

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Undécima Época

Núm. de Registro: 30295

Instancia:

Segunda Sala

Fuente:

Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 07 de enero de 2022 10:08 h

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE) PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE PERMISO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD DE COGENERACIÓN. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 215/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA, Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 20 DE OCTUBRE DE 2021. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

III. COMPETENCIA

5. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo Plenario 5/2013;(4) toda vez que se trata de una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferente circuito, aunado a que la contradicción corresponde a una de las materias competencia de esta Segunda Sala y para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno.

IV. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos de lo previsto en la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo,(5) porque fue formulada

por un Juez de Distrito, el cual conoció de los asuntos que motivaron la emisión de los criterios materia de la presente denuncia.

V. SÍNTESIS DE LOS CRITERIOS

7. A continuación, se sintetizan los antecedentes y consideraciones de esos asuntos.

V.1. Conflicto competencial 3/2021, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

8. Demanda de amparo indirecto. Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en la cual señaló como actos reclamados y autoridades responsables, los siguientes:

"III. Autoridad responsable.

"La Comisión Reguladora de Energía.

"II. Omisión reclamada:

"De la Comisión Reguladora de Energía, se reclama la omisión de resolver, en el plazo legal previsto en el artículo 23, fracción II del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, la solicitud ... para la modificación del permiso para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de ciertos socios autoconsumidores previamente incluidos en el permiso, presentada en fecha 22 de octubre de 2019, en violación al derecho fundamental de petición de la parte quejosa ..."

9. Prevención. La demanda fue turnada al 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, donde se formó el expediente número 211/2021 y cuyo titular dictó acuerdo en el que previno a la promovente para que acreditara la personalidad de quien, a nombre de la persona moral quejosa, instó al juicio de amparo.(6)

10. Incompetencia. El motivo de la prevención fue atendido por la parte quejosa y, ante ello, el Juez de Distrito determinó carecer de competencia legal por razón de especialización(7) al estimar, en lo que interesa, lo siguiente:

- Constitucionalmente, de la subespecialidad en competencia económica deriva que las normas, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones sólo son impugnables mediante el juicio de amparo indirecto ante Jueces y tribunales especializados.

- Así, en principio, tal subespecialidad deriva de que se reclamen normas, actos u omisiones de las autoridades en la materia (como la Comisión Federal de Competencia

Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones).

- Para que se actualice la competencia especializada, no basta que la parte quejosa argumente que un acto emitido por una autoridad administrativa distinta a la Comisión Federal de Competencia Económica o al Instituto Federal de Telecomunicaciones afecta la competencia económica.

- En el caso, la Comisión Reguladora de Energía otorgó a la quejosa un permiso para la cogeneración de energía eléctrica y el veintidós de octubre de dos mil diecinueve, la permisionaria solicitó a dicha autoridad la modificación del permiso otorgado, a fin de incluir nuevos socios y modificar sus centros de carga. Dicha solicitud fue admitida y, en su momento, se requirió a la permisionaria la presentación de diversa información, lo cual fue desahogado por la solicitante; sin embargo, la autoridad no ha dado respuesta al trámite instado, lo cual se reclama en el presente juicio.

- La naturaleza de la omisión reclamada corresponde a la materia administrativa genérica pues la conducta cuestionada no se encuentra directamente vinculada con normas, procedimientos o actos encaminados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de competencia económica, de radiodifusión o de telecomunicaciones, ya que únicamente versa sobre la falta de respuesta a una solicitud de modificación de un permiso.

- Así, los elementos que obran en autos no resultan suficientes para deducir que la litis en el presente expediente encuadra dentro de los supuestos de competencia especializada que se establecen en los ordinales 28, párrafo vigésimo, fracción VII, 94, párrafo sexto, y décimo segundo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el punto sexto del Acuerdo 22/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que debe remitirse la demanda y sus anexos al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en turno.

- No obsta lo expresado por la quejosa en el sentido de que el juzgado especializado debe avocarse al conocimiento del asunto porque simultáneamente se está tramitando un diverso juicio de amparo promovido en contra de la resolución RES/1094/2020 que elimina la posibilidad de incluir nuevos socios en los permisos de generación en sus distintas modalidades; sin embargo, tal hecho resulta insuficiente porque en este asunto la litis únicamente versa sobre la falta de respuesta a una solicitud, siendo que su solución no requiere de conocimientos especializados ni técnicos en esta especialidad y materia, aunado a que la competencia de un órgano de amparo no se determina por lo expresado por la parte quejosa en la demanda o los conceptos de violación, sino a partir de la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable.

11. Remisión de la demanda. La demanda fue remitida y turnada al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el cual formó el expediente número 439/2021 y determinó no aceptar la competencia declinada(8) al considerar, sustancialmente, que:

- Al resolver la contradicción de tesis 49/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación estableció que no obstante que el acto reclamado encuadre dentro de la categoría del derecho administrativo genérico, cuando el ejercicio de algún derecho esté relacionado con algún aspecto de competencia económica, el órgano jurisdiccional competente para conocer del juicio de amparo es el especializado en aquella materia.

- Se difiere de lo expresado por el órgano remitente pues el asunto corresponde a la violación de lo previsto en el artículo 8o. constitucional, pues de la lectura integral de la demanda y anexos se desprende que se trata de la omisión de resolver un trámite administrativo seguido en forma de juicio especializado en materia energética, lo cual transgrede el artículo 17 de la Constitución Federal, pues al señalar que la autoridad responsable ha sido omisa en dictar la resolución en el mismo, esa conducta atenta contra la administración de justicia pronta y expedita, cuya dilación debe ser analizada.
- En el caso, la parte promovente aduce que la autoridad responsable no ha resuelto su trámite, que fue presentado en términos del artículo 23 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, precepto que confiere un plazo de sesenta días para resolver lo conducente.
- Así, se trata de un procedimiento ante un ente regulador como lo es la Comisión Reguladora de Energía; asimismo, normativamente existe un procedimiento de análisis y evaluación técnicos, en el cual la autoridad puede requerir al ente regulado que proporcione información complementaria.
- De la causa de pedir subyacente en la demanda se advierte que no se reclama la falta de contestación a un simple escrito de petición, sino la omisión de resolver dentro del término legal que establece el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, una solicitud de modificación de permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración emitido por la Comisión Reguladora de Energía, por lo que el análisis de esa dilación no podría realizarse desde la perspectiva de un derecho de petición, sino de una omisión atribuida a un órgano autónomo, regulador de competencia económica, sucedida dentro del marco de la legislación especial en materia de competencia económica relativa (Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; Ley de la Industria Eléctrica; y Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, entre otras).
- Lo anterior conduce a concluir que el asunto se circunscribe dentro de la materia de competencia económica, la cual está asignada a órganos jurisdiccionales especializados.

