

PRIMERA PARTE  
ÓRGANOS REGULADORES

## CAPÍTULO PRIMERO

# LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA: EL ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL SOBRE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES QUE LLEGAN A EMITIR

David TEXCALPA FRAGOSO\*

A mi bebé, Andrea Alitzel

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Origen y finalidad de los órganos reguladores coordinados en materia energética.* III. *Atribuciones específicas de los órganos reguladores coordinados en materia energética.* IV. *Relación de dispositivos constitucionales.* V. *Remisiones principalistas al texto constitucional.* VI *Conclusiones.* VII. *Referencias de consulta.*

## I. NOTA INTRODUCTORIA

Con la reforma constitucional que se llevó a cabo para el sector energético nacional, se encomienda a dos Órganos Regulares Coordinados en Materia Energética (ORCME) la dirección y control de dicho sector, los cuales poseen amplias facultades para regular el tratamiento y disposición de los recursos energéticos. Estos órganos son la Comisión Nacional de Hidrocarburos

---

\* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Derecho Constitucional con mención honorífica por el posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como Abogado adscrito en la Unidad de Asuntos de Jurídicos del Instituto Mexicano del Petróleo, participando en la asesoría jurídica requerida por las unidades administrativas del IMP; además de desarrollar diversos estudios e investigaciones en materia energética de la legislación aplicable de los sujetos regulados del sector energía, en relación con las actividades de dicho instituto. Correo de contacto: [davidtexcalpa5@gmail.com](mailto:davidtexcalpa5@gmail.com).

(CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), su razón de existir, sus objetivos específicos, así como sus atribuciones se encuentran enmarcadas en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014, así como en la Ley de Hidrocarburos donde se contienen las demás atribuciones para mejor proveer a su finalidad.

Ante este escenario, los actos y resoluciones que lleguen a emitir sólo son susceptibles de combatir mediante la figura del juicio de amparo indirecto sin que se admita a trámite el incidente de suspensión, según lo establecido por la propia LORCME. Este aspecto en particular, cobra especial relevancia al limitar esta figura jurídica por una ley que no es la reglamentaria del juicio de amparo, así las cosas, conforme a lo dispuesto en la LORCME, se estaría vulnerando el principio de reserva de ley reglamentaria, el principio de jerarquía normativa y el de supremacía constitucional, pretendiéndose fundar al mismo tiempo, para el proceder de sus actos, en el orden público y el interés social a razón de las áreas estratégicas que se mencionan en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

## II. ORIGEN Y FINALIDAD DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA

El párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM establece que “El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”.<sup>1</sup>

Por su parte, el artículo 2o. de la LORCME establece que “estos ORCME son dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y serán: I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y II. La Comisión Reguladora de Energía”.

Estos órganos reguladores estarán dirigidos por un órgano de gobierno, el cual estará integrado por siete Comisionados, incluido un presidente y contará con una Secretaría Ejecutiva.

La naturaleza jurídica para estas dos dependencias es la misma, lo que se puede corroborar de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o. de la LORCME, en donde se indica que “Los Órganos Reguladores Coordina-

---

<sup>1</sup> Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo de 2019, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf).

dos en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades”.<sup>2</sup> Ahora bien, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior en el que se menciona que “en el desempeño de sus funciones se deberán de coordinar con la Secretaría de Energía (SENER) y demás dependencias del gobierno mediante los mecanismos que establece el capítulo VI de dicha ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal”.<sup>3</sup> Esta coordinación se tiene que dar en concordancia con los tres órdenes de gobierno, pues solo en estas condiciones las políticas públicas que se establezcan por el Poder Ejecutivo Federal cumplirán con el principio de transversalidad que toda política pública debe de contener; un claro ejemplo de este tipo de políticas públicas en materia de energía se puede observar en lo señalado por los artículos 25 y 27 de la Ley de Transición Energética.<sup>4</sup>

Ante esta reforma energética, el modelo de Estado regulador deposita en estas dos dependencias la regulación de ciertas cuestiones especializadas en mercados más competitivos, en donde, tanto actores nacionales como internacionales tendrán injerencia directa en el sector energético, lo que conlleva a que su actuación sea pronta, en atención a la demanda de las necesidades de dicho sector.

Las funciones que desempeñan estos órganos reguladores descansan sobre la premisa, según la cual, dada su autonomía y conocimiento técnico, son los más aptos para producir normas a partir de situaciones reales y concretas que requieran un resultado a corto plazo. En esas mismas condiciones, lo que para otros órganos del Estado les puede tomar años resolver, para estos, sus resoluciones deberán de ser más ágiles y eficientes. En estas condiciones, su creación y funcionamiento obedece a la necesidad del reciente entorno del mercado energético.

---

<sup>2</sup> Cámara de Diputados, Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf).

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía, “Marco normativo de la transición energética”, México, *Gob.mx*, 26 de abril de 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/conue/acciones-y-programas/marco-normativo-de-la-transicion-energetica-138565>.

### III. ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA

Las atribuciones específicas que desarrollan obedecen a las necesidades de un mercado cambiante del sector energético, mismo que no se encuentra enmarcado sólo al contexto nacional, sino, a los cambios en el mercado que se puedan dar en el ámbito internacional. La regulación asimétrica que pueden emitir derivado del cumplimiento de sus atribuciones los convierte en una autoridad con capacidad de decisión dentro del mercado de la energía.

#### 1. *Comisión Nacional de Hidrocarburos*

La CNH es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, reconocido como un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética del Poder Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en los artículos 2o., fracción III y 43 ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En estas circunstancias, la CNH y la CRE pertenecen a la Administración Pública Federal Centralizada, teniendo la CNH la encomienda de regular, supervisar y evaluar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos del Estado mexicano.

