



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

VISTOS, para resolver los autos del juicio de amparo 304/2022, promovido por *****

***** ** ***** ** ***** *****

***** ** ***** ***** , contra actos de la Comisión Reguladora de Energía¹ y otra autoridad; y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el ocho de septiembre de dos mil veintidós, *****

***** ** ***** ** ***** ***** **

***** ** ***** ***** ***** ** *****

***** , promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos siguientes:

III. AUTORIDADES RESPONSABLES

- 1. Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía, - en adelante mencionada en la presente demanda indistintamente por su acrónimo CRE y/o Comisión-, quien tiene su domicilio ubicado en Blvd. Adolfo López Mateos 172, Colonia Merced Gómez, Ciudad de México, C.P. 03930, Benito Juárez, Ciudad de México.
- 2. Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, - en adelante mencionada en la presente demanda indistintamente por su acrónimo CONAMER y/o Conamer-, a través de su titular el Comisionado Nacional, quien tiene su domicilio ubicado en Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, piso 8, San Jerónimo Aculco, Alcaldía Magdalena Contreras, C.P. 10400 México, Ciudad de México.

IV. ACTOS RECLAMADOS.

1. Del Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía, se reclama la EMISIÓN, EJECUCIÓN Y MATERIALIZACIÓN de los siguientes actos:

I. "ACUERDO Núm. A/023/2022 por el que la Comisión Reguladora de Energía emite las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen la metodología para la determinación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final. ", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2021, (pudiéndole llamar también en lo subsecuente a lo largo de la demanda "el Acuerdo", o "Acuerdo A/023/2022"), cuyo contenido literal es el siguiente: (...) Específicamente reclamando del presente acto señalado como tal, los considerandos SÉPTIMO, OCTAVO, UNDÉCIMO,

1 En adelante CRE.

JAIEMDANIEL MURILLO ZAVALETA
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.1.47.41
14/10/23 15:29:22

DUODÉCIMO, VIGÉSIMO SEGUNDO, VIGÉSIMO CUARTO, VIGÉSIMO OCTAVO, VIGÉSIMO NOVENO, TRIGÉSIMO QUINTO Y TRIGÉSIMO OCTAVO, y los acuerdos PRIMERO, SEGUNDO, CUARTO Y QUINTO, así como la integridad de su contenido y alcance.

II. EL ANEXO ÚNICO del "ACUERDO Núm. A/023/2022 por el que la Comisión Reguladora de Energía emite las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen la metodología para la determinación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final." publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2022, (pudiéndole llamar también en lo subsecuente a lo largo de la demanda "el Anexo", o "la Metodología" o " las DACGs"), cuyo contenido literal es el siguiente: (...)

Específicamente reclamando del presente acto señalado como tal, los numerales 1.1, 1.2, 3.1, 3.3, 3.4, 3.5 y 4.2, así como la integridad de su contenido y alcance.

III. Lista de precios máximos aplicables de GAS LP a consumidores finales por región y medio de venta, cuya publicación se lleva a cabo de manera semanal por parte de la autoridad responsable, de conformidad con el 4.2 del Anexo y sus actualizaciones semanales, que serán publicadas en la página electrónica oficial de la Comisión Reguladora de Energía, y que es publicada semanalmente a partir del 30 de julio de 2022 (pudiéndose llamar en lo subsecuente a lo largo de la demanda la Tabla de Precios).

Es decir, las normas de carácter general señaladas y transcritas previamente, se reclaman por su carácter de AUTOAPLICATIVAS.

2) De la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, a través de su titular el Comisionado Nacional, la OMISIÓN de sustanciar de forma idónea el procedimiento administrativo establecido para la emisión del Dictamen Final a la Propuesta Regulatoria denominada "Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía emite las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen la metodología para la determinación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final.", contenido en el oficio CONAMER/22/3389, de fecha 22 de julio de 2022, signado por el Comisionado Nacional de la CONAMER, DICTAMEN QUE SE RECLAMA EN SU INTEGRIDAD.

En ese orden de ideas, y al ser un acto intraprocesales propios del procedimiento de Análisis de Impacto Regulatorio a que se sometió el Acuerdo A/023/2022 de la CRE, mismo que finalizó con la emisión del referido Acuerdo (determinación final) en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2022, es que el presente acto se reclama en su carácter de autoaplicativo.

En el escrito, la quejosa narró, bajo protesta de decir verdad, los antecedentes del caso, formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes, manifestó que no existe tercero interesado en este juicio y señaló los derechos



fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estimó vulnerados.

SEGUNDO. Admisión. Por cuestión de turno, de la demanda conoció este Juzgado Segundo de Distrito en en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, el cual la registró con el número **304/2022** y, en auto de ocho de septiembre de dos mil veintidós, admitió a trámite la demanda, precisó los actos reclamados, solicitó el informe justificado a las autoridades responsables, dio vista al agente del Ministerio Público Federal y señaló fecha de audiencia constitucional.

TERCERO. Audiencia constitucional. Seguido el trámite del juicio, este Juzgado de Distrito celebró audiencia constitucional el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por lo que se ordenó **turnar** el expediente para estudio y elaboración de sentencia; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado de Distrito es competente para conocer y resolver el presente juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo vigésimo, fracción VII, 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 33, fracción IV, y 35 de la Ley de Amparo; y 57, fracciones III y IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el Acuerdo General 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, toda vez que se reclaman actos administrativos de alcance general emitidos por la CRE, cuyo contenido se relaciona con la materia de competencia económica.



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

En el caso, del análisis integral de la demanda de amparo, auto de admisión, así como de la totalidad de las constancias que obran en autos, se advierte que la quejosa reclama los siguientes actos, todos **atribuidos al Órgano de Gobierno de la CRE:**

- a) El Acuerdo **A/023/2022** por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen la metodología para la determinación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de julio de dos mil veintidós.
- b) El **Anexo Único del Acuerdo A/023/2022**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de julio de dos mil veintidós, en específico los numerales 1.1, 1.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 y 4.2.
- c) Los listados de Precios Máximos aplicables a las ventas al público en general de gas licuado de petróleo que se han emitido y que se lleguen a emitir con fundamento en los ordenamientos reclamados y su inminente ejecución.

Sin que pase inadvertido que la promovente también señaló como acto reclamado la omisión de sustanciar de forma idónea el procedimiento administrativo contenido en el oficio **CONAMER/22/3389**; sin embargo, es innecesario precisarlo como acto reclamado de forma destacada.

Lo anterior es así, ya que el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece que cuando se reclame en el juicio de amparo una resolución emitida por alguno de aquéllos, tal como la CRE, sólo podrá impugnarse la definitiva, ya sea por i) violaciones cometidas en la resolución o ii) durante el procedimiento.



En el caso, es evidente que este acto reclamado por la quejosa es señalado como una violación derivada de un acto intraprocesal propio del Procedimiento de Análisis de Impacto Regulatorio a que se sometió el Acuerdo **A/023/2022** de la CRE, lo cual actualiza la hipótesis normativa mencionada en el párrafo anterior.

No obstante, lo anterior no implica dejar en estado de indefensión a la quejosa respecto de dicho acto, sino que su análisis se llevará a cabo en la medida en que su aplicación, de haberse verificado, haya trascendido al Acuerdo **A/023/2022**, en virtud de haberse originado durante el procedimiento administrativo de este.

TERCERO. Existencia de actos. La existencia del acuerdo y anexo está acreditada, ya que, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, constituye un hecho notorio su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de julio de dos mil veintidós². De igual manera, constituye un hecho notorio la publicación de los listados de precios máximos que refiere la quejosa, al ser posible su consulta vía internet en la página oficial de la comisión³. Además, la CRE, al rendir su informe justificado, reconoció haber emitido dicho acuerdo, anexo y listados.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, que lleva por rubro: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL**

² [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

³ [Precios máximos aplicables de Gas LP | Comisión Reguladora de Energía | Gobierno | gob.mx \(www.gob.mx\)](#)





De la interpretación sistemática de dichos preceptos se puede desprender que en el caso de que se omita formular conceptos de violación en contra de los actos reclamados, deberá decretarse el sobreseimiento en el juicio, puesto que la consecuencia de no hacerlo se traduce en la imposibilidad del juzgador de efectuar un análisis de la constitucionalidad del acto reclamado.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 3a./J. 28/93 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACION EN DEMANDAS DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO NO EXISTEN DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO Y NO NEGAR EL AMPARO.”**⁵

Si bien el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 68/2000⁶, ha establecido que no es un requisito esencial e imprescindible que los conceptos de violación se presenten como un verdadero silogismo, sí es necesario que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, de la cual se advierta cuál es la lesión que el acto, resolución o ley impugnada causa y **los motivos que generan el agravio, para que el juez de amparo deba estudiarlo.**

En el caso concreto, la parte quejosa señaló en su escrito de demanda los listados referidos como actos reclamados; sin embargo, no se observa que formule concepto de violación dirigido a controvertir su contenido específico y, mucho menos, a demostrar la afectación que le ocasiona su contenido. Esto

⁵ Visible en la página web del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro electrónico 206656.

⁶ **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.”** Visible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/191384>.





Por tanto, ante la ausencia de argumentos que acusen la violación de derechos fundamentales que ocasionan actos en comento, lo procedente es sobreseer en el juicio de amparo respecto de tales actos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, ambos de la Ley de Amparo, en términos de lo que dispone el diverso artículo 63, fracción V, de dicho ordenamiento legal.