12. Conflicto competencial. Devueltos los autos al juzgado especializado, su titular dictó acuerdo en el cual insistió en declinar su competencia por razón de especialización, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, en turno, para el conocimiento del conflicto competencial suscitado.

13. Trámite y resolución del conflicto competencial. El asunto fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia

Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, donde se formó el expediente número 3/2021 y, seguido el trámite del asunto, en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, dicho órgano dictó resolución en el sentido de determinar que es competente para conocer de la demanda de amparo el Juez 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. Dicha resolución se apoyó en las consideraciones siguientes:

- Al resolver la contradicción 3/2018 y analizar el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el derecho administrativo, como género, se refiere a la regulación del conjunto de normas jurídicas relacionadas con la organización, funcionamiento y atribuciones de la administración pública, en sus relaciones con los particulares y con otros organismos o instituciones de la administración, materia dentro de la cual se han identificado diversas subespecialidades, entre ellas, la de competencia económica, la de radiodifusión y la de las telecomunicaciones.
- En los artículos 28 y 94, párrafo sexto, de la Constitución se creó en el ámbito del Poder Judicial de la Federación una subespecialidad en materia administrativa vinculada con temas en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, cuyo conocimiento corresponde a los Órganos Jurisdiccionales en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.
- Posteriormente reseñó lo expresado por esta Segunda Sala en las ejecutorias correspondientes a las contradicciones de tesis 49/2015, 348/2017, 3/2018, 113/2017, 204/2017, 205/2017 y 519/2019, así como a los conflictos competenciales 27/2016, 1/2014, 84/2014, 265/2015, 9/2016, 27/2016, 110/2016, 111/2016, 177/2016, 323/2017 y 428/2018, y a lo determinado por el Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones en las contradicciones de tesis 5/2014 y 3/2018, de las cuales se sigue que la competencia en favor de los órganos especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones se surte en aquellos asuntos que entrañan el análisis de aspectos técnicos de la regulación de las materias de su especialidad (competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones), con independencia de la naturaleza del derecho que se aduce violado, esto es, debe atenderse centralmente a la naturaleza del acto reclamado, dado que la creación de esos órganos obedeció a la necesidad de la exigencia de contar con órganos jurisdiccionales que conocieran los aspectos técnicos de alta complejidad que existen en estas sub-materias para lograr la aplicación efectiva de la normatividad de las mismas.
- Así, en principio, para actualizar esa competencia especializada es necesario que el acto o resolución reclamadas sean emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones o la Comisión Federal de Competencia Económica, pero también debe analizarse si para la resolución del asunto se requieren conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, pues de lo contrario, la competencia para conocer del asunto

corresponderá a un órgano jurisdiccional en materia administrativa (en general) aun cuando el asunto de que se trate verse sobre cuestiones relacionadas con estas materias, pero no entrañen el análisis de aspectos técnicos de su regulación.

- En el caso, de la demanda de amparo se advierte que la pretensión de la quejosa no se circunscribe únicamente a que se le dé respuesta a su petición o solicitud, sino que su verdadera intención es que la Comisión Reguladora de Energía autorice la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos al permiso de generación de energía eléctrica, bajo la modalidad de cogeneración, otorgado por dicha autoridad, por lo que la naturaleza del acto reclamado es una omisión de una autoridad administrativa para responder una solicitud formulada por una sociedad titular de un permiso de generación de energía, con el objeto de autorizar la adhesión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a su permiso.

- Si bien la omisión de dar contestación a la solicitud presentada por la quejosa encuadra dentro de la materia administrativa (por tratarse de relaciones entre un órgano del Estado y un particular), lo cierto es que tal acto se vincula directamente con la autorización de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica previamente expedido, para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos en dicho permiso, de tal suerte que la materia del asunto podría no sólo implicar la respuesta lisa y llana que en su caso se dé a la quejosa, sino que podría entrañar el análisis de aspectos técnicos que involucren la libre competencia y concurrencia, al pretender la modificación de un permiso de generación de energía eléctrica, en relación con (I) la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y (II) la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a dicha autorización.

- Lo anterior, porque la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 4o. de la Ley de la Industria Eléctrica, lo cual implica que para la correcta resolución del juicio es necesario contar con conocimientos técnicos y especializados en la materia, pues al tratarse de una solicitud de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica para incluir nuevos socios autoconsumidores y modificar los puntos de carga de los socios previamente incluidos a dicho permiso; la materia del asunto podría entrañar el análisis de aspectos técnicos que involucren temas competenciales y de mercado.

- Sin que obste que no se trate de un acto emitido por la Comisión Federal de Competencia Económica ni del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues no es indispensable que ello sea así para estimar la competencia del órgano jurisdiccional especializado, pues basta determinar la naturaleza del acto reclamado y esclarecer si podría incidir o entrañar cuestiones en materia de competencia económica, como en la especie acontece.

V.2. Conflicto competencial 15/2021, resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

14. Demanda de amparo indirecto. Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en la cual señaló como actos reclamados y autoridades responsables, los siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"1. El Órgano de Gobierno de la Comisión Reguladora de Energía.

"2. El jefe de la Unidad de Electricidad de la Comisión Reguladora de Energía.

"3. El jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía.

"IV. Actos u omisiones reclamados:

"De las autoridades señaladas como responsables se reclama la omisión en resolver dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, la solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración ... presentada ... ante la Comisión Reguladora de Energía con fecha 13 de diciembre de 2019 y admitida a trámite desde el 16 de enero de 2020.

"Lo anterior, conforme a las facultades de dichas autoridades responsables establecidas en los artículos 18, fracción III, 32, fracción III, y 36, fracción XIV, del Reglamento Interno de la Comisión Reguladora de Energía."

15. Trámite del juicio. La demanda fue turnada al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, donde se formó el expediente número 839/2020 y se admitió a trámite.(9)

16. Incompetencia. Seguido el juicio, el Juez dictó auto(10) en el cual concluyó su incompetencia en razón de la especialización para conocer del juicio, al estimar, en esencia, lo siguiente:

- El veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, en cuya adición al artículo 28 constitucional se creó la Comisión Reguladora de Energía, así como la Comisión Nacional de Hidrocarburos, órganos encargados de regular la materia energética del país.

- En la iniciativa de reformas correspondiente se señaló que la Comisión Reguladora de Energía tendría bajo su responsabilidad el otorgamiento, la autorización y la revocación de permisos o concesiones para la generación y distribución de energía eléctrica que realizaran los particulares, así como para la refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos, conforme a las disposiciones, requisitos y condiciones que contemplara la legislación que el Congreso de la Unión aprobara.

- También se señaló que dicha comisión sería el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realizara el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente, o ambos de manera conjunta, teniendo como misión el fomentar la sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, así como proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

- Por su parte, conforme al artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, corresponde a esa comisión, promover la competencia en el sector energético.