Entre las leyes secundarias publicadas se encuentran la Ley de Hidrocarburos y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en ellas se fortalece a la CNH como el organismo rector para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en México, dotándola de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, y autosuficiencia presupuestaria.<sup>5</sup> *Grosso modo*, se puede decir que la CNH es el órgano encargado de regular las actividades relacionadas con la exploración y extracción de hidrocarburos.

Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, entre otras leyes, la Comisión Nacional de Hidrocarburos tendrá a su cargo:

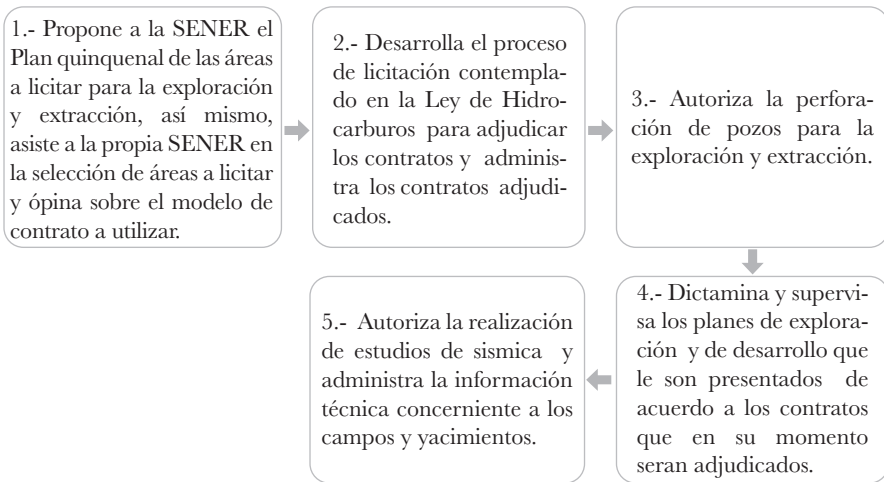
- I. Regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento.

---

<sup>5</sup> Comisión Nacional de Hidrocarburos, “¿Qué hacemos?”, México, *Gob.mx*, 8 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.gob.mx/cnh/que-hacemos>.

- II. Licitar y suscribir los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- III. Administrar, en materia técnica, las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- IV. Prestar asesoría técnica a la SENER.

El siguiente esquema general, con base en el artículo 38 de la LOR-CME muestra el papel desarrollado por la CNH en el mercado de los hidrocarburos:<sup>6</sup>



FUENTE: elaboración propia.

## 2. Comisión Reguladora de Energía

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) es el Órgano Regulador Coordinado promotor del desarrollo eficiente del sector y del suministro confiable de hidrocarburos y electricidad.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Esquema realizado con base en el artículo 38 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Así como de la información disponible en la página web de la Secretaría de Energía, “Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019”, México, *Gob.mx*, 3 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/plan-quinquenal-de-licitaciones-para-la-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-2015-2019-98261>.

<sup>7</sup> Comisión Reguladora de Energía, “¿Qué hacemos?”, *cit.*

La misión de esta Comisión es regular de manera transparente, imparcial y eficiente las actividades de la industria energética que son de su competencia, a fin de generar una certidumbre que aliente la inversión productiva, fomentar una sana competencia, propiciar una adecuada cobertura y atender a la confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios a precios competitivos, en beneficio de la sociedad.

En materia de hidrocarburos, la CRE es el órgano regulador encargado de las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y expendio al público de hidrocarburos y los productos derivados de su transformación industrial.

Además de las atribuciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y las demás leyes aplicables, la Comisión Reguladora de Energía deberá regular y promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

- I. Las de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos.
- II. El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos.
- III. La generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

En el artículo 42 de la LORCME se establece que “la CRE fomentará el desarrollo eficiente de la industria, promoverá la competencia en el sector, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios”.

Asimismo, cabe mencionar que con la reforma constitucional que se implementó se dio origen a un nuevo arreglo institucional que implicó la creación de un fondo y tres instituciones, el fortalecimiento de los órganos reguladores y la transformación de las empresas estatales de hidrocarburos y electricidad.<sup>8</sup>

Con base en este nuevo esquema los ORCME son creados por disposición constitucional por lo que la idea tradicional de la administración pública a nivel federal dividida en centralizada y paraestatal, ahora, debe de ser analizada con base en la inclusión de los órganos reguladores. Acertadamente, el maestro Jorge Fernández Ruíz menciona que “es en el ámbito de

---

<sup>8</sup> *Idem.*

la administración pública donde tiene verificativo las acciones de centralización y descentralización administrativa, encaminadas a centralizar o descentralizar la toma de decisiones en ejercicio de las atribuciones de la administración pública, conforme a la regulación del derecho administrativo”.<sup>9</sup> Así, es realmente en el desarrollo de la administración pública donde se decide los mecanismos, o bien, la creación de dependencias que deberán de desplegar las actividades que el Estado está obligado a prestar y a regular.

Continúa diciendo el maestro Fernández Ruíz que es importante entender la distinción entre organismo descentralizado del Estado y el organismo descentralizado de la administración pública, pues el primero es producto de la descentralización política, mientras que el segundo es el resultado de la descentralización administrativa.<sup>10</sup> Ante este nuevo paradigma los ORCME denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, son dos dependencias que forman parte de la administración pública federal centralizada en la que desempeñan las funciones asignadas por la ley, debiendo tener apego al texto constitucional.

Como el apreciable lector podrá comprender poco se ha escrito de la creación de estos nuevos órganos reguladores y su inclusión en la administración pública federal; las referencias que actualmente se tienen nos remiten principalmente a los documentos normativos existentes, así como algunos de los estudios que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha realizado de forma específica a través del documento denominado “Gobernanza de reguladores. Impulsando al desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México”<sup>11</sup> en el que se presentan las conclusiones y recomendaciones clave del estudio de evaluación del desempeño de los órganos reguladores de energía de México, centrado en la gobernanza externa. Señalando además una serie de recomendaciones para fortalecer el arreglo institucional de los reguladores. Documento al que remitimos para su mayor conocimiento; asimismo, resulta de interés consultar el documento denominado “Sistema de Reguladores del Sector Energético: Plan Estratégico 2018-2022”.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, p. 75.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>11</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Gobernanza de los Reguladores. Impulsando al desempeño de la ASEA, la CNH y la CRE de México. Recomendaciones clave*, pp. 14 y ss., 8 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-Energy-brochure-ESP.pdf>.

