como finalidad fomentar la libre competencia y concurrencia en ese sector, [...] en virtud de que forman parte de toda una política de competencia tendiente a lograr una mayor participación de los agentes económicos en ese mercado<sup>55</sup>.

Estabilidad del criterio: Sí es congruente, puesto que se remite a los juzgados especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, a fin de fomentar la libre competencia y concurrencia en la comercialización y expendio al público de las gasolinas y el diésel (precios máximos).

*Rubro 3:* “Órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Son competentes para conocer de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra el acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía número A/051/2016”.

Contenido esencial:

La reforma constitucional [...] y la legislación que de esta derivó tienen, entre otros objetivos, crear las condiciones que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados en ese sector. Por tanto, de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra el Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía [...], identificado con el número A/051/2016, [...] deben conocer los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, porque si bien contiene los formatos y medios para reportar la información de los precios de venta al público y a distribuidores de gas licuado de petróleo y de propano, así como de los volúmenes comprados y vendidos, también lo es que esa información, al tratarse de precios, incide en el derecho de la competencia económica, pues la información recabada servirá, dependiendo de la evolución de los mercados, para establecer o no regulación de precios, incluso de precios máximos, cuando no existan condiciones de competencia efectiva<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> México, Registro: 2017325. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2017325&Clase=DetalleTesisBL>.

<sup>56</sup> México, Registro: 2017327. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2017327&Semanao=0>.

Estabilidad del criterio: Sí es congruente, puesto que se remite a los juzgados especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, puesto que el informe de precios impacta el derecho de la competencia económica aplicable al mercado de distribución, comercialización y expendio al público de gas licuado de petróleo y propano.

*Rubro 4:* “Energía eléctrica. Es improcedente conceder la suspensión definitiva en el amparo indirecto promovido contra la aplicación de los acuerdos A/074/2015 y A/058/2017 de la Comisión Reguladora de Energía, que establecen las tarifas por el servicio de distribución relativo y la metodología para determinar su cálculo y ajuste, respectivamente”.

Contenido esencial:

Es improcedente conceder la suspensión definitiva en el amparo indirecto promovido contra la aplicación de los acuerdos referidos, porque no se cumple con el requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, en tanto que aquellos establecen las tarifas por el servicio de distribución de energía eléctrica y la metodología para determinar su cálculo y ajuste, con diversas finalidades regulatorias, entre ellas, garantizar la prestación del servicio de suministro básico y definir los costos aplicables; objetivos que se encuentran alineados con la nueva política pública en materia de energía, [...] las actividades en esa materia son de interés público y que el suministro básico constituye una actividad prioritaria para el desarrollo nacional [...], se entorpecerían los objetivos regulatorios y se generarían consecuencias lesivas para el mercado eléctrico mayorista<sup>57</sup>.

Estabilidad del criterio: Sí es congruente, puesto que se remite a los juzgados especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, puesto que se trata de las tarifas de distribución y su metodología para determinar su cálculo y ajuste, objetivos de la nueva política pública energética.

*Rubro 5:* “Competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas en los juicios de amparo en los que el acto reclamado se relacione con la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel. Corresponde a los tribunales colegiados en materia administrativa del primer circuito”.

Contenido esencial:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...] sostuvo que la competencia para conocer de los juicios de amparo o sus recursos, en los que se reclamen actos relativos a la determinación de los precios máximos al público de

---

<sup>57</sup> México, Registro: 2019719. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2019719&Semanao=0>.

las gasolinas y el diésel, corresponde a los Juzgados de Distrito y a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones. No obstante ello, debe atenderse a lo previsto en el punto quinto del Acuerdo General 2/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece que conocerán de los recursos interpuestos contra dichas resoluciones los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, [...] pues el acuerdo referido se emitió para distribuir las cargas de trabajo en virtud del volumen de demandas de amparo promovidas en relación con los actos en cuestión, aun cuando estos tengan la finalidad de fomentar la libre competencia y concurrencia en ese sector<sup>58</sup>.

Estabilidad del criterio: No es congruente, ya que incluso la misma resolución confirma que los precios máximos al público de las gasolinas y diésel son un tema de competencia económica. Sin embargo, se privilegia el criterio de la carga de trabajo en función al gran volumen de demandas de amparo y remiten al Tribunal Colegiado en materia administrativa.

*Rubro 6:* “Competencia por materia de los juzgados de distrito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. Debe determinarse atendiendo primordialmente al análisis objetivo de la naturaleza del acto reclamado”.