QUINTO. Desestimación de causas de improcedencia.

Continuando con el estudio de causas de improcedencia, la CRE plantea la actualización de la prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, ya que el acuerdo reclamado no le produce afectación a la parte quejosa. Esto, señala, porque se emitió en beneficio de los usuarios finales, conlleva un interés social y generalizado, permite la viabilidad financiera de los proyectos de distribución de gas licuado de petróleo y, por lo mismo, no restringe el desenvolvimiento de las actividades permitidas. Asimismo, agrega que la metodología contenida en el acuerdo contempla un margen de utilidad asociada a la actividad que realiza la parte quejosa, por lo que no le impide percibir un beneficio económico.

En relación con ello, la CRE también manifiesta que el perjuicio planteado en todo caso es de tipo económico, no jurídico y, por ello, no es suficiente para justificar la procedencia del juicio de amparo.

Se desestima este planteamiento, ya que involucra cuestiones relacionadas con el fondo de la cuestión, específicamente con el contenido, objeto y finalidad del acuerdo en cuestión.



Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia P./J. 135/2001, de Pleno del Máximo Tribunal del País, del rubro siguiente: **“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.⁸

De igual modo, si bien el perjuicio económico no es suficiente para la procedencia del juicio de amparo, en este caso el acuerdo reclamado se combate por su relación al cúmulo de derechos y obligaciones incorporados a la esfera jurídica de la quejosa, tal como el derecho de seguridad jurídica y los principios de libre competencia y concurrencia, entre otros. Por lo que no puede sostenerse, como lo hace la CRE, que este asunto únicamente se haga valer una afectación de tipo económico.

Además, la quejosa acredita que es titular de un permiso de distribución mediante planta de distribución y de tres permisos de expendio al público de gas LP, por lo que se ubica dentro de los sujetos obligados a dar cumplimiento a las disposiciones del acuerdo reclamado.

Al no haber causas de improcedencia pendientes de estudio ni otras que se adviertan de oficio, procede el estudio de fondo de la cuestión planteada.

SEXTO. Antecedentes del acuerdo A/023/2022.

1. El catorce de diciembre de dos mil diecisiete, la CRE presentó ante la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante COFECE), una denuncia por posibles violaciones

⁸ Jurisprudencia de la novena época, con número de registro 187973, fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, enero de 2002, página 5, aplicable en términos del sexto transitorio de la Ley de Amparo, por no contradecir las disposiciones vigentes de dicha ley, del siguiente texto: “Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse”.



a la Ley Federal de Competencia Económica con motivo de diversas prácticas en la distribución de gas licuado de petróleo (en adelante Gas LP). A dicha denuncia correspondió el expediente **DE-022/2017**.

2. El veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la COFECE publicó el *AVISO por el que se inicia la investigación por denuncia identificada bajo el número de expediente DE-022-2017, por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas en el mercado de la distribución y comercialización de gas LP en el territorio nacional*⁹.

3. Con motivo de una segunda denuncia, la COFECE publicó el cinco de marzo de dos mil dieciocho, el *AVISO mediante el cual se informa el inicio de la investigación por denuncia identificada con el número de expediente DE-044/2018, por la posible comisión de prácticas monopólicas relativas en el mercado de la importación, comercialización, transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de gas LP en territorio nacional, bienes y servicios relacionados con los mismos*¹⁰.

4. El veintiocho de julio de dos mil veintiuno, la Secretaría de Energía publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Directriz de Emergencia para el Bienestar del Consumidor de Gas Licuado de Petróleo*¹¹, en la que determinó que tendría una vigencia de seis meses y entraría en vigor al momento de su publicación. En específico, se exhortó a la CRE a establecer una metodología que fije precios máximos al consumidor final de gas LP, considerando el establecimiento de condiciones para el acceso asequible al combustible, a un costo que prevea

⁹ [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

¹⁰ [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

¹¹ [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)



el desarrollo de la industria y garantice la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

5. En cumplimiento a esa directriz, el veintinueve de julio de dos mil veintiuno, la CRE emitió el acuerdo *A/024/2021 que establece la regulación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final, en cumplimiento a la Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo, emitida por la Secretaría de Energía, con la finalidad de proteger los intereses de los usuarios finales*¹².

6. Tanto la directriz¹³ como el acuerdo¹⁴ mencionados fueron prorrogados por seis meses más.

7. El treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, la COFECE publicó en el Diario Oficial de la Federación el *EXTRACTO del Acuerdo por el que se la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la investigación de oficio a fin de determinar si existen condiciones de competencia efectiva en la distribución no vinculada a ductos de Gas Licuado de Petróleo a nivel nacional, identificada bajo el número de expediente DC-001-2021*¹⁵.

8. El uno de diciembre de dos mil veintiuno, la COFECE publicó el dictamen preliminar del expediente DC-001-2021, en

¹² [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

¹³ A través del *Aviso por el que se prorroga la vigencia de la Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo.*

¹⁴ A través del acuerdo *A/001/2022, por el que se amplía la vigencia del Acuerdo A/024/2021, que establece la regulación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al Usuario Final, en cumplimiento al Aviso por el que se prorroga la vigencia de la Directriz de emergencia para el bienestar del consumidor de gas licuado de petróleo.*

¹⁵ [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

el que concluyó de manera preliminar que hay elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en 213 (doscientos trece) de 220 (doscientos veinte) mercados relevantes en la distribución de gas LP, no vinculada a ductos¹⁶, es decir, mediante plantas de distribución y autotanque.

En dicho dictamen, la comisión determinó que el gas LP en principio no es sustituible por otros productos como leña, carbón, coque, combustóleo, electricidad, energía solar o gas natural, debido a diversas restricciones, limitaciones y costos de infraestructura.

Asimismo, indicó que ni el expendio al público ni la comercialización de gas LP son alternativas viables a la distribución mediante plantas de distribución o autotanque, por los siguientes motivos:

Actividad	Motivo
Expendio al público de gas LP	<p>Se realiza en las modalidades de BODEGA DE EXPENDIO, ESTACIÓN DE SERVICIO CON FIN ESPECÍFICO y Estación de Servicio para Autoconsumo.</p> <p>La modalidad de BODEGA DE EXPENDIO es una actividad que se realiza <i>in situ</i>, por lo que los USUARIOS FINALES tendrían que desplazarse hasta los puntos de venta para adquirir el GLP. En el caso de las ESTACIONES CON FIN ESPECÍFICO, la regulación permite el llenado parcial de los RECIPIENTES PORTÁTILES. Sin embargo, el llenado se limita a un peso bruto de 25 (veinticinco) kilogramos y, además, se requiere que el USUARIO FINAL sea quien se traslade. Finalmente, la modalidad de Estación de Servicio para Autoconsumo únicamente permite que el GLP sea consumido por el propio permisionario, es decir, no permite la venta de GLP a USUARIOS FINALES.</p> <p>Desde el lado de la demanda, estos elementos impiden que el EXPENDIO AL PÚBLICO constituya una alternativa de sustitución a la DISTRIBUCIÓN de GLP mediante PLANTAS DE DISTRIBUCIÓN y AUTOTANQUES para los USUARIOS</p>

¹⁶ [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)



	<p>FINALES.</p> <p>Desde el lado de la oferta, las actividades de un permisionario de EXPENDIO AL PÚBLICO se encuentran limitadas por su permiso. Así, para estar en posibilidad de distribuir GLP a los USUARIOS FINALES, los permisionarios de EXPENDIO AL PÚBLICO tendrían que adquirir el permiso correspondiente,(24) cumplir con la normatividad y regulación asociadas e invertir en la adquisición de los equipos necesarios para llevar a cabo la DISTRIBUCIÓN.</p>
<p>Comercialización de gas LP</p>	<p>No constituye una alternativa viable a la DISTRIBUCIÓN de GLP mediante PLANTAS DE DISTRIBUCIÓN y AUTOTANQUES.</p> <p>Un COMERCIALIZADOR no suele contar con infraestructura propia, por lo que se encuentra restringido a la existencia o disponibilidad de otros permisionarios para poder entregar el GLP en los domicilios de los USUARIOS FINALES o, por sí mismo, solicitar los permisos correspondientes. Sin embargo, la obtención de estos permisos, además del cumplimiento de la normatividad y regulación asociada, conlleva tiempo y costos monetarios que resultan en una opción poco viable para el COMERCIALIZADOR.</p> <p>El bajo consumo de GLP mediante esta modalidad refleja la poca presión competitiva que ejerce sobre la DISTRIBUCIÓN MEDIANTE PLANTA DE DISTRIBUCIÓN y AUTOTANQUE. Aun cuando la COMERCIALIZACIÓN ha atendido principalmente a USUARIOS FINALES del sector industrial, su participación en dicho sector con respecto a las PLANTAS DE DISTRIBUCIÓN y AUTOTANQUES es considerablemente baja. Así, la proporción de las ventas a USUARIOS FINALES realizada por medio de la COMERCIALIZACIÓN entre dos mil diecinueve y dos mil veintiuno, pasó de 0.33% (cero punto treinta y tres por ciento) a 0.52% (cero punto cincuenta y dos por ciento).</p>

9. El veintiocho de julio de dos mil veintidós, la CRE emitió el acuerdo reclamado **A/023/2022**, por el que la *Comisión Reguladora de Energía emite las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen la metodología para la determinación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final*¹⁷.