<sup>12</sup> Comisión Nacional de Hidrocarburos, “Sistema de Reguladores del Sector Energético: Plan Estratégico 2018-2022”, México, *Gob.mx*, 9 de octubre de 2019, disponible en: [https://cnh.gob.mx/media/6612/per\\_v9.pdf](https://cnh.gob.mx/media/6612/per_v9.pdf).



De lo hasta aquí expuesto podemos entender la naturaleza jurídica de estos órganos reguladores, las atribuciones que tienen con base en la LORCME, en la Ley de Hidrocarburos y su establecimiento conforme al párrafo octavo del artículo 28 de la constitución federal.

#### IV. RELACIÓN DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONALES

Como se ha mencionado, en el párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM se establece que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley de la materia.

Por su parte, con el establecimiento del artículo 8o. transitorio constitucional que se derivó de la multicitada reforma, se incluyó el carácter estratégico para las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Lo anterior puede corroborarse en el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Materia de Energía”,<sup>13</sup> por el cual, estas áreas, también se consideran de interés social y orden público, en consecuencia, tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Ahora bien, las áreas estratégicas pueden ser entendidas:

...como aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del gobierno federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, *Diario Oficial de la Federación*, México, *Gob.mx*, 20 de diciembre de 2013, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013).

<sup>14</sup> Tesis: 2a. XLIV/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, marzo de 2017, p. 1382.

Se debe precisar en este momento, que ante el reciente modelo constitucional que se estableció para la industria de los hidrocarburos se reconoce la participación de terceros en la cadena de valor de los hidrocarburos, por lo que su colaboración en actos posteriores a la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, ahora, se cuenta en la medida de lo posible con la normatividad para crear las condiciones adecuadas dentro de un mercado abierto y competitivo de los combustibles, incluyendo su comercialización y lo que esto conlleva, en atención al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución federal.

La Ley de Hidrocarburos dispone que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, a que se refiere la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, se consideran estratégicas en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 de la CPEUM. Sólo la nación las llevará a cabo, por conducto de asignatarios y contratistas, en términos de la Ley de Hidrocarburos.

Por lo anterior, la industria de hidrocarburos a que se refiere Ley de Hidrocarburos es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria de hidrocarburos, conforme a las disposiciones aplicables en los casos en los que la nación lo requiera.

La LORCME, en su artículo 33, último párrafo, establece que los órganos reguladores promoverán los actos jurídicos que se requieran para hacer efectiva la declaratoria de utilidad pública, siendo siempre estas actividades de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Se puede concluir en relación a este punto, que las actividades de exploración y extracción, de conformidad a las disposiciones anteriormente señaladas, se consideran de interés social y orden público.

Siguiendo con el desarrollo de este sencillo artículo, resulta menester tratar de precisar lo que se puede entender por orden público e interés social. Rolando Tamayo y Salmorán nos proporciona la siguiente definición:

En un sentido técnico, la dogmática jurídica con «orden público» se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la autonomía de la voluntad) ni por la aplicación de derecho extranjero.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. (I-O), p. 2279.

Ahora bien, el orden público y el interés social no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que corresponde al juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración.<sup>16</sup>

Por otra parte, el término “interés” implica nociones como bien, beneficio, utilidad, valor de algo, importancia, conveniencia y trascendencia. Cuando se ubica en el ámbito social, debe tratarse de un beneficio, utilidad, valor, importancia, conveniencia o trascendencia o bien para la comunidad o sociedad. Asimismo, el vocablo “orden” hace referencia a la idea de un mandato que debe ser obedecido. En el contexto de lo público, es decir, de orden público, puede entenderse como un deber de los gobernados de no alterar la organización del cuerpo social. Por tanto, para distinguir si una disposición es de orden público y si afecta al interés social —nociones que, por cierto, guardan un estrecho vínculo entre sí—, debe atenderse a su finalidad directa e inmediata en relación con la colectividad.<sup>17</sup>

Para concluir este punto, se debe de mencionar que las decisiones de política regulatoria que incorporan cierta discrecionalidad técnica, se hallan sometidas, al igual que ocurre con todos los actos administrativos y los actos de autoridad, a los principios de supremacía constitucional, separación de poderes y legalidad, que garantizan su sometimiento a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.<sup>18</sup>

## V. REMISIONES PRINCIPALISTAS AL TEXTO CONSTITUCIONAL

El maestro Grández Castro menciona que el término principio es una palabra con muchos significados. La relevancia que han adquirido los principios jurídicos puede verse reflejada claramente en cuanto a su integración en los

<sup>16</sup> Tesis I.3o.A. J/16, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, enero de 1997, p. 383.

<sup>17</sup> Tesis II.1o.A.23 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 1515.

<sup>18</sup> Tesis I.2o.A.E.45 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, febrero de 2017, p. 2325.

textos constitucionales, que sirven de base o fundamento para hacer exigible ante los órganos del Estado el cumplimiento de los derechos reconocidos en los textos constitucionales o tratados internacionales de los que sea parte. Sigue comentando el maestro Grández que una ciudadanía vigilante de sus derechos es una condición *sine qua non* para un sistema democrático basado en principios constitucionales fundamentales. En estas circunstancias, se puede considerar que los principios operan como normas fundamentales.<sup>19</sup>

Resulta oportuno para este breve trabajo el extraer algunos puntos sobre los estudios que se han realizado en el contexto internacional sobre los principios jurídicos y su incursión en los textos constitucionales. Por su parte, dentro de la doctrina jurídica colombiana, en relación con su ordenamiento jurídico, los principios jurídicos están llamados a cumplir, en su sistema normativo, los siguientes papeles primordiales:

- a) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico.
- b) Actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas.
- c) En caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho.