Contenido esencial:

Para definir la competencia material de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, no es determinante el carácter formal de la autoridad responsable, ya que dicho presupuesto procesal puede actualizarse cuando los actos reclamados dimanen de autoridades distintas a las creadas con motivo de la reforma constitucional publicada en el citado medio de difusión oficial, el 11 de junio de 2013, siempre que, de la objetiva constatación de la naturaleza del acto, pueda colegirse que guarda relación con los temas propios de esa subespecialización, prescindiendo en todo momento de apreciaciones subjetivas planteadas por el quejoso en su demanda, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que el justiciable participe en la delimitación de la competencia del Juzgado de Distrito, lo que representaría un perjuicio patente al principio de seguridad jurídica; de ahí que dicha competencia debe determinarse atendiendo primordialmente al análisis objetivo de la naturaleza del acto reclamado<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> México, Registro: 2019300. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2019300&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0>.

<sup>59</sup> México, Registro: 2008591. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2008591&Clase=DetalleTesisBL>.

Estabilidad del criterio: Parcialmente congruente, porque se deja en el ámbito discrecional del juzgador, el análisis “objetivo” y primordial de la naturaleza del acto reclamado para la determinación de la competencia material de la jurisdicción especializada.

A partir del resultado de la sección de la estabilidad del criterio, difícilmente se lograrían los beneficios derivados de la justicia especializada, ya que no promueve la uniformidad. Por el contrario, los criterios son inestables, lo que ocasiona una falta de previsibilidad y coherencia en el resultado de la decisión. Esto podría afectar la calidad de la decisión y disminuir la probabilidad de decidir de manera correcta, ya que no se optimizan costos por despacho eficiente, dado que estarían remitiéndose los casos a juzgados administrativos, lo que generaría redundancia en los recursos asignados por el presupuesto al Poder Judicial de la Federación.

Esto abriría la puerta a la manipulación política (captación), ya sea que se exprese por medio de la oportunidad que brinda la diversidad de juzgados competentes, a fin de encontrar aquel que mejor se adapte al interés que se litiga, o bien, incluso por conveniencia personal del juzgador, como autopromoción a su carrera judicial, al conceder deferencia distorsionada a la autoridad administrativa de mayor jerarquía e influencia.

## 7. CONCLUSIONES

Del análisis de la investigación se desprende una interdependencia directa entre la discrecionalidad técnica de los órganos reguladores y la deferencia judicial. Es decir, son dos caras (discrecionalidad técnica y deferencia judicial) de una misma moneda, ya que una depende de la otra y, con ello, permiten una estabilidad y previsión sobre el contenido substancial de la regulación, lo que fortalece la competencia cuasi legislativa, cuasi ejecutiva y cuasi jurisdiccional del órgano regulador, bajo un control judicial mínimo (deferencia) por parte de los juzgados especializados, es decir, existe una relación jurídica simbiótica estrecha entre el regulador y el juzgado especializado, en la que ambos crean derecho, lo que constituye un nuevo equilibrio híbrido entre los poderes públicos.

En concreto, se blinda jurídicamente la decisión regulatoria sobre la base de criterios objetivos, partiendo del principio de que el regulador cuenta con una posición privilegiada en cuanto al acceso a la información necesaria para la regulación técnica y científica de la política pública respectiva.

Ambas caras de la moneda encuentran su alcance y límite a la luz de la teoría constitucional del Estado regulador, que se encuentra en un estado constante de evolución jurisprudencial y adaptación al interior del sistema jurídico mexicano, con influencia en la doctrina anglosajona, muy trabajada por la española.

Sin embargo, este nuevo equilibrio entre el regulador y el juzgado especializado puede verse amenazado si la política pública energética aparta al regulador de la toma de decisiones bajo la estricta óptica de la justificación técnica o científica, o bien si se apartan de los criterios de eficiencia y competencia de los mercados, principios económicos constitucionalizados con motivo de la reforma energética del 2013, cuya materialización está igualmente a cargo del regulador.

Este equilibrio puede verse amenazado al interior del área jurisdiccional. En principio, en materia energética no fue implementado el sistema de jurisdicción especializada, como sí aconteció para la materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. Al entrelazarse la competencia por materia en los juzgados especializados, por virtud de la formación de mercados energéticos competitivos, estos ejercen jurisdicción de forma subsidiaria, pero no por ser una materia de especialización originaria. Ahora bien, si se le suma que los criterios para asumir jurisdicción especializada son inestables, ya sea porque pueden ser decididos por juzgados administrativos ordinarios a causa de la carga de trabajo o porque el resultado del análisis objetivo de la causa no justifica la jurisdicción especializada, esto se agrava aún más.