¹⁷ [DOF - Diario Oficial de la Federación](#)



En el anexo único de dicho acuerdo se contienen las disposiciones mencionadas, incluyendo la conformación y metodología del cálculo de precios.

En específico, se indica que dicha metodología se basa en una estructura de costos de las actividades propias del suministro de Gas LP a partir del cálculo de precios, planta tipo y cálculo de precios máximos conforme a la fórmula que ahí se contiene:

P_{t,i,mv}^{Max} = (P_{t-1,i,mv}^{CPV} + Fl_{Q-1,i,mv} + MC_{t-1,i,mv}) K_{t,i} + IVA_i

Donde:

- P_{t,i,mv}^{Max} = Precio máximo aplicable a la región i, en la semana t, que se refiere a la semana de su aplicación y la modalidad de venta mv, en pesos por kilogramo, o pesos por litro, según corresponda.
• P_{t-1,i,mv}^{CPV} = Precio promedio de comercialización por punto de venta aplicable a la región i, en la semana t-1, y la modalidad de venta mv.
• Fl_{Q-1,i,mv} = Costo unitario estimado del flete desde el centro embarcador punto de venta de la primera enajenación hasta la planta de distribución aplicable a la región i, en el trimestre inmediato anterior Q-1, y la modalidad de venta mv.
• MC_{t-1,i,mv} = Margen de comercialización estimado para la semana t-1, para la región i y la modalidad de venta mv.
• K_{t,i} = Factor de ajuste que se utilizará como método de control cuando la variación del precio máximo exceda la inflación anualizada. En caso de no existir variaciones del precio máximo que excedan la inflación el valor de k será 1.
• IVA_i = Impuesto al valor agregado aplicable a cada municipio de la región i.

10. El veintidós de septiembre de dos mil veintidós, la COFECE emitió resolución en el expediente DC-001-2021, en la que resolvió lo siguiente:

RESUELVE

PRIMERO. Se determina la ausencia de condiciones de competencia efectiva en doscientos trece mercados relevantes, consistentes en la distribución de GLP a usuarios finales mediante plantas de distribución y autotanque con una dimensión geográfica regional, identificados con los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220.18

18 La versión pública de la resolución es consultable en el siguiente vínculo: 5826385.pdf (cofece.mx)





De esto, se desprende que los Sujetos Obligados¹⁹ que elaboren propuestas regulatorias, deberán presentarla ante la autoridad de mejora regulatoria correspondiente, en términos del artículo 69 de la misma ley, que a la letra dice:

69. Los Análisis de Impacto Regulatorio establecerán un marco de análisis estructurado para asistir a los Sujetos Obligados en el estudio de los efectos de las Regulaciones y Propuestas Regulatorias, y en la realización de los ejercicios de consulta pública correspondientes, los cuales deberán contener cuando menos los siguientes elementos:

I. La explicación de la problemática que da origen a la necesidad de la intervención gubernamental y los objetivos que ésta persigue;

II. El análisis de las alternativas regulatorias y no regulatorias que son consideradas para solucionar la problemática, incluyendo la explicación de por qué la Regulación o Propuesta Regulatoria es preferible al resto de las alternativas;

III. La evaluación de los costos y beneficios de la Regulación o Propuesta Regulatoria, así como de otros impactos incluyendo, cuando sea posible, aquéllos que resulten aplicables para cada grupo afectado;

IV. El análisis de los mecanismos y capacidades de implementación, verificación e inspección;

V. La identificación y descripción de los mecanismos, metodologías e indicadores que serán utilizados para evaluar el logro de los objetivos de la Regulación, y

VI. La descripción de los esfuerzos de consulta pública previa llevados a cabo para generar la Regulación o Propuesta Regulatoria, así como las opiniones de los particulares que hayan sido recabadas en el ejercicio de Agenda Regulatoria a que se refiere el artículo 64 de esta Ley.

Para efectos de lo previsto en el presente artículo las Autoridades de Mejora Regulatoria podrán requerir información diferenciada de acuerdo a la naturaleza y el impacto de las Regulaciones. Asimismo, las Autoridades de Mejora Regulatoria deberán establecer criterios que los Sujetos Obligados deberán observar a fin de que sus Propuestas Regulatorias mitiguen el impacto sobre las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el caso, de la página oficial de la CONAMER, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del

¹⁹ Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

XIX. Sujeto Obligado: La Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.

Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa, que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados para efectos de lo previsto en el Capítulo VI del Título Segundo de esta Ley;



artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo, se desprende que la CRE remitió a dicha comisión los documentos siguientes: propuesta de acuerdo y su anexo, calculadora de impacto conforme a manifestación de impacto regulatorio ordinaria, análisis costo beneficio, y el formulario de manifestación de impacto regulatorio de alto impacto²⁰.

Derivado del análisis de esa documentación, el Comisionado Nacional de la CONAMER emitió el oficio **CONAMER/22/3389**²¹, en el que estableció consideraciones generales sobre la propuesta regulatoria, precisó sus objetivos y la problemática a la cual se dirige, analizó otras alternativas posibles, especificó el impacto de la regulación conforme a un análisis costo-beneficio, entre otras cuestiones. En la parte final del oficio señalado, dice lo siguiente:

Con base en lo anterior, se emite el presente Dictamen Final, por lo que la CRE podrá continuar con las formalidades necesarias para la publicación de la Propuesta Regulatoria en el DOF, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76, primer párrafo de la LGMR.

Cabe señalar, que esta Comisión se pronuncia sobre el formulario del AIR y la Propuesta Regulatoria, en los términos en que fueron presentados, sin prejuzgar sobre cuestiones de legalidad, competencia y demás aspectos distintos a los referidos en el artículo 8 de la LGMR.

Por ende, a consideración de este Juzgador, no asiste razón a la promovente en el sentido de que previamente a la emisión del acuerdo reclamado y su anexo no se llevó a cabo un análisis de impacto regulatorio en términos de la legislación que regula dicho procedimiento.

De igual forma, del mismo oficio en comento se advierte que desde el veintitrés de junio de dos mil veintidós, la

²⁰ [CONAMER - Sistema de Mejora Regulatoria \(cofemersimir.gob.mx\)](https://cofemersimir.gob.mx)

²¹ Tal como se aprecia de: https://cofemersimir.gob.mx/expediente/27291/emitido/61146/CONAMER_22_3389



CONAMER recibió una versión previa de la propuesta regulatoria y la hizo pública. Incluso, en la misma página de dicha comisión se advierte que la fecha de apertura del expediente y de publicación en el portal es de esa misma data, lo que se corrobora porque desde el veinticuatro de junio siguiente se empezaron a registrar comentarios por parte de particulares a la medida reclamada²².

En ese sentido, incluso, se advierte que la propuesta de regulación junto con los documentos relativos al análisis de impacto regulatorio fueron presentados cuando menos treinta días antes de la fecha en que se publicaron el acuerdo y anexo reclamados, esto es, el veintiocho de julio de dos mil veintidós en el Diario Oficial de la Federación.

De la misma forma, este Juzgador estima que con ello se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley General de Mejora Regulatoria, pues la propuesta se hizo pública a través del portal de la comisión desde la fecha de su recepción. Asimismo, estuvo a disposición para consulta por parte de particulares desde esa fecha, es decir, por lo menos veinte días previos a su publicación en el medio oficial mencionado, con lo cual se cumplió con el mínimo que requiere la ley citada.²³

²² [Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía emite las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen la metodología para la determinación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final. \(cofemersimir.gob.mx\)](#)

²³ Artículo 73. Las Autoridades de Mejora Regulatoria harán públicos, desde que las reciban, las Propuestas Regulatorias, el Análisis de Impacto Regulatorio, los dictámenes que emitan, las respuestas a éstos, las autorizaciones y exenciones previstas en el presente Capítulo y todas las opiniones y comentarios de los interesados que se recaben durante la consulta pública.

Para tal efecto, deberán establecerse **plazos mínimos de consulta pública que no podrán ser menores a veinte días**, de conformidad con los instrumentos jurídicos que las Autoridades de Mejora Regulatoria establezcan en el ámbito de su competencia. La determinación de dichos plazos mínimos deberá tomar en consideración el impacto potencial de las Propuestas Regulatorias, su naturaleza jurídica y ámbito de aplicación, entre otros elementos que se consideren pertinentes y que deberán establecerse mediante el Manual de Funcionamiento del Análisis de Impacto Regulatorio.





una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Asimismo, señala que las leyes protegerán a los consumidores y fijarán las bases para que se establezcan precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de aquéllos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen la insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios.

En relación con ello, el artículo 9º de la Ley Federal de Competencia Económica establece las bases para la imposición de precios máximos a bienes y servicios necesarios para la economía nacional. Para ello, señala, corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar qué bienes y servicios se deben sujetar a esa medida, pero sujeto a la condición de que *no haya condiciones de competencia efectiva* mediante declaratoria de la COFECE. En este supuesto, sería la Secretaría de Economía la que fijaría los precios correspondientes a fin de evitar la insuficiencia en el abasto.²⁴

Por otra parte, el artículo 81 de la Ley de Hidrocarburos establece diversas facultades que corresponden a la CRE. Una

²⁴ Ley Federal de Competencia Económica

9. Para la imposición, en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de precios máximos a los bienes y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I. Corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate. La Comisión determinará mediante declaratoria si no hay condiciones de competencia efectiva.