En estos términos, es indiscutible que los principios cumplen una triple función de fundamento, interpretación e integración del orden jurídico. Se reconoce a los principios como fundamento, en la medida en que contribuyen a la organización deontológica de las distintas instituciones que dan soporte a la vida jurídica, esto es, fijan los criterios básicos o pilares estructurales de una determinada situación o relación social que goza de trascendencia o importancia para el derecho. En cuanto a su función como instrumento para la interpretación, se ha dicho que los principios se convierten en guías hermenéuticas para descifrar el contenido normativo de las reglas jurídicas que al momento de su aplicación resulten oscuras, dudosas, imprecisas, indeterminadas o aun contradictorias en relación con otras normas de rango superior, incluyendo dentro de las mismas a los principios de naturaleza constitucional. Finalmente, los principios cumplen una función de integración, ya que asumen el rol de fuente formal del derecho ante la insuficiencia material de la ley para regular todas y cada una de las situaciones que se puedan presentar en el devenir social.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Grández Castro, Pedro Paulino, *El ascenso de los principios en la práctica constitucional*, Lima, Palestra, 2016, pp. 14 y ss.

<sup>20</sup> Corte Constitucional de la República de Colombia, Relatoría, número de Sentencia C-818/05, 8 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-818-05.htm>.

Sin duda, el estudio de los principios jurídicos que se ha estado desarrollando en los textos constitucionales ha contribuido a la formación de los Estados Constitucionales de Derecho en los que no un únicamente se estudia a la norma como regla, sino como principio, o bien, como regla y principio dependiendo del contexto de su aplicación, ya sea por un método de subsunción cuando hablamos de reglas o por medio de la ponderación cuando hablamos de principios.<sup>21</sup>

...Dworkin argumentó que el derecho —en el sentido de aquellos criterios que los jueces tienen la obligación de aplicar— se conforma de principios, así como de normas. La existencia de principios así como de normas dentro de un sistema jurídico quería decir que sería difícil sostener que el derecho “se agota” en muchos casos ...si el derecho contuviese numerosos principios al igual que normas, Dworkin se encontraba en una posición más fuerte al afirmar que había respuestas correctas únicas para cada problema jurídico, aunque la tesis de la respuesta correcta aún no estaría demostrada.<sup>22</sup>

En contraste con la política, los principios pueden ser entendidos como una decisión sobre la base de un derecho jurídico o moral, mientras que la política es una decisión con base en las consecuencias.<sup>23</sup>

En el razonamiento de Zagrebelsky la relevancia jurídica de los principios son algo distinto de una regla muy general y precisamente por eso, es una norma jurídica del máximo grado y del máximo valor para la vida del derecho, pues además de actuar como una norma entre las demás normas, cumple una función esencial en la interpretación jurídica, como una actividad mediadora entre el caso y el derecho.<sup>24</sup>

La idea sobre los principios y valores consagrados en la Constitución para resolver una controversia y lograr la óptima aplicación del derecho parte de la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de algo como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico que debe de aplicarse en la mayor medida posible, en virtud de que las reglas (contenidas regularmente en las leyes) son enunciados que tienden a lograr la aplicación de los principios y valores a los casos concretos y, por tanto, de menor abstracción que éstos.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Grández Castro, Pedro Paulino, “El ascenso de los principios...”, *op. cit.*, p. 30.

<sup>22</sup> Bix, Brian H., *Diccionario de Teoría Jurídica*, trad. de Enrique Trujano y Pedro A. Villareal Lizárraga, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, pp. 210 y 211.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *La ley y su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional*, Madrid, Trotta, 2014, p. 181.

<sup>25</sup> Tesis I.4o.a.439 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2007, p. 1836.

No es el lugar ni el propósito de este breve trabajo el realizar una exploración detallada de teorías y esquemas para resaltar la diferencia entre reglas y principios, pero sí es oportuno señalar la existencia de esa diferenciación y su implementación en el contexto constitucional que nuestro Estado mexicano ha ido implementando, por lo que su observancia se vuelve obligatoria.

Las constituciones políticas de los Estados son la síntesis del orden jurídico de una nación que incluyen y tutelan una serie de valores que son determinantes del contenido de todas las leyes y ratio del Estado. En estas condiciones, los principios —entendidos como mandatos de optimización— y los programas de gobierno son indicadores y referentes obligados de la conducta estatal, y no solo considerar que lo vinculante sean las reglas que deben ser interpretadas y aplicadas en una relación de sinergia y dependencia frente a los valores y principios de mayor entidad.<sup>26</sup>

### 1. *El principio de ley reglamentaria y su clasificación doctrinal*

Atendiendo a las nociones de los principios jurídicos que previamente se ha abordado, tenemos ahora que entender que las leyes reglamentarias son las que desarrollan un precepto o preceptos constitucionales. Son las que concretan y desarrollan las bases establecidas en la Constitución; las que desarrollan en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución.

a) Las denominaciones: “ley orgánica” y “ley reglamentaria” no siempre se observan con pulcritud jurídica por los legisladores mexicanos.

La Constitución en diversos preceptos da bases generales respecto de una materia e indica, en el propio precepto, que será la ley la que establecerá las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones, o para fijar casos, condiciones, requisitos, entre otros supuestos. La ley que haga este desarrollo podría denominarse ley reglamentaria. Cabe aclarar que omitir en la denominación el carácter de la ley, no implica que varíe su naturaleza.

b) No debe confundirse la ley reglamentaria con el reglamento. Aquélla emana del Poder Legislativo; éste es norma expedida por el presidente de la República y desarrolla una Ley del Congreso.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Tron Petit, Jean Claude y Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2007, p. 13.