- A partir de lo anterior, dado que los actos reclamados se atribuyen a la referida comisión, entonces el conocimiento del asunto corresponde a los Juzgados de Distrito especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, pues el acto reclamado está vinculado con un tema de competencia económica ya que involucra el proceso de competencia en un sector de interés general y prioritario, como es el energético, que exige imponer una regulación especial para el efecto de garantizar y lograr la competencia efectiva en el mercado, en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo del mercado en cuestión.

- No obsta que el acto reclamado sea una omisión atribuida a la Comisión Reguladora de Energía; es decir, una violación al derecho fundamental previsto en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de la interpretación armónica del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se obtiene que corresponde conocer de las demandas de amparo que en su caso se promuevan contra actos u omisiones de las autoridades dependientes de la Comisión Federal de Competencia Económica, a los Jueces y Tribunales Especializados.

- Ante lo expuesto, se ordenó la remisión del asunto a un juzgado en materia administrativa, especializado en las referidas submaterias.

17. Remisión de la demanda. Por cuestión de turno, la demanda fue asignada al 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, cuyo titular formó el expediente 1432/2021 y determinó no aceptar la competencia declinada,(11) al tenor de las consideraciones que a continuación se sintetizan:

- En el caso, la quejosa se duele de que la autoridad responsable ha sido omisa en resolver su solicitud, así como de las consecuencias que tendrá dicha conducta en su esfera jurídica; en ese sentido, resulta claro que, considerando la naturaleza propia de la omisión que se reclama, es de concluirse que ésta se encuentra relacionada con la materia administrativa genérica porque de los elementos que obran agregados en autos,

se puede advertir que la conducta cuestionada no se encuentra directamente vinculada con normas, procedimientos o actos encaminados a vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de competencia económica, de radiodifusión o de telecomunicaciones, pues únicamente versa sobre la falta de respuesta a una solicitud de modificación de un permiso.

- La litis del asunto se centra en analizar si la autoridad responsable incurrió en la conducta omisiva que se le atribuye, sin causa que lo justifique, es decir, verificar si estaba obligada a actuar en el sentido que propone la quejosa y, de resultar fundado el reclamo, la consecuencia será constreñirla a que dé una respuesta definitiva a la solicitud presentada por la justiciable, por lo que el juicio no exige de conocimientos técnicos para resolverlo.
- Además, no se reclaman actos de los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 28 constitucional (Comisión Federal de Competencia Económica o Instituto Federal de Telecomunicaciones).
- Ante lo anterior, se ordenó la devolución de los autos al juzgado remisor.

18. Conflicto competencial. Devueltos los autos al juzgado administrativo, su titular dictó acuerdo(12) en el cual insistió en declinar su competencia por razón de especialización, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa en turno, para el conocimiento del conflicto competencial suscitado.

19. Trámite y resolución del conflicto competencial. El asunto fue turnado al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde se formó el expediente relativo al conflicto competencial número 15/2021 y, seguido el trámite del asunto, en sesión de cinco de julio de dos mil veintiuno, dicho órgano dictó resolución en el sentido de determinar que es competente para conocer de la demanda de amparo, el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Dicha resolución se apoyó en las consideraciones siguientes:

- La naturaleza del acto reclamado es de un acto omisivo, consistente en no resolver la solicitud de modificación de un permiso de energía eléctrica en el tiempo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.
- Atendiendo a la naturaleza del acto se obtiene que, para dirimir la litis planteada, no se requiere de conocimientos técnicos complejos relativos a la materia de competencia económica pues no se tendrá que dilucidar si la solicitud de la modificación cumple con determinados requisitos para establecer su procedencia, ya que el estudio respectivo versará única y exclusivamente en verificar el tiempo en que se promovió la solicitud respectiva y si, efectivamente, existió respuesta o no a la misma en el tiempo que señala el precepto legal, por lo que se reitera que la competencia para conocer del presente asunto se surte a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa en general.
- Al resolver los conflictos competenciales 110/2016, 111/2016, 117/2016 y 323/2017, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que no se surte la

competencia en favor de los órganos judiciales especializados para conocer del recurso de revisión fiscal en contra de la resolución dictada en el recurso de inconformidad interpuesto por las actoras del juicio contencioso en contra del fallo emitido en un procedimiento de licitación en materia de telecomunicaciones, pues para la resolución del asunto respectivo no se requerían de conocimientos especializados en materia de telecomunicaciones, radiodifusión o competencia económica.

- Así, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, éste se encuentra inmerso en la materia administrativa en general, ya que el fondo de la controversia deriva en determinar si se incumplió o no con el término para dar contestación a la solicitud de la parte quejosa, para cuya solución no se advierte que se requiera analizar e interpretar aspectos técnicos complejos relativos a las materias de competencia económica, radiodifusión o telecomunicaciones, y tampoco se advierte que guarden relación directa con los temas propios de esas sub-especializaciones.
- Ante ello, el órgano competente para conocer del asunto es el Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

20. El Pleno de este Tribunal ha establecido que para actualizar la contradicción de tesis, basta la existencia de oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. En ese sentido es ilustrativa la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."(13)

21. Del criterio precisado se obtiene que la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifiquen la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo formen parte de la historia procesal del asunto de origen.

22. Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos

contradictorios de los órganos participantes.

23. Así, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a) Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que ejercieron su potestad de arbitrio judicial, mediante la intelección de una norma para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales existe –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

24. En el caso, como se demuestra a continuación, existe la contradicción de tesis denunciada.

25. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Para evaluar si se cumple este primer requisito, se debe verificar si los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

26. En el caso del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se concluyó que cuando se reclama en amparo indirecto la omisión de la Comisión Reguladora de Energía de resolver –dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica– la solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, el conocimiento del asunto corresponde a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, ya que en tal supuesto, la verdadera pretensión de la parte quejosa no sólo es que se responda a su solicitud, sino que se autorice la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y, en su caso, la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos al permiso de generación de energía eléctrica, bajo la modalidad de cogeneración otorgado por dicha autoridad. Por tanto, la naturaleza del acto reclamado es de una omisión de una autoridad para responder una solicitud formulada por una sociedad titular de un permiso de generación de energía, con el objeto de autorizar la adhesión de nuevos socios autoconsumidores y la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a su permiso, lo cual se vincula directamente con la autorización de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica previamente expedido, por lo que la materia del asunto podría no sólo implicar la respuesta lisa y llana de la solicitud formulada sino que podría entrañar el análisis de aspectos técnicos que involucren la libre competencia y concurrencia, al pretender la modificación de un permiso de generación de energía

eléctrica, en relación con la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y (en su caso) la modificación de puntos de carga de socios previamente incluidos a dicha autorización; máxime que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.

27. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito concluyó que el conocimiento de los amparos en los que se reclame la referida omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía corresponde a los Jueces de Distrito en materia administrativa (genérica) porque la naturaleza del acto reclamado es una omisión, es decir, el no resolver la solicitud de modificación de un permiso de energía eléctrica en el tiempo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, lo cual no requiere de conocimientos técnicos complejos relativos a la materia de competencia económica ya que no se tendría que dilucidar si la solicitud de la modificación cumple con determinados requisitos para establecer su procedencia, porque el estudio respectivo consiste exclusivamente en verificar el tiempo en que se promovió la solicitud respectiva y si se emitió la respuesta, o no, a la misma dentro del tiempo legal previsto para ello.

28. Como puede advertirse, mientras para el primero de los tribunales reseñados el estudio de este tipo de asuntos requiere de conocimientos técnicos especializados en materia de competencia económica, pues la omisión reclamada involucra no sólo el verificar si la autoridad resolvió la solicitud hecha por la quejosa dentro del plazo legal previsto para tal fin, sino también si debe o no autorizarse la inclusión de nuevos socios autoconsumidores y, en su caso, la modificación de puntos de carga previamente autorizados, para el otro tribunal, la litis del asunto se constriñe únicamente a verificar si la autoridad atendió o no el plazo legalmente previsto para resolver sobre la modificación de un permiso previamente otorgado, por lo cual el acto reclamado no requiere de conocimientos especializados en materia de competencia económica, lo que permite que sea un Juez de Distrito en Materia Administrativa quien deba conocer del asunto y no así uno especializado.

29. Lo expuesto evidencia que las ejecutorias sujetas a la presente denuncia contienen un ejercicio interpretativo relacionado con la competencia en materia administrativa genérica y la especializada en competencia económica, así como en cuanto a la naturaleza del acto reclamado (omisión de resolver sobre solicitud de un permiso en materia de cogeneración de energía eléctrica) y la necesidad de que ese tipo de actos reclamados requiera de conocimientos técnicos especializados en competencia económica; por ende, queda satisfecho el primer requisito.

30. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Según se ha explicado, los dos tribunales que participan en la presente contradicción analizaron el acto reclamado en las demandas de amparo indirecto que motivaron los conflictos competenciales que dan materia a la presente contradicción, sólo que en un caso se concluyó que la omisión reclamada entraña el análisis de aspectos técnicos que involucren la libre competencia y concurrencia, pues lo realmente pretendido es la autorización de nuevos socios autoconsumidores y (en su caso), la modificación de puntos de carga previamente autorizados, lo cual actualiza la competencia de los

órganos de amparo en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, mientras que en el otro caso se concluyó que la naturaleza del acto reclamado sólo involucra verificar si la autoridad atendió o no al plazo legal para atender la solicitud hecha, sin que sea necesario ocuparse de algún otro aspecto que exija contar con conocimientos técnicos o especializados en materia de competencia económica, por lo que ese tipo de reclamo actualiza la competencia de los órganos de amparo en materia administrativa genérica.

31. Así, es claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a conclusiones diferentes, con lo cual se satisface el segundo requisito para la existencia de la contradicción de tesis.

32. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. Finalmente, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta.

33. La cuestión a resolver puede formularse de la siguiente manera: Cuando en amparo indirecto se reclama de la Comisión Reguladora de Energía la omisión de resolver – dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica– la solicitud de modificación del permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, ¿el conocimiento del asunto corresponde a los órganos de amparo en materia administrativa, o bien, a los especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones?

34. No obsta que en la demanda de amparo que motivó la emisión del criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se haya reclamado tanto la omisión de resolver sobre la solicitud de modificación del permiso para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores (lo cual es coincidente en los dos casos analizados), como la omisión de resolver sobre la solicitud de "... modificación de los puntos de recarga de ciertos socios autoconsumidores incluidos previamente en el permiso ..."; ello, porque tal aspecto se trata de una solicitud de modificación adicional a la de modificar el permiso preexistente para incluir nuevos socios autoconsumidores; máxime que se trata de un acto igualmente omisivo con motivo de una misma solicitud, aunado a que la inclusión de ese acto como reclamado no fue determinante para la conclusión alcanzada por el señalado Tribunal Colegiado.

VII. ESTUDIO

35. Para abordar la problemática que entraña el presente asunto, es necesario indicar que la competencia por materia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especializado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, lo que permite enfocar su atención, repercute en la formación de su especialización y lo encausa hacia una

mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.

36. En el caso que nos ocupa, las determinaciones de los Tribunales Colegiados coincidieron en que la materia en la que versa la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades es administrativa; sin embargo, por un lado, un tribunal consideró que el asunto corresponde a la materia administrativa general, mientras el otro consideró que el asunto se ubica en el campo del derecho administrativo sub especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que el presente asunto se concreta a determinar si se actualiza o no la competencia por materia especializada en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

37. Así, para determinar cuál es el órgano competente por materia, se debe tomar en cuenta la naturaleza del acto reclamado, lo cual se puede hacer mediante el análisis de las prestaciones reclamadas, los hechos narrados, las pruebas aportadas, la invocación de preceptos legales en que se apoye la demanda y, en todo caso, prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule a las partes.(14)

38. Desde el punto de vista orgánico, el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación(15) vigente hasta el ocho de junio de dos mil veintiuno (la cual se encontraba vigente al momento de presentación de las demandas de amparo que motivan la presente contradicción) establecía que los Jueces de Distrito especializados en materia administrativa conocerán de controversias relativas a la aplicación y legalidad de leyes federales y locales y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, de procedimientos seguidos ante autoridades administrativas, contra actos de autoridad distinta a la judicial, contra actos de tribunales administrativos, o con motivo del incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

39. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones. Del respectivo proceso de reformas se obtienen las premisas siguientes:

- En la iniciativa respectiva se propuso la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.
- La finalidad de creación de esos órganos fue:
 - Dar mayor certeza a los agentes económicos mediante la aplicación eficaz, técnica e informada de los marcos normativos aplicables a esas materias
 - Concentrar en ciertos órganos los litigios correspondientes
 - Evitar sentencias contradictorias
 - Especializar en los aspectos técnicos de esas materias a ciertos juzgadores

- Evitar la duplicidad de impugnaciones en la vía contencioso administrativa y ordinaria federal
- Agilizar la impartición de justicia en esas materias
- Cumplir el compromiso número 38 del Pacto por México

40. El artículo décimo segundo transitorio del decreto precisado estableció que el Consejo de la Judicatura Federal debía crear los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, en un plazo no mayor a sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la reforma de mérito (término que venció el diez de agosto de dos mil trece), por lo que en cumplimiento de tal mandato constitucional, el citado consejo emitió el Acuerdo General 22/2013,(16) en el cual dispuso la creación de dos juzgados y dos Tribunales Colegiados, todos en materia administrativa, especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con domicilio en el entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y jurisdicción en toda la República, a quienes correspondería conocer de todos los juicios de amparo nuevos que se presentaran a partir de su inicio de funciones, en las materias ya precisadas.