II. La Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias o entidades y **previa opinión de la Comisión**, fijará los precios que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto.

(...)





libres de impuestos, contribuciones o gravámenes, y **b)** en el caso de bienes que no sean comercializables en el mercado internacional, los precios deben considerar la estimación de costos eficientes para producir el bien o prestar el servicio, así como la obtención de una rentabilidad razonable que refleje el costo de oportunidad del capital invertido, el costo estimado de financiamiento y los riesgos inherentes del proyecto, entre otros.

En la parte final del precepto citado, se señala que la Secretaría de Energía, la CRE o los propios permisionarios *podrán* solicitar a la COFECE la evaluación de condiciones de competencia efectiva y, en su caso, que emita la declaratoria correspondiente.²⁶

²⁶ En relación con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de Hidrocarburos, el artículo 77 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de dicha ley establece:

77.- La Comisión expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, la regulación de las contraprestaciones, precios o tarifas para las actividades permitidas conforme al presente Reglamento, con excepción de las actividades de comercialización y Expendio al Público de Gas Licuado de Petróleo, gasolinas y diésel, cuyos precios se determinarán conforme a las condiciones de mercado.

La Distribución no vinculada a Ductos de Gas Licuado de Petróleo y demás Petrolíferos no estará sujeta a la regulación de contraprestaciones, precios o tarifas que emita la Comisión, por tratarse de una actividad que conlleva el Expendio al Público, en términos de los artículos 4, fracción XI, y 82, segundo párrafo, de la Ley, salvo determinación en contrario de la Comisión Federal de Competencia Económica.

Para cada actividad, la Comisión establecerá la regulación de contraprestaciones, precios o tarifas, la cual además de prever las fracciones I y II del artículo 82 de la Ley, tomará en cuenta los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria objeto del presente Reglamento y de mercados competitivos, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación y que protejan los intereses de los usuarios. La Comisión no reconocerá las contraprestaciones, precios o tarifas que se aparten de lo establecido en este párrafo. Adicionalmente, las contraprestaciones, precios o tarifas que autorice la Comisión deberán constituir mecanismos que promuevan una demanda y uso racional de los bienes y servicios.

La Comisión podrá aplicar las medidas a que se refiere el artículo 83 de la Ley, a fin de que el grado de intervención corresponda con el poder monopólico en cada segmento de la industria permitida pudiendo, de ser el caso, aplicarse contraprestaciones, precios y tarifas basadas en condiciones de mercado, de acuerdo con las mejores prácticas regulatorias si ello contribuye con el cumplimiento de los objetivos a que se refiere el párrafo anterior.

En la determinación de contraprestaciones, precios o tarifas, la Comisión empleará las herramientas de evaluación que estime necesarias para lograr sus objetivos regulatorios, para lo cual podrá realizar ejercicios comparativos y aplicar los ajustes que estime oportunos, así como emplear indicadores de desempeño para fines de publicidad.

La determinación de contraprestaciones, precios o tarifas que apruebe la Comisión deberá permitir que los Usuarios y los Usuarios Finales tengan acceso a los bienes y



Es importante señalar que si bien la Ley de Hidrocarburos y el Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de dicha ley facultan a la CRE para expedir disposiciones administrativas de carácter general para la regulación de precios, entre otros, también establece un conjunto de actividades que se encuentran excluidas de ello. En específico, se trata del expendio al público y la comercialización de gas LP. Al respecto, expresamente se indica que los precios correspondientes a estas actividades se *determinarán conforme a las condiciones de mercado*.

Otra actividad que en principio se encuentra excluida de la regulación de precios consiste en la distribución no vinculada a ductos de gas LP, por involucrar el expendio al público; sin embargo, se establece como salvedad que exista determinación en contrario por parte de la COFECE en el sentido de que no existen condiciones de competencia efectiva en aquella.

Al resolver el amparo en revisión **29/2018** la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el artículo 28 constitucional para establecer que la Constitución Federal no dispone que la determinación de precios máximos para ciertos bienes o servicios sea una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal, sino que delega el desarrollo normativo correspondiente a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión para que, a través de ellas se establezcan los mecanismos, procedimientos, autoridades y supuestos en que se podrá ejercer aquella. Por lo que no existe prohibición constitucional para que sea la CRE el órgano que establezca

servicios en condiciones de confiabilidad, seguridad y calidad, y no deberá ser resultado de prácticas monopólicas. Asimismo, la determinación de contraprestaciones deberá permitir a los Permisarios cubrir sus costos eficientes y una rentabilidad razonable en términos del inciso b) de la fracción II del segundo párrafo del artículo 82 de la Ley.

La Comisión podrá requerir, en los términos y formatos que al efecto determine, la información de costos, condiciones de operación y demás elementos estadísticos, técnicos y financieros que permitan valorar el riesgo de las actividades y el desempeño y la calidad de la prestación del servicio, para efectos de la estructura tarifaria y sus ajustes.



esos precios en el ámbito de las actividades que están sujetas a su regulación.

Adicionalmente, también interpretó lo dispuesto en los artículos 9º de la Ley Federal de Competencia Económica y 82 de la Ley de Hidrocarburos en materia de fijación de precios máximos. Al respecto, determinó que el primer ordenamiento se refiere a una facultad excepcional en favor del Titular del Poder Ejecutivo Federal, la cual puede ejercer únicamente después de que la COFECE emitió resolución a través de la cual concluyó la inexistencia de condiciones de competencia efectiva, caso en que el Presidente de la República podrá fijar los precios máximos de venta de los bienes y servicios necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

En cambio, señaló, el segundo ordenamiento se refiere a un supuesto ordinario en el que será la CRE el órgano que determinará esos precios máximos.

Por último, concluyó que los preceptos de los ordenamientos citados son acordes entre sí:

(...) en cuanto a que la potestad prevista en el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica corresponde a un caso excepcional; esto ya que el último párrafo del artículo 82 de la Ley de Hidrocarburos establece que será la Comisión Federal de Competencia Económica quien determine si existen o no condiciones de competencia efectiva, lo cual es coincidente con lo previsto en la fracción I del artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. LXXVI/2018, de rubro: **HIDROCARBUROS. LOS ARTÍCULOS 81, FRACCIÓN VI, 82 Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, SE REFIEREN AL ESCENARIO ORDINARIO EN EL CUAL LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA ES COMPETENTE PARA DETERMINAR LOS PRECIOS MÁXIMOS DE VENTAS DE PRIMERA MANO**



DE LOS HIDROCARBUROS, PETROLÍFEROS O PETROQUÍMICOS, ASÍ COMO PARA ESTABLECER LA METODOLOGÍA CORRESPONDIENTE, POR LO QUE GENERAN SEGURIDAD JURÍDICA²⁷.

Conforme a lo expuesto, se advierte que la Constitución Federal establece la posibilidad de fijar precios máximos en ciertos supuestos; sin embargo, delega el desarrollo de las bases para ello a la legislación ordinaria.

Al respecto, la Ley Federal de Competencia Económica establece un supuesto excepcional, conforme al cual previa resolución de la COFECE en el sentido de que no existen condiciones de competencia efectiva, exclusivamente el Titular del Poder Ejecutivo Federal determinará qué bienes y servicios quedarán sujetos a precios máximos y, a través de la Secretaría de Economía, qué precios les corresponderían.

Por último, la Ley de Hidrocarburos y el Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de dicha ley establece un supuesto ordinario de fijación de precios que, salvo el caso de las actividades de *comercialización y expendio al público de gas LP*, debe sujetarse a las consideraciones que fueron indicadas. Y en el caso de *distribución de gas LP* no vinculada a ductos, tampoco está sujeta a la regulación de precios, salvo determinación en contrario de la COFECE de que no existen condiciones de competencia efectiva en términos del artículo 82, segundo párrafo, fracción I del primer ordenamiento citado.

Una vez expuestas estas consideraciones, se procede al análisis de los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo.

²⁷ [Detalle - Tesis - 2017677 \(scjn.gob.mx\)](#)

En el **cuarto concepto de violación**, la quejosa señala que el acuerdo reclamado contraviene los principios de seguridad jurídica y legalidad, ya que la COFECE no ha determinado que no existen condiciones de competencia efectiva, pues el expediente DC-001-2021 aún está pendiente de resolución. Además, el dictamen preliminar que se publicó el uno de diciembre dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación no es una resolución definitiva.

Tal planteamiento es **infundado**.

Del artículo 16 constitucional se desprenden, a nivel constitucional, los principios de legalidad y seguridad jurídica. Conforme al primero, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados por ésta.²⁸

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

Por su parte, el aspecto negativo permite a los gobernados evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en caso de que ello suceda, poder acceder a los medios de

²⁸ Cfr. P./J. 50/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 960, registro digital: 170843, visible en [Detalle - Tesis - 170843 \(scjn.gob.mx\)](#)



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

Sirve de apoyo a lo dicho, la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.”**²⁹

Para dar contestación al planteamiento, es importante señalar que no existen condiciones de competencia efectiva cuando en un mercado existen uno o varios agentes económicos cuya participación les da suficiente poder para fijar precios o restringir, sin que otros competidores puedan contrarrestar esa situación.