<sup>27</sup> Cámara de Diputados, Dirección General del Centro de Documentación, *Información y Análisis: “Ley Reglamentaria”*, 8 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20l.htm>.

La Constitución es una norma que, si vive, vive sin imponerse.<sup>28</sup> Ergo, atendiendo al principio, según el cual, la constitución es una norma suprema de carácter general, deben dictarse diferentes leyes más específicas y concretas que la desarrollen. Por este motivo se les llama reglamentarias, es decir, la constitución encierra todas las bases del mecanismo institucional, pero su realización se concreta a través del funcionamiento de las leyes reglamentarias. El carácter general de la constitución encierra sólo los principios fundamentales de la vida social. Consecuentemente la constitución debe de ser reglamentada con la claridad precisa entre las leyes, y sin que exista contradicción, mismas que al complementarla desarrollan y cumplen sus principios fundamentales.

Las leyes reglamentarias pueden clasificarse en tres grupos:

- 1) Leyes orgánicas. Este tipo de leyes tienen por objeto estructurar los organismos y servicios públicos consagrados en la constitución.
- 2) Leyes políticas. Mismas que desarrollan principios constitucionales que afectan el mecanismo gubernamental, por ejemplo, en el Estado mexicano se tiene la Ley Federal de Consulta Popular, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, entre otras.
- 3) Recurso. En esta distinción se puede mencionar a aquellas disposiciones reglamentarias que constituyen los mecanismos de acceso a la exigencia de los derechos humanos y las garantías que reconoce una constitución, ante esta hipótesis, por ejemplo, se encuentra la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no debemos olvidar que el juicio de amparo es un recurso que tiene por objeto resolver las controversias que se mencionan en su artículo 1o.

El juicio de amparo como recurso judicial efectivo constituye, en sí mismo, un derecho fundamental que ofrece la posibilidad para que los actos y normas generales emitidos por la autoridad responsable, o por los particulares cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, puedan ser revisados por las autoridades jurisdiccionales, constituyéndose así como norma imperativa de derecho de acceso a la justicia.<sup>29</sup> Asimismo, la

<sup>28</sup> Zagrebelsky, Gustavo, “La ley y su justicia”, *op. cit.*, p. 130.

<sup>29</sup> Martínez Ramírez, Fabiola, “El juicio de amparo mexicano como recurso judicial efectivo”, *Biblioteca Jurídica Virtual* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 8 de octubre de 2019, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4337/8.pdf>.

propia CPEUM en su artículo 17, así como el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>30</sup> reconocen como derecho fundamental el que toda persona pueda tener a su alcance los mecanismos o medios procesales encaminados a proteger los derechos humanos por medio de un recurso sencillo, rápido y efectivo; por lo que es una obligación del Estado mexicano contar con tribunales donde se administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, con las debidas garantías. “El citado artículo y numeral, de observancia obligatoria en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela el derecho que toda persona tiene a un recurso efectivo, sencillo y rápido, ante los Jueces o tribunales competentes, a fin de defender sus derechos”.<sup>31</sup>

Ahora bien, el carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes. La función reglamentaria de una ley o decreto implica la aplicación de preceptos contenidos en la legislación que desarrolla. La reglamentación puede recaer sobre la Constitución, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios dispongan expresamente una regulación de algunos de los preceptos contenidos en dichos cuerpos legislativos.<sup>32</sup>

Finalmente, se puede entender a la Ley reglamentaria como aquella que desarrolla, precisa y sanciona uno o varios preceptos de la Constitución, con el fin de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación. La reglamentación también puede recaer en códigos u otras leyes ordinarias, federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios hagan referencia a los preceptos de los cuerpos legislativos a los que regulan.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos*, 6 de octubre de 2019, disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).

<sup>31</sup> Tesis: XVI.1o.A.T.K., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, abril de 2012, p. 1573.

<sup>32</sup> Gaxiola Moraila, Federico Jorge y González Oropeza, Manuel, *Diccionario Jurídico Mexicano...*, *op. cit.*, p. 1979.

<sup>33</sup> Sistema de Información Legislativa, “Ley Reglamentaria”, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, 8 de octubre de 2019, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>.



## 2. *La relación existente entre el principio de supremacía constitucional y el de jerarquía normativa*

En el artículo 133 constitucional se establece que la constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. En estas circunstancias, necesariamente se tiene que abordar la interpretación conforme a la luz del principio de jerarquía normativa que se emplea para ubicar las fuentes del derecho en el ordenamiento jurídico mexicano, especialmente a partir de supremacía constitucional como vértice en la ordenación de fuentes.<sup>34</sup>

Este principio de supremacía de la Constitución consagra tal carácter en contra de disposiciones normativas contenidas en todo tipo de leyes emanadas del Congreso de la Unión y de los contenidos normativos de los tratados internacionales; reafirmando esto, a las primeras, se les sujeta que emanen de la Constitución, y a los segundos, que estén de acuerdo con ella.<sup>35</sup> A la Constitución federal no se le cuestiona a condición ante alguna por considerarse que es “Ley Suprema”, o mejor dicho, *Norma-normarum*.

Ante esta premisa constitucional podemos diferenciar a las leyes federales de las leyes generales que expide el Congreso de la Unión, estas últimas inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano emitidas a razón de cláusulas constitucionales que obligan al legislador para su emisión. Así las cosas, el principio de “Supremacía Constitucional” que se encuentra implícito en el referido numeral se interpreta en el sentido de que la constitución federal, las leyes generales que emita el Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, serán la “Ley Suprema de la Unión”, en otras palabras, son “Ley Suprema del Pacto Federal”, por lo que todos los órdenes de gobierno deberán de cumplirlas.