Por ello, resulta indispensable que los órganos reguladores y la jurisdicción especializada cuenten con la potestad suficiente para soportar los embates políticos (captación) más allá de los constitucionalmente aceptados. En consecuencia, el grado de deferencia judicial hacia la toma de decisiones de los reguladores no debe ser mínima, sino más bien modulada por los juzgados especializados de manera casuística, bajo criterios objetivos previamente determinados, atendiendo a los beneficios de uniformidad, calidad de la decisión, eficiencia, independencia y alcance de la revisión.

Por su parte, los criterios judiciales emitidos deben ser estables y promotores de la justicia especializada. Para el caso de amparos masivos, en que el criterio que impera es remitir a juzgados ordinarios debido a la carga de trabajo, es indispensable la búsqueda proactiva de soluciones análogas a las implementadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento en que ejerce su facultad de atracción en asuntos de interés nacional, a fin de establecer el criterio respectivo y de ahí permearlo al interior de la estructura del Poder Judicial de la Federación. Para el caso en concreto, la analogía consistiría en que los juzgados especializados decidieran el caso y de ahí, entonces sí, remitirlos a la jurisdicción ordinaria, pero con instrucciones precisas sobre el proceso de discernimiento correspondiente. ■

## BIBLIOGRAFÍA

- Ariño Ortiz, Gaspar y Juan Miguel de la Cuétara. “Algunas ideas básicas sobre regulación de sectores estratégicos”. *Cuadernos de Derecho Público* 9 (2000): 9-26. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/561>.
- Carlón Ruiz, Matilde. “El Servicio Universal de Telecomunicaciones”. *Revista de Administración Pública* 171 (2006): 35-78. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/viewFile/47885/29341>.
- Esteve Pardo, José. “Redefiniciones del modelo de Estado y del derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad”. *Fundamentos* 8 (2014): 83-120. <https://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/octavo/pdfs/Esteve-Redefiniciones.pdf>.
- García Sarubbi, David. “Modelo de Estado regulador: Su aparición en la jurisprudencia nacional”. En *Dilemas de control constitucional*, 57-86. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/biblioteca-virtual/dilemas-de-control-constitucional>.
- Guayo Castiella, Íñigo del. “La regulación y sus tareas”. En *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, coordinado por Marcos Vaquer Caballería, Angel Manuel Moreno Molina y Antonio Descalzo González. Madrid: Tirant lo Blanch, 2018.
- Hernández Ochoa, César Emiliano. “La nueva constitución energética mexicana y su implementación”. En *Cien ensayos para el centenario: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, coordinado por Francisco Alberto Ibarra Palafox, Pedro Salazar Ugarte y Gerardo Esquivel. Ciudad de México: UNAM, 2019. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/16.pdf>
- López Ayllón, Sergio, Adriana García García y Andrea Marván Satiel. “Especialización judicial y deferencia”. En *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, coordinado por Adriana García García y Sergio López Ayllón. Ciudad de México: CIDE, 2017.
- Malaret i García, Elisenda. “Un apunte sobre la pertinencia de caracterizar jurídicamente la tarea de regulación económica; su significación en la tipología de actividades de la administración”. En *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, coordinado por Marcos Vaquer Caballería, Ángel Manuel Moreno Molina y Antonio Descalzo González. Madrid: Tirant lo Blanch, 2018.

- Ortega Lomelín, Roberto. *La evolución constitucional de la energía a partir de 1917*. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Secretaría de Energía, 2016.
- Palacios Prieto, Alejandra y José Nery Pérez Trujillo. *Reforma en materia de competencia económica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- Xopa Roldán, José. *La ordenación constitucional de la economía: Del Estado regulador al Estado garante*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. *Alcance de las resoluciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía*. Ciudad de México: SCJN, 2016.

---

## NORMAS CITADAS

- Acuerdo General 30/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 22/2013, relativo a la conclusión de funciones de los Juzgados Cuarto y Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, y su transformación como Juzgados Primero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal, y jurisdicción territorial en toda la República. A la conclusión de funciones de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región y su transformación como Primer y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y jurisdicción territorial en toda la República. Así como su domicilio, fecha de inicio de funcionamiento y a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales indicados. Y al cambio de denominación de la oficina de correspondencia común del Centro Auxiliar de la Primera Región. 21 de julio de 2015. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5401182&fecha=21/07/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5401182&fecha=21/07/2015).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía. 4 de octubre de 1993. <http://www.cre.gob.mx/documento/32.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. 11 de junio de 2013. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013).
- Ley de Hidrocarburos. 15 de noviembre de 2016. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf).
- Ley General de Bienes Nacionales. 19 de enero de 2018. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267_190118.pdf).
- Ley de la Comisión Reguladora de Energía. 31 de octubre de 1995. [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=209392&pagina=63&seccion=1](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209392&pagina=63&seccion=1).
- Ley de la Industria Eléctrica. 11 de agosto de 2014. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf).

- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética. 11 de agosto de 2014. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf).
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo. 11 de agosto de 2014. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27\\_rp/LRArt27\\_RP\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_abro.pdf).
- Senado de la República. Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos, primera, del proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética y se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. 11 de agosto de 2014. [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/184\\_DOF\\_11ago14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/184_DOF_11ago14.pdf).

---

## JURISPRUDENCIA CITADA

- Competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas en los juicios de amparo en los que el acto reclamado se relacione con la determinación de precios máximos al público de las gasolinas y el diésel. Corresponde a los tribunales colegiados en materia administrativa del primer circuito (2019). Instancia: Segunda Sala. Época: Décima Época, Registro: 2019300, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019, tomo 1. Materia: Común. Tesis: 2a./J. 28/2019 (10a.). Página: 873.
- Competencia por materia de los juzgados de distrito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. Debe determinarse atendiendo primordialmente al análisis objetivo de la naturaleza del acto reclamado (2015). Época: Décima Época, Registro: 2008591, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 16, marzo de 2015, tomo 2. Materia: Común. Tesis: PC.XXXIII.CRT. J/4 A (10a.).
- Controversia constitucional número 117/2014. Fallada en sesión de siete de mayo de dos mil quince, bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, interpuesta por el Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Senadores, en contra de un conjunto de disposiciones administrativas de carácter general emitidas por el IFT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2014.
- Energía eléctrica. Es improcedente conceder la suspensión definitiva en el amparo indirecto promovido contra la aplicación de los acuerdos A/074/2015 y A/058/2017 de la Comisión Reguladora de Energía, que establecen las tarifas por el servicio de distribución relativo y la metodología para determinar su cálculo y ajuste, respectivamente (2019). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Décima Época, Registro: 2019719, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, libro 65, abril de 2019, tomo 3. Materias: común, administrativa. Tesis: I.2o.A.E. J/7 (10a.).

- Estado regulador. El modelo constitucional lo adopta al crear a órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016): Instancia: Pleno. Época: Décima Época, Registro: 2010881, Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 26, enero de 2016, tomo 1. Materias: constitucional. Tesis: P. /J. 46/2015 (10a.).
- Límite jerárquico de la regulación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) ante la ley. Su aplicabilidad se condiciona a la constatación de un ámbito de concurrencia competencial con el poder legislativo (2018). Instancia: Primera Sala. Época: Décima Época, Registro: 2018715, Tipo de Tesis: aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 61, diciembre de 2018, tomo 1. Materias: constitucional, administrativa. Tesis: 1a. CCCXI/2018 (10a.).
- Órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Son competentes para conocer de los juicios de amparo o sus recursos cuando los actos reclamados tengan como objetivo crear condiciones de libre competencia y concurrencia en el mercado de los petrolíferos, como lo son la determinación de los precios de las gasolinas y el diésel (2018). Instancia: Segunda Sala. Época: Décima Época, Registro: 2017325. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 56, julio de 2018, tomo 1. Materias: Común, administrativa. Tesis: 2a./J. 68/2018 (10a.).
- Órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Son competentes para conocer de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra el acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía número A/051/2016 (2018). Instancia: Segunda Sala. Época: Décima Época, Registro: 2017327. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 56, julio de 2018, tomo 1. Materia: Común. Tesis: 2a./J. 70/2018 (10a.).
- Órganos jurisdiccionales en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. Son competentes para conocer de los juicios de amparo o sus recursos promovidos contra la resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano, identifi-

cada con el número RES/998/2015 (2018). Instancia: Segunda Sala. Época: Décima Época, Registro: 2017326. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 56, julio de 2018, tomo 1. Materias: Común, administrativa. Tesis: 2a./J. 69/2018 (10a.).

- Política regulatoria. Límites del escrutinio judicial de las decisiones relativas (2017). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Época: Décima Época, Registro: 2013662. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 39, febrero de 2017, tomo 3. Materias: Constitucional, administrativa. Tesis: I.2o.A.E.45 A (10a.).
- Principio de legalidad. Modulación aplicable a la vertiente sancionatoria del modelo del Estado regulador (2014). Instancia: Primera Sala. Época: Décima Época, Registro: 2007410. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014, tomo 1. Materias: Constitucional. Tesis: 1a. CCCXVIII/2014 (10a.).
- Suspensión en el juicio de amparo. El artículo 27 de la ley de los órganos reguladores coordinados en materia energética, es inconstitucional por no respetar el principio de reserva de ley reglamentaria (2017). Instancia: Segunda Sala. Época: Décima Época. Registro: 2015393. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, octubre de 2017, tomo 2. Materias: Constitucional, común. Tesis: 2a. CLIX/2017 (10a.).z