Al respecto, el artículo 96 de la Ley Federal de Competencia Económica establece un procedimiento declarativo, que puede iniciar de oficio o a petición de parte, para que la COFECE analice y determine si existen o no condiciones de competencia efectiva en un mercado, a fin de que la autoridad que corresponda implemente la regulación que resulte necesaria restaurar la operación eficiente en ese sector de la economía.

Dicho procedimiento tiene una etapa de inicio, lo que le permite a la autoridad realizar la investigación correspondiente

²⁹ <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>, registro SJF: 174094.



y, una vez concluida ésta, debe emitir un dictamen preliminar en el que determine si existen o no condiciones de competencia efectiva. Después de una etapa de manifestaciones y desahogo de pruebas, la COFECE emitirá resolución u opinión en un plazo no mayor a treinta días, misma que se deberá notificar, en su caso, al Ejecutivo Federal y la autoridad coordinadora del sector correspondiente y publicar en la página de internet de la Comisión, así como publicar los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior, para efectos de que, en su caso, la autoridad coordinadora del sector, en este caso la CRE, pueda establecer la regulación y las medidas correspondientes, para lo cual podrá solicitar la opinión no vinculatoria de la Comisión.

En el caso en comento, la COFECE inició, de oficio, el procedimiento de investigación DC-001-2021 y, una vez concluida la investigación, publicó en el Diario Oficial de la Federación el dictamen preliminar en el que determinó que no existen condiciones de competencia efectiva en los mercados relevantes de distribución de gas LP mediante plantas de distribución y autotank.

Ahora bien, como se dijo, al analizar los artículos 82 de la Ley de Hidrocarburos y 9 de la Ley Federal de Competencia Económica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aludió a dos procedimientos para la determinación de precios máximos: uno ordinario y otro extraordinario, previstos en sendos ordenamientos. En el caso de este último procedimiento, indicó en el amparo en revisión **29/2018**, la facultad excepcional a favor del titular del Poder Ejecutivo Federal para imponer precios máximos se podía ejercer únicamente después de que la COFECE hubiera emitido resolución a través de la cual concluya la inexistencia de condiciones de competencia

JAIIE DANIEL MURILLO ZAVALETA
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.147.41
14/10/23 15:29:22



5 507968 530079



carece de desarrollo matemático ni guarda lógica en relación con los conceptos de *planta tipo* o incluso el denominado factor *k*, lo que conduce a que su instrumentación sea arbitraria.

Tal planteamiento es **infundado**, como a continuación se justificará.

En el anexo único del acuerdo reclamado se establece la conformación y la metodología del cálculo de precios máximos. Como se advierte de su contenido, se trata un modelo que incluye fórmulas, parámetros y variables que emulan el comportamiento financiero de la actividad de distribución.

La metodología se basa en una estructura y modelo de costos que incorpora diversas características, tal como parámetros de eficiencia y costos asociados a planta, rentabilidad asociada a la actividad de distribución de Gas LP, contribuciones fiscales, eficiencia operativa y características particulares de cada región. Sobre este último aspecto, se hace referencia a que los *costos de venta* asociados a la región son lo que distingue la variación de los precios máximos.

De igual modo, se establece que los precios máximos se determinarán para una *planta tipo*, definida como la planta de distribución de referencia que se utilizará en el modelo, con base en criterios de eficiencia de minimización de costos y características propias de la actividad de distribución de Gas LP, en cada mercado relevante, y que sirve para estimar el margen de esa actividad por medio de planta.

Por otra parte, del punto 3.5.2 de las disposiciones bajo análisis se desprende que los precios máximos de gas LP al usuario final se determinan con base en una fórmula, en la cual la variable a determinar la constituye el *precio máximo aplicable*



a una determinada región.

Ello está dado por la suma de tres factores (precio promedio de comercialización por punto de venta aplicable, costo unitario estimado del flete y el margen de comercialización), multiplicados por un factor de ajuste (k) que constituye un método de control cuando la variación del precio máximo excede la inflación anualizada. De no existir variación el valor será uno. Por último se suma el impuesto al valor agregado aplicable.

Con base en lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que las disposiciones reclamadas contienen los elementos necesarios para que los particulares puedan conocer el método o fórmula a partir del cual se determinarán los precios máximos, incluyendo cómo se conforma y cuál es el modelo para realizar el cálculo correspondiente. Además, el hecho de que haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación posibilita que sea de conocimiento de las promoventes y que éstos no se encuentren en estado de incertidumbre respecto a la forma en la que se determinarán dichas variables. Es decir, ello permite su conocimiento por los permisionarios y su consecuente aplicación.

Aunado a ello, la CRE publica regularmente y con la periodicidad indicada en el acuerdo los precios máximos de gas LP con un desglose por región, entidad federativa, municipio, así como precio obtenido por kilogramo y por litro (con IVA). Esto es visible en la página oficial de dicho órgano³⁰.

Incluso, el hecho de que en el acuerdo reclamado y en la página de internet en mención no se detalle la forma (elementos

³⁰ [Precios máximos aplicables de Gas LP | Comisión Reguladora de Energía | Gobierno | gob.mx \(www.gob.mx\)](https://www.gob.mx/energia/precios-maximos-aplicables-de-gas-lp)



fáticos, datos, cálculos y demás operaciones matemáticas) en la que todas las variables que conforman la fórmula de determinación de precios máximos deban ser sustituidas por valores reales, no vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que se trata de cuestiones propias del cálculo que deberán llevar a cabo las autoridades, en este caso la CRE, en uso de sus facultades como órgano con autonomía técnica, operativa y de gestión, que es precisamente lo que le permite llevar a cabo la regulación del sector energético nacional.

Además, si dicha comisión sustituyera erróneamente las incógnitas o variables en perjuicio de los particulares, esta actuación no podría acarrear la inconstitucionalidad del acuerdo y su anexo, ya que la contravención a la Constitución Federal no puede depender de circunstancias particulares, sino de la naturaleza intrínseca de las normas consideradas inconstitucionales y de aspectos generales.

Al respecto, resultan aplicables, por analogía, las siguientes jurisprudencias, referidas a la fórmula de *Laspeyres*:

“ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. AL PREVER EL ARTÍCULO 20 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE DICHO INDICADOR SE CALCULARÁ TOMANDO EN CUENTA DETERMINADOS ELEMENTOS Y CONFORME A LA FÓRMULA DE LASPEYRES, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”

“ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. EL ARTÍCULO 20-BIS, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR NO INDICAR LAS OPERACIONES VARIABLES O INCÓGNITAS DE LA FÓRMULA LASPEYRES O POR NO PRECISAR CÓMO SE REALIZARÁN LAS SUSTITUCIONES DE LAS EXPRESIONES ALGEBRAICAS POR VALORES REALES.”

De igual modo, debe indicarse que la circunstancia de que las autoridades, como la CRE, cuenten con facultades



discrecionales no necesariamente puede entenderse como un ejercicio arbitrario de sus atribuciones³¹, pues en ese supuesto resulta necesario analizar los actos en los que éstas se concretan, a fin de determinar caso por caso si su ejercicio fue debido o indebido³².

Además, la facultad de determinar precios máximos de gas LP esté precedida de las disposiciones contenidas en el acuerdo reclamado y su anexo, las cuales, conforme a lo expuesto, constituyen un marco de actuación que define con un suficiente grado de precisión cuál es el alcance y objeto de la metodología para la determinación de aquéllos, quiénes son los sujetos obligados, así como la conformación y fórmula de cálculo, entre otras cuestiones.

De igual modo, no debe pasar inadvertido que dicha metodología no es invariable, pues en el capítulo 4 del anexo único en cuestión, la CRE puede realizar los ajustes o cambios que se requieran con la finalidad de incorporar cambios o corregir inconsistencias presentadas. Esto último, derivado del monitoreo de precios y de las condiciones de desarrollo del mercado de gas LP, en relación con sus atribuciones como órgano con autonomía técnica, operativa y de gestión.

Todo lo anterior permite a los particulares saber a qué atenerse en cuanto a que deberán sujetarse a los precios máximos que establezca la CRE, la forma en que fueron obtenidos y las consecuencias de no dar debido cumplimiento a ello, lo que permite sostener que no se encuentran en estado

³¹ 1a. CLXXXVII/2011, de rubro: **“FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO.”** Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 2, página 1088, registro digital: 160855, visible en [Detalle - Tesis - 160855 \(scjn.gob.mx\)](https://scjn.gob.mx/Buscador/Buscador.aspx?ID=160855)

³² P. LXII/98, de rubro: **“FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD.”** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 56, registro digital: 195530, visible en [Detalle - Tesis - 195530 \(scjn.gob.mx\)](https://scjn.gob.mx/Buscador/Buscador.aspx?ID=195530)

LP a precios máximos, ya que carecía de la opinión de la COFECE en el sentido de que no existen condiciones de competencia efectiva en esos rubros. Por ende, debía permitir que los precios se fijaran de acuerdo a las condiciones de mercado.

Dicho planteamiento es **infundado en una parte y fundado en otra**.

Para justificar lo infundado del concepto de violación bajo análisis, es importante considerar que, en términos del artículo 81 de la Ley de Hidrocarburos, corresponde a la CRE la regulación y supervisión de diversas actividades en el mercado de hidrocarburos, incluyendo las correspondientes a distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos, entre los cuales se encuentra el gas LP³⁶.