Por las relatadas condiciones, las leyes reglamentarias deberán de ajustarse a la Constitución si pretenden ser válidas y regir efectivamente. Ninguna disposición normativa con rango de ley o de reglamento administrativo, podrán disponer de modo distinto a lo que se dispone en la constitución federal.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, SCJN-UNAM, 2013, t. I, pp. 56 y ss.

<sup>35</sup> Márquez Rábago, Sergio R., *Derecho constitucional en México*, México, Porrúa, 2016, p. 29.

<sup>36</sup> Castillo Córdova, Luis, *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*, Lima, Palestra, 2007, p. 187.

Ahora bien, las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 133 constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional.<sup>37</sup>

Bajo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha concluido que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organismos Internacionales; observando, de igual forma, el principio fundamental de derecho internacional consuetudinario del *pacta sunt servanda*.<sup>38</sup>

Por lo que respecta a los tratados internacionales que contengan disposiciones en materia de derechos humanos, resulta oportuno señalar la relevancia constitucional que puede concebirse mediante la aplicación de tres tipos de fórmulas, que de alguna manera los distintos Estados han incorporado en su marco jurídico general:

- a) Un modelo jerárquico, donde el fin es ubicar a los tratados internacionales en un nivel supraconstitucional, es decir, con prevalencia sobre el orden jurídico interno.
- b) Un sistema hermenéutico, no jerárquico, por medio de una cláusula de interpretación conforme de los derechos humanos consignados en las constituciones con relación a los tratados internacionales sobre derechos humanos.
- c) Un modelo mixto, en el que se hace valer la prevalencia constitucional y al mismo tiempo una cláusula de interpretación conforme de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales

---

<sup>37</sup> Tesis P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

<sup>38</sup> Tesis P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

de los que el Estado sea parte. En este último caso se encuentra el Estado mexicano.<sup>39</sup>

Teniendo en cuenta las consideraciones antes vertidas, en nuestro actual Estado constitucional de derecho los tratados internacionales aprobados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado que contengan derechos humanos reconocidos por la constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, pues se integran en un catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Así las cosas, cuando determinado derecho humano está reconocido en ambos ordenamientos, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, en el entendido que durante su ponderación, se puede aplicar el control constitucional (concentrado o difuso) y convencional (difuso y ex officio),<sup>40</sup> favoreciendo en todo tiempo a la persona la protección más amplia; sin embargo, cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional,<sup>41</sup> por ejemplo, la restricción que existe hacia los ministros de culto para ser candidatos a puestos de elección popular.

Después de haber mencionado algunos puntos sin los cuales sería difícil arribar algún tipo de conclusión sobre el tema en estudio consideramos pertinente transcribir en este momento el artículo 27 de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM:

Las normas generales, actos u omisiones de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

Cuando se trate de resoluciones de dichos Órganos Reguladores Coordinados emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio, sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida.

<sup>39</sup> José Luis Caballero Ochoa, *La interpretación conforme: el modelo constitucional ante los tratados Internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2015, pp. 19-23.

<sup>40</sup> Tesis P. LXIX/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, diciembre de 2011, p. 552.

<sup>41</sup> Tesis 1a./J. 29/, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2015, p. 240.

En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales.

No debe de pasar por desapercibido señalar que esta ley reglamentaria tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los ORCME. Ahora bien, conforme al dispositivo legal transcrito, se dispone que “aquellas normas generales, actos u omisiones no podrán ser suspendidos”. A primera vista, pareciera ser que no existe restricción constitucional que impida regular ese aspecto; sin embargo, al pertenecer el citado artículo 27 a la LORCME, estamos ante la presencia de una ley federal reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM, por lo que, por una disposición legal —que no es propiamente reglamentaria del juicio de amparo—, en la realidad de las cosas, se ha hecho que el incidente de suspensión sea improcedente.

Lo mencionado en el párrafo precedente cobra especial relevancia conforme a lo dispuesto por la propia constitución federal, así como conforme a lo estipulado en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la CPEUM, en donde se establece de manera especial la regulación para la materia de amparo, como se podrá apreciar a continuación:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.<sup>42</sup>

Los tribunales de la federación, conforme a la fracción X del artículo 107 constitucional, tienen la facultad para suspender todos los actos recla-

<sup>42</sup> Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de mayo de 2019, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf).

mados cumpliendo, previamente con lo establecido por el artículo 128 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución, con excepción de lo contemplado en su último párrafo:

Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:...

Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión.<sup>43</sup>

Además de observar lo señalado en el artículo 129 de esta Ley Reglamentaria, la única ley facultada, constitucionalmente, para regular la figura del incidente de suspensión, lo es la propia Ley de Amparo, en apego a las disposiciones constitucionales antes descritas.

Por lo que se puede considerar que el artículo 27 de la LORCME debe tildarse de inaplicable por inconstitucional para resolver la procedencia de la admisión a trámite del incidente de suspensión, pues como claramente se puede apreciar, tienen que prevalecer los dispositivos constitucionales antes referidos, amén de que la regulación especial para las reglas de este incidente, se encuentran en la propia Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

En estas circunstancias, la propia Ley de Amparo en su artículo 1o. establece que

el objeto del juicio de amparo en donde se fija que tiene que resolverse las controversias que se susciten conforme a ese dispositivo legal, con la finalidad de proteger a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares. Por lo que el objeto de dicha ley se encuentra en este dispositivo legal.<sup>44</sup>

Resulta oportuno volver a mencionar que la LORCME es reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM, por lo que no se puede apreciar —a nuestro entender— el fundamento de ley especial, ni mucho menos de ley reglamentaria, que la posibilite para regular las características especiales para la tramitación del incidente de suspensión, pues excede su

<sup>43</sup> Cámara de Diputados, “Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2018, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf).