41. Si bien es cierto que el acuerdo en comento no define qué debe entenderse por competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, lo cierto es que la propia reforma constitucional permite establecer la competencia por materia en favor de los órganos jurisdiccionales especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que, concretamente, la competencia en el tema de telecomunicaciones y radiodifusión se surte en aquellos casos en que se dirima una cuestión relativa a la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales; asimismo, en materia de competencia económica (incluyendo los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones), en lo relativo a la regulación de los participantes de estos mercados vinculada con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y libre concurrencia.

42. Al resolver diversos conflictos competenciales, esta Segunda Sala determinó que, en principio, los actos que pueden ser reclamados ante dichos órganos judiciales deben surgir de la actividad reguladora de los organismos autónomos a los que se alude en el artículo 28 constitucional; esto es, de la Comisión Federal de Competencia Económica, o bien, del Instituto Federal de Telecomunicaciones;(17) posteriormente, al resolver la contradicción de tesis 447/2018, esta Sala agregó que, en ciertos casos, también corresponde a esos juzgados y tribunales especializados conocer de los asuntos en que se reclamen actos de los órganos reguladores coordinados como lo son la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (cuyo fundamento está previsto en el mismo precepto constitucional).(18)

43. Para arribar a tal conclusión, en la ejecutoria relativa a dicha contradicción de tesis se analizó el acto reclamado en los juicios de amparo que motivó la emisión de los criterios contradictorios, esto es, el Acuerdo A/058/2017, emitido por la Comisión Reguladora de Energía, relativo a la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas y de operación en el sector energético y se precisó que de su contenido se desprendía lo siguiente:

- La Comisión Reguladora de Energía emitió la metodología para determinar el cálculo y ajuste de tarifas finales y de operación de la Comisión Federal de Electricidad, suministrador de servicios básicos, con base en lo previsto en la Ley de la Industria Eléctrica, con la finalidad de que el régimen tarifario del suministro básico garantice el cumplimiento de los objetivos y principios establecidos en la mencionada ley y en su reglamento, procurando una transición ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista, donde se asegure: la estabilidad de precios y su predictibilidad, la transparencia, la recuperación de costos, la factibilidad y la eficiencia en la regulación tarifaria.
- Algunos de los objetivos de la determinación y aplicación de las metodologías y tarifas reguladas son promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizando la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución y proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales, así como determinar tarifas para los suministradores de servicios básicos que les permitan obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable; y,
- Que las tarifas reguladas deberán estar sujetas a los principios que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos, que reflejen las mejores prácticas en las decisiones de inversión y operación y que protejan los intereses de los usuarios, sin reconocer las contraprestaciones, precios y tarifas que se aparten de dichos principios.

44. Además, se indicó que, del contenido de los artículos 25, párrafo quinto; 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veinte de diciembre de dos mil trece), se desprendía que:

- La planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la transmisión y distribución de energía eléctrica corresponden exclusivamente a la nación, existiendo prohibición expresa de otorgar concesiones en estas actividades; sin embargo, se permite que el Estado celebre contratos con particulares para que, por cuenta de la nación, lleven a cabo el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.
- Existe el control del Estado sobre el sistema eléctrico como una actividad toral de la nación para beneficio de los mexicanos, pero con una apertura más flexible a la inversión

privada.

45. A partir de lo anterior, esta Sala concluyó que dicho acuerdo se emitió por la Comisión Reguladora de Energía como parte del marco constitucional y legal para transitar de manera ordenada hacia la operación del mercado eléctrico mayorista eficiente y competitivo, por lo cual impacta en el derecho de competencia económica y, ante ello, la competencia para conocer de los amparos en que se reclamó ese acto recae en los órganos de amparo en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

46. Cabe agregar que en dicha ejecutoria se precisó que lo ahí resuelto "... no implica que esos órganos jurisdiccionales especializados sean competentes para conocer de otros actos derivados en materia de energía eléctrica, sino de aquellos que incidan en la regulación para el cálculo de tarifas eléctricas ..."

47. Ahora bien, en los juicios de amparo que motivaron la emisión de los criterios participantes en la presente contradicción, el acto reclamado fue sustancialmente la omisión de la Comisión Reguladora de Energía de resolver (dentro del plazo establecido en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica), la solicitud para la modificación del permiso para la inclusión de nuevos socios autoconsumidores.

48. En cuanto a la Comisión Reguladora de Energía (autoridad a quien se le atribuye la omisión reclamada), debe indicarse que se trata de un órgano previsto en el artículo 28 constitucional, cuyo origen se remonta al "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía", (19) publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, por virtud del cual se modificó, entre otros, el artículo 28, al cual se incorporó un séptimo párrafo que estableció:

"Artículo 28. ...

"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. ..."

49. En el artículo décimo segundo transitorio de esa reforma constitucional se dispuso que la ley reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión dispondría que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía se convertirían en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión y se establecieron bases para el funcionamiento y regulación de esos órganos.

50. Del proceso de reformas del que derivó tal modificación constitucional se obtiene lo siguiente:

- En la exposición de motivos se explicó que la Comisión Reguladora de Energía sería la

encargada de regular la transmisión y distribución (mediante la determinación de tarifas, condiciones contractuales y calidad del servicio), así como de vigilar la competencia en generación (a través del otorgamiento de permisos y la expedición de reglas de mercado), sujetando a la Comisión Federal de Electricidad a una regulación asimétrica.

- Lo anterior generaría que la Comisión Federal de Electricidad opere como una verdadera empresa sujeta a competencia, pero contando con autonomía de gestión y flexibilidad de colocación accionaria.
- El legislador expresó claramente su intención de que en el texto del artículo 28 constitucional quedaran los órganos reguladores de las distintas materias, como son el Banco de México (como regulador de política monetaria); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (regulador en materia de telecomunicaciones y radiodifusión); la Comisión Federal de Competencia Económica (regulador de la libre competencia y concurrencia en el mercado mexicano), así como la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (reguladores en materia energética del país).
- En cuanto a su naturaleza jurídica, se expresó que se trataría de un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- En la misma exposición de motivos se indicó que a la Comisión Reguladora de Energía correspondería regular la generación, control operativo, transmisión, distribución, comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica, que realicen el Estado y los particulares, siendo así el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, los operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta.
- También se dijo que debería fomentar una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.
- La finalidad perseguida con la creación de ese órgano y las atribuciones asignadas era que hubiese nuevos operadores en materia eléctrica, quienes participarían en los procesos de generación y comercialización de la energía eléctrica para que, en un futuro, los mexicanos pudieran elegir de manera libre la empresa que les brinde las mejores condiciones en precio, suministro y atención a las necesidades propias de cada familia o industria para el consumo de energía eléctrica.