Asimismo, en términos de lo expuesto previamente, se debe reiterar que la CRE sí cuenta con facultades para establecer precios máximos como regulación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Hidrocarburos, así como 77 del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de dicha ley.

³⁶ 4. (...)

XXVIII. **Petrolíferos:** Productos que se obtienen de la refinación del Petróleo o del procesamiento del Gas Natural y que derivan directamente de Hidrocarburos, tales como gasolinas, diésel, querosenos, combustóleo y **Gas Licuado de Petróleo**, entre otros, distintos de los Petroquímicos;

81.- Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía:

I. Regular y supervisar las siguientes actividades, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Agencia:

(...)

c) **Distribución** de Gas Natural y Petrolíferos;

(...)

e) **Comercialización y Expendio al Público** de Gas Natural y Petrolíferos, y



No obstante, dicha atribución no es absoluta, pues como se advierte de dichos preceptos, se encuentra sujeta a excepciones:

Ley de Hidrocarburos

82. (...)

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

(...)

Transitorios

Vigésimo Noveno.- En relación con el Expendio al Público de Gas Licuado de Petróleo, se observará lo siguiente:

(...)

Los precios al público de Gas Licuado de Petróleo se determinarán bajo condiciones de mercado a partir del 1o. de enero de 2017 o antes, en la fecha en que se haya implementado el programa de apoyos focalizados a los consumidores a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, y

Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de dicha ley

77.- La Comisión expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, **la regulación de las contraprestaciones, precios o tarifas para las actividades permitidas conforme al presente Reglamento, con excepción de las actividades de comercialización y Expendio al Público de Gas Licuado de Petróleo, gasolinás y diésel, cuyos precios se determinarán conforme a las condiciones de mercado.**

La Distribución no vinculada a Ductos de Gas Licuado de Petróleo y demás Petrolíferos no estará sujeta a la regulación de contraprestaciones, precios o tarifas que emita la Comisión, por tratarse de una actividad que conlleva el Expendio al Público, en términos de los artículos 4, fracción XI, y 82, segundo párrafo, de la Ley, salvo determinación en contrario de la Comisión Federal de Competencia Económica.

En efecto, la interpretación de ambas disposiciones permite sostener que en principio son tres las actividades que quedan exceptuadas de la regulación de contraprestaciones y precios por parte de la CRE: comercialización, expendio al público y distribución no vinculada a ductos, todas de gas LP. Sin



embargo, en el caso de esta última actividad, se prevé una salvedad, consistente en que exista *determinación en contrario de la Comisión Federal de Competencia Económica*.

Sobre dicha salvedad, a consideración de este Juzgador, es claro que debe entenderse en el sentido de que, en principio, la actividad de distribución no vinculada a ductos de gas LP no está sujeta a regulación de precios. No obstante, si la COFECE determina que no existen condiciones de mercado en ese eslabón de la cadena productiva, entonces sí será aplicable una regulación de precios³⁷.

Esta interpretación se refuerza por la referencia que hace el precepto en cuestión a los artículos 4º, fracción XI, y 82, segundo párrafo, de la Ley de Hidrocarburos. El primer precepto define la actividad de *distribución* como la *actividad logística relacionada con la repartición, incluyendo el traslado, de un determinado volumen de Gas Natural o Petrolíferos desde una ubicación determinada hacia uno o varios destinos previamente asignados, para su Expendio al Público o consumo final*. El segundo precepto, como se indicó, establece que el expendio al público de gas LP estará exceptuado de la regulación de precios que emita la CRE.

Entonces, las disposiciones en cuestión conducen a sostener que las actividades de comercialización y expendio al público de gas LP quedan exceptuadas de la regulación de precios y contraprestaciones de la CRE. Y en el caso de la distribución de ese petrolífero no vinculada a ductos, solo quedará exceptuada si no existe determinación de la COFECE en el sentido de que no existen *condiciones de mercado*.

³⁷ Cabe señalar que en términos de lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley Federal de Competencia Económica, este último concepto (*condiciones de mercado*) solo puede entenderse referido a condiciones de competencia efectiva o existencia de poder sustancial en un mercado relevante³⁷, y no como lo propone la quejosa, es decir, como una facultad para que dicha comisión determine si la distribución no vinculada a ductos de gas LP constituye o no una actividad que conlleva el expendio al público



Esta interpretación se estima acorde a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 170/2023:

*“46. Así, en primer lugar, el artículo 82, párrafo primero, de la Ley de Hidrocarburos reitera que **la CRE es la autoridad competente para expedir** disposiciones de aplicación general que regulen dichas actividades, lo que incluye los términos y condiciones a los que deberán sujetarse la prestación de servicios, así como las contraprestaciones, **precios y tarifas**, entre otros. Por su parte, su párrafo segundo precisa la metodología que debe seguirse para determinar las contraprestaciones, precios y tarifas: **tratándose de las distintas a las que corresponden las actividades de expendio al público de gas licuado de petróleo, gasolina y diésel, la intervención de COFECE resulta fundamental para determinar si existen o no condiciones de competencia en ese mercado**. Si no lo existen, entonces se activan las atribuciones regulatorias de la CRE para establecer las contraprestaciones, precios y tarifas. En caso contrario, esto es, si COFECE determina que existen condiciones de competencia efectiva, entonces las contraprestaciones, precios y tarifas dejan de considerarse reguladas y se determinan por las condiciones de mercado.”*

Ahora bien, en el considerando trigésimo octavo del acuerdo reclamado, la CRE especificó qué permisionarios quedarían sujetos a la regulación de precios máximos de gas LP objeto de venta al usuario final:

***TRIGÉSIMO OCTAVO.** Que, para efectos del presente Acuerdo, los **permisionarios sujetos a esta regulación** de precios máximos de Gas LP objeto de venta al Usuario Final, son **los que realizan alguna o algunas** de las siguientes actividades: i) **comercialización de Gas LP**, conforme al artículo 19 del Reglamento; ii) **distribución de Gas LP** por medios distintos a ductos, en sus modalidades: a) distribución mediante planta de distribución; b) distribución por medio de auto-tanque y c) distribución mediante vehículos de reparto, en términos de los artículos 4, fracción XI, de la LH y 35 del Reglamento y al Acuerdo A/056/2018 y iii) **expendio al público de Gas LP** en términos del artículo 4, fracción XIII, 41 y 42 del Reglamento, en sus modalidades, a) bodegas de expendio, b) estaciones de servicio con fin específico y c) estaciones de servicio multimodal, a excepción de la modalidad estación de servicio para autoconsumo.*

Esto se replica en el capítulo 1, apartado 1.1 *De los sujetos obligados* de las disposiciones administrativas contenidas en el



anexo único del acuerdo en cuestión:

1.2 De los sujetos obligados

Con el objetivo de proteger los intereses del Usuario Final; los **sujetos obligados** de las presentes Disposiciones Administrativas de Carácter General **son aquellos que cuentan con permiso vigente** otorgado por la Comisión Reguladora de Energía **y que realizan**, acorde al contenido de la Ley de Hidrocarburos y el Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos y la demás regulación aplicable y vigente, **las siguientes actividades:**

i. Comercialización.

ii. Distribución de gas licuado de petróleo por medios distintos a ductos, en sus modalidades de:

- a) distribución mediante planta;**
- b) distribución por medio de autotanque y;**
- c) distribución mediante vehículos de reparto.**

iii. Expendio al público de gas licuado de petróleo, en sus modalidades de:

- a) bodegas de expendio;**
- b) estaciones de servicio con fin específico y;**
- c) estaciones de servicio multimodal, a excepción de la modalidad de estación de servicio para autoconsumo.**

El expendio en la modalidad de estación de servicio para autoconsumo, queda exceptuado del cumplimiento a las presentes Disposiciones Administrativas de Carácter General, toda vez que, comprende la actividad de adquirir y almacenar gas licuado de petróleo en dicha instalación, que se utilice exclusivamente para el suministro de este combustible a los vehículos automotores con equipos de carburación, empleados para la realización de las actividades inherentes al objeto social del permisionario, sin la posibilidad de enajenar el gas licuado de petróleo a terceros o a trasvasar a cualquier otro vehículo de carburación, cuya propiedad o posesión legal no esté bajo su cargo, en términos de lo previsto en los numerales 2.5.1 y 2.5.2 del Acuerdo A/056/2018, por el que la Comisión Reguladora de Energía expide las Disposiciones Administrativas de Carácter General en materia de transporte y distribución por medios distintos a ductos, expendio mediante estación de servicio para autoconsumo y expendio al público de gas licuado de petróleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de enero de 2019.

En ese sentido, lo infundado del planteamiento de la quejosa radica en que, en el caso particular, el uno de diciembre de dos mil veintiuno la COFECE publicó en el Diario Oficial de la Federación un extracto del dictamen preliminar del expediente **DC-001-2021**, en el que al definir la expresión



distribuidor, hizo referencia al titular o titulares de un permiso de distribución por medios distintos a ductos, tal como distribución por medio de autotanques, planta de distribución, recipientes portátiles o recipientes sujetos a presión vía vehículos de reparto, entre otros.

Asimismo, estableció el mercado relevante por referencia a la actividad de distribución de gas LP a los usuarios finales mediante **i)** plantas de distribución y **ii)** autotanques³⁸.