<sup>44</sup> Nava Garcés, Alberto Enrique, *Nueva Ley de Amparo (Con jurisprudencia que la interpreta)*, México, Porrúa, 2015, p. 52.

ámbito material de aplicación e invade, contraviene y se dejan de aplicar disposiciones de carácter especial contenidas tanto en la constitución federal como en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Ante esta situación, puede estarse válidamente ante la presencia de un conflicto normativo, en el que se tenga que ponderar por un método de solución que resuelva la controversia planteada, siendo que en el mejor de los casos lo que se busca es que la ingeniería constitucional diseñada con la reforma constitucional en materia energética funcione lo mejor posible.

En una aproximación, para lo que se puede entender por conflicto normativo, podemos decir que es toda “situación en la que resultan aplicables al menos dos normas que el agente podría empíricamente cumplir individualmente pero que el cumplimiento de algunas de ellas elimina la posibilidad empírica de cumplir otras”.<sup>45</sup>

Los conflictos normativos que se pueden presentar al momento de la aplicación de las normas son el resultado de las inconsistencias que se puede contener un sistema normativo complejo, como el nuestro, dando lugar a este tipo de consecuencias, por lo que es necesario saber que existen algunos métodos que posibilitan su prevención o solución. En estas condiciones, se puede decir que un sistema normativo con mayor consistencia puede contribuir a evitar, en la medida de lo posible, los conflictos normativos, por lo que, debemos de mencionar, que la doctrina reconoce la diferencia entre los conflictos o antinomias in abstracto que responden a inconsistencias del sistema normativo de los conflictos o antinomias in concreto que responden a circunstancias empíricas.<sup>46</sup>

Indudablemente, los distintos métodos que posibiliten la solución de conflictos normativos han sido elaborados a partir de la doctrina y materializados en la constitución, en la ley o en la jurisprudencia —entendida esta última, como la interpretación obligatoria de la ley que hacen los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su función jurisdiccional explicando sus alcances—,<sup>47</sup> la jurisprudencia no crea una norma nueva, sino únicamente fija el contenido de una norma preexistente; lo anterior, claro está, se encuentra en función del ordenamiento jurídico de cada Estado en particular y de su sistema legal implementado, pero siempre tendrán presentes la ponderación y la interpretación.

<sup>45</sup> Martínez Zorrilla, David, *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación Normativa*, Madrid, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007, p. 88.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 123 y ss.

<sup>47</sup> Islas Montes, Roberto *et al.*, *Una introducción a la hermenéutica fiscal*, México, Porrúa, 2007, p. 387.

En este orden de ideas, para nuestro tema de estudio, un método de solución para este caso en particular podría ser el utilizar el método de interpretación de jerarquía normativa que se puede implementar ante la colisión de normas o principios constitucionales. Aclarando que existen otros métodos de solución que pueden ser utilizados para su posible solución.<sup>48</sup>

Es menester señalar que, para el desarrollo del problema planteado, en cuanto este modesto trabajo, no se debe de perder de vista que no estamos hablando de un conflicto entre derechos fundamentales u de un conflicto o colisión de principios constitucionales, que se pueda utilizar tanto el principio de proporcionalidad, siendo el más utilizado en el ámbito de la interpretación constitucional<sup>49</sup> o la teoría de la razonabilidad práctica, pues conforme a esta última, preponderantemente su aplicación o utilización se puede dar derivado de un posible conflicto entre principios o derechos fundamentales, y no entre normas, para que sea válida la aplicación de la razonabilidad, siendo la razonabilidad un método en donde no cabe la subsunción, en el entendido que ningún principio constitucional es superior a otro.<sup>50</sup>

Por otra parte, se considera que todo ordenamiento jurídico —o al menos todo ordenamiento moderno— tiene una estructura jerárquica, es decir, que las normas que la componen no están todas en el mismo plano, sino que están jerárquicamente ordenadas. ¿Pero en qué sentido exactamente?<sup>51</sup>

Con este método se establecen jerarquías rígidas entre los preceptos constitucionales, en el entendido de que en caso de conflicto la norma jerárquicamente superior prime sobre la de categoría inferior. Aunque como dice el maestro Florentino se debe de especificar entre jerarquías estructurales o formales, materiales o sustanciales,<sup>52</sup> entre otras, pero para este breve análisis basta con especificar el método que pueda posibilitar la resolución al conflicto normativo.

Si aplicamos el método de jerarquía normativa el artículo 27 de la LORCME constituye una norma de grado inferior, conforme a lo establecido por los citados artículos 103 y 107 de la Constitución, por tanto, sus designios para el incidente de suspensión tendrían que subyacer al constituir

<sup>48</sup> Castillo Córdova, Luis, “Los derechos constitucionales...”, *op. cit.*, pp. 323 y ss.

<sup>49</sup> Asís, Rafael de, *El juez y la motivación en el derecho*, Dykinson S. L., Madrid, 2005, pp. 109-117.

<sup>50</sup> Ortiz Bolaños, Liliana, “La interpretación constitucional desde la teoría de la razonabilidad”, *Revista Via Uris*, 7 de octubre de 2019, pp. 28 y ss., disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273919439004>.

<sup>51</sup> Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, trad. de Silvina Álvarez Medina, Madrid, 2014, p. 175.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 175 y ss.

la norma constitucional un principio de grado superior en atención al principio de “supremacía constitucional”.

Para finalizar, bajo el principio de Ley Reglamentaria, todo lo concerniente al juicio de amparo debe de estar reglamentado conforme a su propia ley, en concordancia con lo establecido en el propio texto constitucional, por lo que al establecerse en el artículo 27 de la LORCME, la negativa para suspender durante la tramitación del juicio de amparo indirecto las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, se estima que estamos ante una cuestión que no encuentra sustento constitucional, máxime que la ley reglamentaria del juicio de amparo es al mismo tiempo la norma especial que rige la figura jurídica del juicio de amparo.