51. Cabe precisar que en el marco legislativo previo a esa reforma constitucional ya existían los órganos precisados, pero sin contar con un fundamento constitucional; por ende, lo relevante de tal modificación fue que, además de prever a esos órganos en la fuente constitucional, se modificaron sus funciones en atención a la reforma constitucional en materia de energía que se realizó. En este orden, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética(20) dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 2. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

"I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos; y,

"II. La Comisión Reguladora de Energía."

"Artículo 3. Los Órganos Reguladores Coordinados 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.

"En el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, mediante los mecanismos que establece el capítulo VI de esta ley, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

"Artículo 22. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;

"II. Expedir, a través de su órgano de gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;

"III. Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

"IV. Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan;

"V. Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables;

"VI. Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto;

"VII. Expedir su reglamento interno;

"VIII. Solicitar al Diario Oficial de la Federación la publicación de las disposiciones de carácter general que expida y demás resoluciones y actos que estime deban publicarse;

- "IX. Tramitar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria todo lo relativo al impacto regulatorio;
- "X. Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;
- "XI. Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;
- "XII. Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;
- "XIII. Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas;
- "XIV. Realizar las visitas de inspección que le soliciten las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes;
- "XV. Participar en foros, organismos y asociaciones internacionales respecto de las materias de su competencia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pudiendo celebrar convenios y asociaciones con órganos reguladores de otros países;
- "XVI. Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con las actividades reguladas;
- "XVII. Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas;
- "XVIII. Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate;
- "XIX. Expedir el código de conducta al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética;
- "XX. Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia;

"XXI. Realizar estudios técnicos dentro del ámbito de su competencia;

"XXII. Contratar servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones que sean requeridos para sus actividades, incluyendo aquéllos que tengan por objeto apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y de administración técnica de permisos, contratos y asignaciones;

"XXIII. Autorizar a servidores públicos de los propios Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y acreditar a terceros para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, así como de certificación y auditorías referidas en la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"XXIV. Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;

"XXV. Resolver, a través de su órgano de gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones;

"XXVI. Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:

"a) Las resoluciones y acuerdos tomados por su órgano de gobierno;

"b) Los votos particulares que emitan los comisionados;

"c) Las actas de las sesiones del órgano de gobierno;

"d) Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones;

"e) Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita; y,

"f) Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales.

"En la gestión del Registro Público se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, tomando en consideración lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y,

"XXVII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables."

"Artículo 41. 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; y,

"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."

"Artículo 42. La Comisión Reguladora de Energía 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."

52. Debe añadirse lo previsto en el numeral 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,(21) en el cual se dispone expresamente que los órganos reguladores coordinados (como la Comisión Reguladora de Energía) forman parte de la administración pública federal centralizada a que se refiere el artículo 90 constitucional, (22) lo que implica que formalmente se trata de una autoridad administrativa y no así de un órgano constitucional autónomo, como sucede con otros órganos reguladores previstos en el propio artículo 28 constitucional como el Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones o la Comisión Federal de Competencia Económica.

53. Es cierto que en la exposición de motivos de la referida reforma constitucional se dejó de manifiesto la intención del Constituyente para que la Comisión Reguladora de Energía fuera la encargada de vigilar la competencia en lo relativo a la generación de energía eléctrica e, incluso, que pudiera establecer una regulación asimétrica a la Comisión Federal de Electricidad (como sucede a los agentes económicos preponderantes por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones), así como de fomentar una sana competencia entre los distintos operadores, incluida la Comisión Federal de Electricidad, para que puedan haber nuevos operadores en materia eléctrica, buscando la competencia en el sector eléctrico, es decir, se trata de facultades relacionadas con aspectos que entrañan cuestiones de competencia económica en el sector eléctrico; sin embargo, también es cierto que tales atribuciones no necesariamente están inmersas en todos los actos que realiza tal ente; esto porque legalmente se le asignan diversas facultades, las cuales si bien pudieran tener como finalidad la creación de condiciones de competencia entre los participantes del sector eléctrico, lo cierto es que se trata de una última finalidad subyacente en la intención de la reforma energética de dos mil trece, la cual no permite estimar de manera invariable que todos los actos emitidos por la citada comisión están vinculados con aspectos de competencia económica.

54. Así, para determinar si la omisión de resolver sobre la solicitud de modificación de un permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración es un acto relacionado con aspectos de competencia económica en el sector eléctrico, es necesario analizar no sólo la naturaleza de la autoridad responsable, sino igualmente la naturaleza de dicho acto.

55. A partir de las reformas constitucionales de dos mil once, en materia de derechos humanos y amparo, en términos de lo previsto en los artículos 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(23) y 107, fracciones II y III, de la Ley de Amparo,(24) mediante el juicio de amparo indirecto es posible reclamar la inconstitucionalidad de actos emitidos por una autoridad y los cuales violen los derechos constitucional y convencionalmente reconocidos en la Constitución Federal y los tratados de Derechos Humanos de los que México es Parte (esto es, actos positivos que implican una acción o hacer por la autoridad), pero igualmente es viable cuestionar los actos omisivos de la autoridad, es decir, combatir un acto negativo que entraña la inactividad, no actuar o no hacer de la autoridad.

56. En concordancia con ello, la Ley de Amparo(25) dispone que, en el supuesto de otorgarse la protección constitucional en contra de un acto negativo u omisivo, el efecto de la sentencia será obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija; es decir, a realizar un acto positivo que subsane la omisión en que incurrió y la cual se estimó violatoria de derechos.

57. En cuanto a la procedencia del amparo indirecto en contra de omisiones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha ocupado en forma particular de las provenientes de autoridad legislativa (omisiones legislativas), en las cuales han identificado distintos tipos como (1) las absolutas y (2) las relativas, a las cuales se ha incorporado el ejercicio de potestades de la autoridad, ya sea que se trate de (1) facultades de ejercicio obligatorio, o bien de (2) atribuciones de ejercicio potestativo o discrecional, lo que conduce a los siguientes tipos de omisiones:(26)

- Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.
- Absolutas en competencias de ejercicio potestativo.
- Relativas en competencias de ejercicio obligatorio.
- Relativas en competencias de ejercicio potestativo.

58. La anterior clasificación puede ser trasladada a las omisiones de autoridad administrativa en la medida en que dichas autoridades también tienen competencias o facultades de ejercicio obligatorio y otras de carácter potestativo, así como que pueden incurrir en una falta total o incumplimiento parcial en el ejercicio de sus atribuciones.