Al respecto, concluyó que si bien se identificaron 220 (doscientos veinte) mercados relevantes correspondientes a dicha actividad, en 213 (doscientos trece) de ellos no existen condiciones de competencia efectiva:

*Una vez determinados los MERCADOS RELEVANTES, la AUTORIDAD INVESTIGADORA concluyó que hay elementos para determinar preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en 213 (doscientos trece) MERCADOS RELEVANTES debido a que: **i)** los MERCADOS RELEVANTES se encuentran altamente concentrados;(27) **ii)** los DISTRIBUIDORES incrementaron en promedio 145% (ciento cuarenta y cinco por ciento) su margen de ganancia bruto a nivel nacional; **iii)** existen importantes barreras a la entrada de tipo económicas, normativas y barreras a la salida; **iv)** existen agentes conocidos como "Comisionistas" y "agrupaciones" cuyas conductas constituyen barreras a la entrada, pues inhiben o dificultan la concurrencia de los DISTRIBUIDORES a ciertas zonas geográficas, particularmente a la Zona Metropolitana del Valle de México; **v)** se ha registrado una escasa o nula entrada de nuevos DISTRIBUIDORES, a pesar de observar incrementos en los márgenes de ganancia; **vi)** en general, en los MERCADOS RELEVANTES existen pocos competidores y la franja de competidores marginales es reducida en la mayoría de los casos; **vii)** en el expediente DE-022-2017 y acumulado, algunos AGENTES ECONÓMICOS han sido emplazados por esta COMISIÓN por su probable responsabilidad en la realización de acuerdos ilegales para manipular precios o repartirse el mercado de la "(...) distribución (...) de gas licuado de petróleo (gas LP) en el país";(28) y **viii)** en el caso particular del MERCADO RELEVANTE 32 (Ciudad de México y zona conurbada), se tomaron en consideración elementos adicionales y complementarios al IHH*

³⁸ De acuerdo con el dictamen preliminar, para la COFECE, "La DISTRIBUCIÓN de GLP mediante VEHÍCULOS DE REPARTO en RECIPIENTES TRANSPORTABLES/PORTÁTILES y mediante AUTOTANQUE pertenecen al mismo MERCADO RELEVANTE, en virtud de que una PLANTA DE DISTRIBUCIÓN tiene la posibilidad de realizar la DISTRIBUCIÓN de GLP tanto a USUARIOS FINALES con TANQUES ESTACIONARIOS como a USUARIOS FINALES con RECIPIENTES TRANSPORTABLES/PORTÁTILES."



y las participaciones de mercado, a fin de contemplar adecuadamente las características del mercado y determinar las Condiciones de Competencia, entre otros, la capacidad de los DISTRIBUIDORES para sostener un incremento de 285% (dos ciento ochenta y cinco por ciento) en el margen de ganancia bruto y la presencia de "Comisionistas" que dificultan la entrada de nuevos participantes o la concurrencia de Agentes Económicos en ciertas zonas de la Ciudad de México.

Por ende, concluyó y determinó lo siguiente:

Finalmente, en la **sección 7** del **DICTAMEN PRELIMINAR**, por lo anteriormente expuesto y señalado, la **AUTORIDAD INVESTIGADORA concluye y determina lo siguiente:**

PRIMERO. La **AUTORIDAD INVESTIGADORA concluye que hay elementos para determinar preliminarmente que no existen condiciones de competencia efectiva en 213 (doscientos trece) MERCADOS RELEVANTES consistentes en la DISTRIBUCIÓN de GLP a USUARIOS FINALES mediante Plantas de Distribución y Autotanque con una dimensión geográfica regional, identificados con los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220.**

SEGUNDO. Notifíquese mediante oficio a la Comisión Reguladora de Energía y a la Secretaría de Energía el presente **DICTAMEN PRELIMINAR** que concluye preliminarmente que hay elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en los **MERCADOS RELEVANTES** señalados en el **resolutivo PRIMERO** del presente **DICTAMEN PRELIMINAR**. Lo anterior, conforme al artículo 163, fracción IV, de las **DISPOSICIONES**.

En ese sentido, previamente a la emisión del acuerdo reclamado, ya existía una determinación por parte de la COFECE en el sentido de que en un número considerable de mercados relevantes de la actividad de distribución de gas LP por medios no vinculados a ductos, no existen condiciones de competencia efectiva. Por lo que con apoyo en lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos y, particularmente, en el artículo 77,



efecto se emita, se fijará considerando el costo de oportunidad y las condiciones de competitividad prevalecientes en el mercado internacional de estos productos, libres de impuestos, contribuciones o gravámenes.

VIGÉSIMO QUINTO. Que, el artículo 77 del Reglamento, establece que la Comisión expedirá mediante disposiciones administrativas de carácter general, **la regulación de los precios para las actividades permisionadas**, la cual tomará en cuenta los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de los mercados competitivos, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación, y que protejan los intereses del Usuario Final. La Comisión no reconocerá los precios que se aparten a dichos principios y, además los precios que autorice deberán constituir mecanismos que promuevan una demanda y uso racional de bienes y servicios.

(...)

VIGÉSIMO OCTAVO. Que, derivado de las conclusiones que ha realizado la COFECE en su Dictamen Preliminar referido en el Considerando Vigésimo Segundo y que por las características del mercado de gas LP, la concentración de éste difícilmente presentarán modificaciones sustanciales en el corto plazo, además del monitoreo del mercado de Gas LP que realiza la Comisión **se observa que hay elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en las actividades de comercialización, distribución y expendio al público de Gas LP y, por lo tanto, no existe un mercado competitivo en México.** Cabe señalar que, bajo la estructura de mercado como la que posee México, en la que, los agentes económicos establecen precios con altos márgenes de ganancia que deriva en afectaciones al Usuario Final y restringe el pleno desarrollo del sector energético, en ejercicio de las atribuciones con las que cuenta la Comisión y en beneficio del Usuario Final, la Comisión considera necesario establecer la regulación de precios máximos de Gas LP, con el fin de permitir el desarrollo eficiente de la industria de Gas LP con base en la Declaratoria de condiciones de competencia emitida por la COFECE y de conformidad con el segundo párrafo del artículo 82 de la LH y el artículo 77 del Reglamento.

VIGÉSIMO NOVENO. Que, la Comisión derivado del análisis de mercado que ha realizado previo a la publicación del Acuerdo A/024/2021 y su prórroga contenida en el Acuerdo A/001/2022, conforme a los resultados arrojados en el Dictamen Preliminar de COFECE referido en el Considerando Vigésimo Segundo y, de conformidad con lo previsto en los artículos 82 de la LH y 77 del Reglamento, se encuentra facultada para emitir la presente regulación de precios máximos de Gas LP, toda vez que no existen condiciones de competencia en la venta de Gas LP al Usuario Final, por lo tanto, la Comisión llevará a cabo una regulación de precios máximos de Gas LP, en tanto no existan condiciones de competencia que permitan la libre determinación de precios bajo condiciones de mercado.

(...)

TRIGÉSIMO QUINTO. Que, como se expuso en el Considerando **VIGÉSIMO SEGUNDO**, acorde al contenido del EXTRACTO del dictamen preliminar del expediente DC-001-2021, emitido el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, la



COFECE concluyó que existen elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en 213 (doscientos trece) de 220 (doscientos veinte) mercados relevantes en la Distribución de Gas LP no vinculada a ductos. Sobre este punto, se señala que en el presente instrumento, se abarcarán los 220 (doscientos veinte) mercados relevantes, con la finalidad de evitar distorsiones en el margen de los precios a nivel nacional y proteger las condiciones de acceso al combustible, asegurando el control en los precios de Gas LP en beneficio y protección de los Usuarios Finales.

Como es posible advertir de ello, la CRE tomó en consideración lo expuesto por la COFECE en el dictamen preliminar mencionado para concluir que *no existen condiciones de competencia efectiva en las actividades de comercialización, distribución y expendio al público de Gas LP y, por lo tanto, no existe un mercado competitivo en México.*

Sin embargo, obvió que dicho dictamen únicamente se refiere a los mercados relevantes que ahí se establecen, los cuales solo abarcan la actividad de *distribución de gas LP a usuarios finales mediante plantas de distribución y autotanque*, no así la actividad de expendio al público de ese petrolífero.

Además, aun cuando la CRE alude a que realizó un *monitoreo*, así como un *análisis de mercado*, tampoco tomó en consideración las excepciones que la ley y el reglamento citados establecen para ese tipo de actividades, a las cuales no les resulta aplicable la regulación de precios, tarifas o contraprestaciones que emita la comisión. Y como se expuso, aun cuando la actividad de distribución de gas LP no vinculada a ductos también se ubica en esa excepción en principio, en el caso se cumplió con la salvedad consistente en que la COFECE haya determinado en ese rubro que no existen condiciones de mercado.

Por lo anterior, a consideración de este Juzgador, asiste razón a la quejosa en este punto, pues efectivamente la CRE



no contaba con atribuciones para sujetar a su regulación de precios la actividad de expendio al público de gas LP, por ubicarse en un *régimen de excepción*, sin que resultara aplicable el dictamen preliminar de la COFECE, previamente mencionado, por estar acotado a una actividad distinta, como es la distribución no vinculada a ductos de gas LP.

No pasa inadvertido que el artículo 81 de la Ley de Hidrocarburos establece que la CRE tiene entre sus atribuciones la de regular y supervisar el expendio al público de petrolíferos, entre otras actividades; sin embargo, esa disposición no puede interpretarse de manera aislada, sino en relación con lo dispuesto en el artículo 82 del mismo ordenamiento, el cual, como se indicó, exceptúa de la regulación de precios al expendio al público de gas LP. Esto último es reiterado por el artículo 77 del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de dicha ley.