## VI. CONCLUSIONES

El artículo 27 de la LORCME transgrede el principio de reserva de Ley Reglamentaria, el principio de Supremacía Constitucional y el de Jerarquía Normativa, sin olvidar el de Unidad de la Constitución.

El propio artículo 27 de la LORCME, deja de observar que de manera especial en la propia Ley de Amparo se estableció en el último párrafo del artículo 128 que “Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión”. Por lo que la propia Ley de Amparo establece categóricamente los supuestos en que no se concederá trámite para el incidente de suspensión, sin que actualmente se contemple el mismo supuesto tanto para la CNH como para la CRE.

Atento a la consideración anterior se deberá de modificar la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución federal, o bien, los tribunales federales deberán de admitir a trámite el incidente de suspensión, y en su caso, otorgarla.

La prohibición para aceptar a trámite el incidente suspensión contenida en el artículo 27 de la LORCME es contraria a las disposiciones contenidas en la Ley de Amparo, por lo que invade, contraviene y se dejan de aplicar disposiciones de carácter especial contenidas tanto en la Constitución federal como en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Aunque la propia LORCME establezca que su negativa obedece a cuestiones de orden público e interés social, se debe de tener en cuenta por sus circunstancias que



...por su carácter esencial, la noción de orden público, comprende el conjunto de reglas que según una determinada visión histórica de la vida social y de las relaciones entre los individuos, resulta necesaria para la existencia del Estado y el desarrollo del individuo en equilibrio, armonía y paz, lo que atañe a la defensa de las libertades, derechos o bienes fundamentales del hombre y de los principios de su organización jurídica para realizarse como miembro de una sociedad.<sup>53</sup>

Como se ha observado con anterioridad se debe de cumplir a cabalidad con lo dispuesto por la CPEUM lo que obedece de igual forma a cuestiones de orden público e interés social.

Ante la reforma energética se contemplaron principalmente materias económicas y financieras en donde los órganos reguladores gozan de una gran capacidad de intervención y regulación, pero ese control está limitado por los derechos humanos y por los principios consagrados en el texto constitucional.

La política regulatoria establecida por la Secretaría de Energía y la discrecionalidad con que cuentan los Órganos Reguladores para materializar sus decisiones por motivos de mérito y oportunidad deben de tener en cuenta el orden público y el interés general, lo que los obliga a no dejar de observar el régimen constitucional a que están sometidos todos los órganos públicos del Estado, por lo consiguiente, todos sus actos, normas generales, omisiones o resoluciones encuentran sus límites en la propia constitución. Así las cosas, las decisiones de los órganos reguladores deben de encontrar el verdadero sustento constitucional, y no solo de apariencia legal, con el que se cumplan los fines de la norma que los habilita, de forma proporcional y razonablemente.

## VII. REFERENCIAS DE CONSULTA

ASÍS, Rafael de, *El juez y la motivación en el derecho*, Madrid, Dykinson S. L., 2005.

BIX, Brian H., *Diccionario de Teoría Jurídica*, trad. de Enrique Trujano y Pedro A. Villarreal Lizárraga, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009.

CABALLERO OCHOA, José Luis, *La interpretación conforme (El Modelo Constitucional ante los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y el Control de Conven-*

---

<sup>53</sup> Tesis: I.3o.C.952C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, mayo de 2011, p. 1241.

- cionalidad*), 2a. ed., México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2014.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis, *Los Derechos Constitucionales. Elementos para una teoría general*, Lima, Palestra, 2007.
- COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS, “¿Qué hacemos?”, México, *Gob.mx*, disponible en: <http://www.gob.mx/cnh/que-hacemos>.
- COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS, “Sistema de Reguladores del Sector Energético: Plan Estratégico 2018-2022”, México, *Gob.mx*, 9 de octubre de 2019, disponible en: [https://cnh.gob.mx/media/6612/per\\_v9.pdf](https://cnh.gob.mx/media/6612/per_v9.pdf).
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA, “Marco normativo de la transición energética”, México, *Gob.mx*, 26 de abril de 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/marco-normativo-de-la-transicion-energetica-138565>.
- COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, “¿Qué hacemos?”, México, *Gob.mx*, 8 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/cre/que-hacemos>.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo (coord.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, SCJN-UNAM, 2013, t. I.
- GAXIOLA MORAILA, Federico Jorge y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. (I-O).
- GRÁNDEZ CASTRO, Pedro Paulino, *El ascenso de los principios en la práctica constitucional*, Lima, Palestra, 2016.
- GUASTINI, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, trad. de Silvina Álvarez Medina, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- ISLAS MONTES, Roberto *et al.*, *Una introducción a la hermenéutica fiscal*, México, Porrúa, 2007.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2016.
- MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, “El Juicio de Amparo mexicano como recurso judicial efectivo”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 8 de octubre de 2019, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4337/8.pdf>.
- MARTÍNEZ ZORRILLA, David, *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*, Madrid, M. Pons, 2007.
- NAVA GARCÉS, Alberto Enrique, *Nueva Ley de Amparo (con jurisprudencia que la interpreta)*, México, Porrúa, 2017.

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Gobernanza de los reguladores. Impulsando al desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México. Recomendaciones clave*, 8 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-Energy-brochure-ESP.pdf>.
- ORTIZ BOLAÑOS, Liliana, “La interpretación constitucional desde la teoría de la razonabilidad”, *Revista Via Uris*, 7 de octubre de 2019.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, “Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019”, México, *Gob.mx*, 3 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/plan-quinquenal-de-licitaciones-para-la-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-2015-2019-98261>.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Diccionario de Términos Parlamentarios: “Ley Reglamentaria”*, 8 de octubre de 2019, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149>.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. (I-O).
- TRON PETIT, Jean Claude y ORTIZ REYES, Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2007.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *La ley y su justicia. Tres capítulos de justicia constitucional*, Madrid, Trotta, 2014.