59. Así, por lo que respecta a la Comisión Reguladora de Energía, como ejemplo de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio tenemos la prevista en el artículo 22 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en relación con el artículo tercero transitorio del decreto promulgatorio de tal ley,(27) de los cuales se obtiene el deber impuesto en ley para que esa comisión, dentro del plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de tal ordenamiento, emitiera su reglamento interno; ello, porque se trata de un mandato en el cual el legislador obligó a ese ente a realizar un acto determinado (emisión de un reglamento) dentro del plazo otorgado para tal fin.

60. Por su parte, como ejemplo de facultades o competencias de la Comisión Reguladora de Energía cuyo ejercicio es discrecional o potestativo tenemos las previstas en las fracciones XV y XVII del referido artículo 22 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, conforme a las cuales la citada comisión puede o no (discrecionalmente) celebrar convenios con órganos reguladores de otros países o actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas, si así se considera conveniente.

61. En lo que interesa al presente caso, la competencia otorgada a la Comisión Reguladora de Energía para otorgar permisos vinculados a las materias reguladas (prevista en la fracción X del artículo 22 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética) requiere necesariamente de la existencia de la solicitud del particular interesado; es decir, se trata de un trámite iniciado a instancia de parte cuyo procedimiento se encuentra regulado por el artículo 23 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica,(28) el cual dispone, sustancialmente lo siguiente:

- Recibida la solicitud por parte del interesado, la autoridad tiene quince días para acordar su admisión y, en caso de que no exista notificación o un requerimiento, se entiende admitida la solicitud.
- Si dentro del plazo de quince días se advierte la omisión de un requisito, se requiere al interesado para que lo subsane dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la respectiva notificación (primera prevención).
- Si la prevención no se desahoga dentro del plazo referido, se considerará no admitida la solicitud.
- Las solicitudes recibidas se publicarán en la página electrónica de la comisión.
- En caso de admitirse la solicitud, la misma será analizada por la comisión, quien cuenta con el plazo de sesenta días para resolver lo conducente.
- Dentro de los primeros veinte días hábiles del plazo indicado se puede prevenir al interesado para que, dentro de los treinta días hábiles siguientes, subsane cualquier omisión o deficiencia en la información presentada (segunda prevención). Esta medida suspende el plazo de sesenta días para resolver, el cual se reanuda una vez atendida la prevención formulada.
- En caso de no atenderse tal prevención (o hacerlo fuera del plazo otorgado), la solicitud será desechada.
- La comisión podrá, en cualquier momento, requerir información complementaria al interesado, realizar investigaciones, recabar información de otras fuentes, celebrar audiencias, efectuar consultas, o realizar cualquier acción necesaria para resolver sobre la solicitud.(29)

- Realizada la evaluación se determinará si se otorga o niega el permiso, autorización o modificación solicitados.
- El desechamiento de la solicitud o su negativa no impiden presentar una nueva solicitud.

62. Ya que se trata de un procedimiento administrativo iniciado a instancia de parte, una vez presentada una solicitud de permiso, autorización o su modificación, la Comisión Reguladora de Energía invariablemente está obligada a observar las reglas sintetizadas, ya sea para prevenir al solicitante, desechar la solicitud, o bien, resolverla en el sentido que resulte procedente en cada caso, lo cual implica que existe un deber ineludible de realizar las acciones necesarias por parte de dicha autoridad, observando para ello los plazos reglamentariamente otorgados.

63. Debe agregarse que la solicitud de expedición de un permiso, autorización o su modificación, no se trata de un procedimiento seguido a manera de juicio, sino de un trámite de solicitud cuyo fundamento constitucional es –por identidad en su naturaleza– lo previsto en el artículo 8o.; esto porque claramente se trata de una petición hecha por escrito a una autoridad, quien queda en amplia posibilidad de emitir la respuesta que en derecho estime procedente, la cual deberá fundar y motivar y que queda materializada en el permiso, autorización o su modificación, o bien en el acto que deseche el trámite o niegue lo solicitado. Así, no se trata de un procedimiento en el cual existan partes con intereses contrapuestos las cuales acudan a un mecanismo heterocompositivo para su solución y en el cual puedan ofrecer pruebas y formular alegatos, los cuales son los elementos característicos de un procedimiento seguido a manera de juicio.

64. Ahora bien, cuando en el amparo se reclama de la Comisión Reguladora de Energía la omisión de resolver una solicitud de expedición de un permiso o autorización o de su modificación (con independencia del objeto particular y concreto del permiso, autorización o su modificación), es claro que la pretensión subyacente y central de la parte quejosa es demostrar que tal acto omisivo es violatorio de derechos constitucionales al no atenderse al marco normativo aplicable en cuanto al plazo para resolver ese tipo de procedimientos y, a partir de ello, obligar a la autoridad a la expedición de un acto positivo que subsane el silencio u omisión de la autoridad y que ésta sea sustituida por un acto expreso en el que la autoridad resuelva, ya sea en sentido favorable a lo solicitado, o bien, exponga las razones concretas (mediante la fundamentación y motivación correspondientes) con base en las cuales desestime tal solicitud.

65. Lo anterior porque la materia del amparo precisamente será verificar si, por una parte, (1) existe un deber temporal de la autoridad responsable para resolver (con independencia del sentido que corresponda) esas solicitudes y, en caso de que así se advierta, (2) determinar si ello es o no contrario a los derechos de legalidad y seguridad jurídica tutelados constitucionalmente (ante el incumplimiento del plazo previsto para resolver esas solicitudes) y si así se estima, (3) otorgar el amparo para que los efectos nocivos generados por la omisión reclamada desaparezcan, lo cual se logra al vincular a la autoridad responsable a emitir un acto positivo (es decir, hacer algo) en el cual resuelva libremente lo que en derecho resulte procedente, ya sea otorgando el permiso,

autorización o modificación solicitado, o bien, negándolo o desechando cuando así resulte viable.

66. Con base en lo expuesto se estima que, cuando el acto reclamado en el amparo es única y exclusivamente la omisión de resolver una solicitud para la expedición de autorización, permiso o su modificación, la materia concreta del acto jurídico solicitado resulta irrelevante; ello porque el Juez de amparo no podrá abordar algún otro aspecto distinto a determinar si existe una obligación normativa de resolver en determinado tiempo sobre lo solicitado, y si esa omisión es o no contraria a los derechos constitucionalmente tutelados, por lo que la materia específica del permiso, solicitud o su modificación no será objeto de análisis en el juicio y menos aún podría vincularse a la Comisión Reguladora de Energía a resolver la solicitud respectiva en sentido favorable al quejoso pues, en todo caso, el único efecto será vincular a la autoridad a que emita la respuesta correspondiente, en el sentido que legalmente resulte procedente y que la autoridad deberá justificar mediante la fundamentación y motivación que al efecto exponga(30) en el acto expreso que subsane la omisión combatida.