Es importante señalar que esto no es desconocido por la CRE, pues en su informe justificado, al interpretar esos artículos, reconoce que esas actividades están exceptuadas de la regulación de precios.

No obstante, la comisión señala como sustento lo dispuesto en el artículo 82, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, que establece lo siguiente:

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

La regulación de contraprestaciones, precios y tarifas que establezca la Comisión Reguladora de Energía, con excepción de las actividades de Expendio al Público de Gas Licuado de Petróleo, gasolinas y diésel, cuyos precios se determinarán

JAMIE DANIEL MURILLO ZAVALERA
70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01.17.41
14/10/23 15:29:22



conforme a las condiciones de mercado, se sujetará a lo siguiente:

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

A consideración de la CRE, de dicha fracción se desprende que si bien los precios de gas LP se determinarán conforme a las condiciones de mercado, *refiere como excepción el que a juicio de la Comisión Federal de Competencia Económica, no existan condiciones de competencia efectiva en dicha actividad* (foja 80).

No obstante, pasa por alto que cuando esa fracción alude a la regulación *para cada actividad*, no es posible incluir el expendio al público de gas LP, pues la ley y el reglamento las excluyen de ello al señalar que los precios en esas actividades se determinarán conforme a las condiciones del mercado (artículo 82, párrafo segundo).

Asimismo, aun si se considerara que es aplicable a todas las actividades en las que la CRE tiene atribuciones de regulación, sujeta la aplicación, en primer lugar, al juicio de la COFECE y, en segundo lugar, lo circunscribe a la actividad en la que este órgano se pronuncie. Y en el caso, el dictamen preliminar del procedimiento DC-001-2021 que sirvió de sustento a la CRE únicamente implicó un pronunciamiento y determinación en los mercados relevantes de la actividad de *distribución de gas LP no vinculada a ductos*, no así al *expendio al público* del mismo petrolífero.

Por ende, no existía sustento normativo para que la autoridad responsable incluyera también como sujetos obligados por el acto reclamado a los permisionarios que



cuentan con un permiso para llevar a cabo la actividad de expendio al público de gas LP. De ahí lo fundado del planteamiento bajo análisis.

No pasa inadvertido que conforme al artículo 4º, fracción XI, de la Ley de Hidrocarburos, ante citado, se establece que la actividad de distribución *conlleva* la repartición y traslado de gas LP para su expendio al público o consumo final; sin embargo, ello no puede servir de sustento para hacer extensiva la metodología de fijación de precios máximos de la actividad de distribución a la actividad de expendio de ese petrolífero, ya que el artículo 82, párrafo segundo, y el 77 del reglamento antes citado, establecen que esta última está exceptuada de la regulación de precios, los cuales en ese caso se determinan, en términos del marco legal vigente, conforme a las condiciones de mercado.

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

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

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

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia



*Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja.*⁴¹

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

El artículo 77, fracción I, se prevé que tratándose de actos positivos, el efecto del amparo será restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

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

En el caso, la protección constitucional que se concede es para el **efecto** de que no se aplique el acuerdo **A/023/2022** por el que la CRE emite las disposiciones administrativas de carácter general que establecen la metodología para la determinación de precios máximos de gas licuado de petróleo objeto de venta al usuario final, **únicamente** respecto de la actividad de *expendio al público de gas licuado de petróleo*, en modalidad de: a) bodegas de expendio, b) estaciones de servicio con fin específico y c) estaciones de servicio multimodal⁴².

⁴¹ Jurisprudencia visible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx> Registro: 917641.

⁴² A excepción de la modalidad de estación de servicio para autoconsumo.



No pasa inadvertido que conforme al principio de relatividad, los efectos de las sentencias deben irradiar únicamente sobre las partes que promovieron el juicio. No obstante, de declarar la inconstitucionalidad del acuerdo reclamado, en esa porción normativa y únicamente respecto de la parte quejosa, se generaría una asimetría en el mercado de hidrocarburos, pues habría permisionarios sujetos a precios máximos por la actividad de expendio al público de gas LP y otros que estarían en posibilidad de fijar los precios por el mismo producto de conformidad con las condiciones de mercado, tal como lo establece el artículo 82, párrafo segundo de la Ley de Hidrocarburos, así como el artículo 77 del Reglamento de las actividades a que se refiere el título tercero de esa ley, lo cual sería contrario a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, específicamente en relación con los principios de libre competencia y concurrencia.

De ahí que se establezcan los efectos de la protección constitucional en esos términos.

Cabe señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **170/2023**, en sesión de catorce de junio de este año, determinó que lo anterior es adecuado cuando lo que se busca es evitar una asimetría en un mercado de determinado, como ocurre en el presente caso.

Por lo expuesto y fundado; se resuelve:

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





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA - TRANSACCIÓN

Archivo Firmado:
58582945_1302000030796833007.p7m
Autoridad Certificadora:
Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal
Firmante(s): 2

FIRMANTE				
Nombre:	JAIME DANIEL MURILLO ZAVALETA	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.01.d7.c1	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	02/08/23 00:34:13 - 01/08/23 18:34:13	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	11 be 29 b0 fa 3f db b3 17 af 72 42 97 7c ea 4e dc a9 d2 1a 81 9b 4d 79 f6 9f 0b 94 3f 7a 2c ec 99 c7 cb 2b 3f 72 17 ac 49 b3 cb 17 57 0b 57 b8 ff 54 92 8f 4c 50 4a 08 14 fd b7 5a c9 30 63 3e 63 42 25 c3 ab 1e 58 89 7a 84 dc 64 2a 0c 4f 14 78 5d ca 8e 47 12 81 6c fa ab 4c fd 3d ec 04 71 e0 b9 65 1e eb 4c 24 1d e2 60 80 ac 25 9a 7d 3a 79 11 80 f8 0c 28 58 19 9f 79 23 dd 8a 50 5e 79 30 e0 0c b0 19 78 9f 50 a2 80 4d c5 e0 39 3f d6 03 5c 91 f7 b2 5a b4 aa a5 e0 fc 7d ad 27 ac 3b f7 a4 51 ed 87 db 22 4b 17 fb d0 b0 ca 2a 3f 28 6e a6 a0 32 dd 56 da e7 48 56 57 34 5a a4 4e 8a 8f 5f 1e 89 17 ae 57 b1 c8 ef 99 3c 0a 68 31 74 e5 8c 79 58 52 19 0c 95 65 79 be 84 c4 92 a9 cd d0 82 55 7c 44 34 99 6d f7 db 8b d7 f9 be 24 0f 68 47 63 f5 25 af 35 1b 55 ab b2 71 b5 bc 86 cb			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	02/08/23 00:34:13 - 01/08/23 18:34:13			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	02/08/23 00:34:13 - 01/08/23 18:34:13			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	26543749			
Datos estampillados:	UkJG8MOIXnhWAHpiK+KlpmxJ7Ew=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
Nombre:	JUAN PABLO GOMEZ FIERRO	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.02.65.7c	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	02/08/23 02:00:25 - 01/08/23 20:00:25	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	d7 f9 59 e8 4c 0a 41 a6 84 95 f4 35 ba 4a 53 d3 90 2c c5 58 77 b2 08 25 7b f1 09 20 be 35 94 4f dd a3 52 d5 d1 7c 73 49 9f b6 ed 62 e3 41 a9 ed e9 1c 24 f1 58 4b 59 88 f2 7b d9 c1 15 de e1 4f 2e 92 64 29 ae d1 f7 12 a7 1d cf 71 e4 ea 4b b3 80 93 02 22 d5 61 81 fc f2 81 0f aa 25 3a 36 4b d3 96 29 49 7c 77 8b 1d 1c 96 c8 60 f8 f6 6d e9 b9 c1 7c f1 09 6b 8c 47 e6 43 e0 b9 0f 1b b0 f2 c9 d6 09 79 f7 45 b0 f3 4e e3 13 31 ef e6 e9 0a 27 d4 b1 aa ac 53 6e 29 86 69 ab 27 f9 e4 0e b5 75 ba 79 92 ab 50 3d 5a 89 92 cb 0b d9 f7 1f 78 83 78 0c 13 a3 61 4d 0c 58 0a aa 74 45 c4 4e 87 ff 38 30 83 06 39 cf a4 1d 4d 65 48 00 89 8d 20 ea 3c fe 72 8f 82 fb 25 c3 62 84 d1 74 69 b8 cb 67 ce 57 09 f5 d6 b4 fe 50 3f eb 60 44 22 dc 36 d7 39 a4 1b b8 cd 52 55 df 0c 5d b8 0f c5 d2 cc			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	02/08/23 02:00:26 - 01/08/23 20:00:26			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	02/08/23 02:00:26 - 01/08/23 20:00:26			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	26568742			
Datos estampillados:	U2YQ3+PwWJgdmLYdVPkmRIBxFsw=			

El uno de agosto de dos mil veintitres, el licenciado Jaime Daniel Murillo Zavaleta, Secretario(a), con adscripción en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113 fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como CONFIDENCIAL, por tratarse de Nombre de la representante legal de la quejosa y denominación de ésta última. Conste.

PJF - Versión Pública