67. Luego, al resultar irrelevante en los casos acotados la materia específica del permiso, autorización o modificación solicitados por el particular, es claro que, aunque la Comisión Reguladora de Energía tenga ciertas atribuciones en materia de competencia económica en el sector energético, lo cierto es que ello no es suficiente para considerar, invariablemente, que en todos los actos que dicha autoridad pueda realizar están relacionados con el despliegue de sus atribuciones en dicha rama concreta del derecho administrativo; máxime que al combatirse una omisión absoluta de dar respuesta a una solicitud, la quejosa no sólo se duele de la falta de respuesta sino también del incumplimiento de la normativa en la cual se establece el procedimiento y términos para la resolución de ese tipo de solicitudes, pero sin que tales cuestiones (en particular la omisión absoluta de dar respuesta) necesariamente estén directamente vinculadas con las atribuciones que en materia de competencia económica en el sector energético (específicamente del eléctrico) pueda tener el referido órgano regulador.

68. Así, cuando en amparo indirecto se reclama de la Comisión Reguladora de Energía única y exclusivamente la omisión de resolver una solicitud para la expedición de un permiso, autorización o su modificación (con independencia de la materia concreta a que se refiera el acto administrativo solicitado), la competencia para conocer del respectivo juicio recae en los Jueces de Distrito en materia administrativa; ello porque la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que, en materia de competencia económica en el sector energético, tiene esa comisión, sino sólo a verificar la existencia del deber de la autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que en dicho supuesto no son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica, sino que basta el conocimiento del derecho administrativo en general.

69. Estimar que en tal supuesto se actualiza la competencia de los órganos de amparo en materia administrativa especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, por el hecho de que en términos de lo previsto en el

artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Comisión Reguladora de Energía tiene entre sus funciones el promover la competencia en el sector energético, implicaría presumir precipitadamente que, invariablemente, en todos los actos realizados por dicho ente, así como en las omisiones respectivas, está implícito el despliegue de las atribuciones que en materia de competencia económica son asignados a ese órgano regulador, lo cual no es aceptable en la medida en que, en el caso en particular, se trata de una omisión relacionada únicamente con aspectos temporales en cuanto a la dilación para resolver sobre lo solicitado por el particular, sin que en tal caso sea posible tener certeza de que se trata de un acto relacionado con aspectos de competencia económica en el sector energético (particularmente el eléctrico), por la ausencia de un acto expreso de cuyo contenido pueda así advertirse claramente.

70. Caso distinto sucede cuando en la demanda de amparo inicial se reclama la omisión de resolver sobre la solicitud para el otorgamiento de un permiso, autorización o su modificación y, durante el desarrollo del juicio la autoridad demuestra que el acto omisivo cesó al haberse desechado o considerado improcedente la respectiva solicitud, o bien, que ésta fue negada y, con motivo de ello, la quejosa amplía la demanda a efecto de controvertir la resolución correspondiente⁽³¹⁾ y demostrar que ese acto adolece de la debida fundamentación y motivación, pues en tal supuesto será posible que el juzgador de amparo deba adentrarse a la materia concreta del permiso o autorización solicitados a efecto de verificar si las razones y fundamentos expuestos por la autoridad responsable son adecuados para justiciar esa resolución, lo cual puede involucrar el debido ejercicio de las atribuciones que en materia de competencia económica tiene la citada Comisión Reguladora de Energía, por lo que, en ese supuesto, sí podrían ser requeridos conocimientos técnicos especializados en tal materia y, por tanto, ello conduciría a que el juicio que tenga esas características sea resuelto por un órgano de amparo en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

71. Además, la conclusión alcanzada por esta Sala es congruente con la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 447/2018, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 123/2019 (10a.), de título y subtítulo: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDER CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017."; ello en la medida en que en los juicios de amparo que propiciaron la emisión de los criterios contendientes en ese asunto, se reclamó un acto expreso como lo es el Acuerdo A/058/2017, de cuyo contenido se desprendía con notoria claridad que indudablemente se trataba de un acto emitido en ejercicio de las facultades en materia de competencia económica asignadas a la Comisión Reguladora de Energía, ya que tal acuerdo estaba relacionado con la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas y de operación en el sector energético; sin embargo, en el caso que se analiza en la presente ejecutoria, el acto reclamado es uno de carácter omisivo (en

forma absoluta), por lo que el único marco jurídico a analizar es el concerniente a la existencia de la obligación temporal de la citada comisión para resolver las solicitudes para la expedición de autorizaciones, permisos y sus modificaciones, sin que la materia concreta del acto administrativo solicitado sea un aspecto a considerar, por lo que no puede concluirse indefectiblemente que en tal supuesto se trate del despliegue de las atribuciones que en materia de competencia económica tiene tal órgano regulador (a menos que exista ampliación de la demanda en los términos ya apuntados) y, por tanto, no serán necesarios conocimientos técnicos o especializados en competencia económica.

72. Esto es, dado que la ampliación de la demanda no es una obligación para la parte quejosa, sino un derecho ya que podrá optar entre (1) ampliar la demanda contra la respuesta que se le dé a conocer durante la tramitación del juicio de amparo, (2) promover un nuevo juicio de amparo en contra de la respuesta emitida (3) acudir a las instancias ordinarias que resulten procedentes o (4) aceptar la respuesta dada por la autoridad a la solicitud correspondiente; entonces, mientras el acto reclamado sea exclusivamente la omisión de dar respuesta a la solicitud de modificación del permiso en materia de energía eléctrica, claramente el asunto no requerirá de conocimientos especializados en materia de competencia económica; en cambio, cuando el accionante del juicio reclame la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso, ya sea mediante la ampliación de la demanda o la promoción de un nuevo juicio para cuestionar dicho acto, entonces es evidente que el asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica, ya que será necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre competencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

VIII. JURISPRUDENCIA QUE DEBE PREVALECER

73. Una vez hecho el estudio correspondiente, se considera que, al ser existente la presente contradicción de tesis, con fundamento en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE) PARA RESOLVER SOBRE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE PERMISO DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA BAJO LA MODALIDAD DE COGENERACIÓN. CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a soluciones contrarias al determinar el órgano competente, por razón de especialización, para conocer de un amparo en el cual se reclamó la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, dentro del plazo

previsto en el artículo 23, fracción II, del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, pues mientras uno sostuvo que se actualizaba la competencia a favor del Juez de Distrito en Materia Administrativa, el otro consideró competente al Juez 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.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que cuando en el amparo se reclama única y exclusivamente la omisión por parte de la Comisión Reguladora de Energía de resolver sobre la solicitud de modificación de permiso de generación de energía eléctrica bajo la modalidad de cogeneración, resultan competentes los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, ya que en razón de la naturaleza del reclamo no se requieren conocimientos especializados en materia de competencia económica.

Justificación: Lo anterior es así toda vez que, si bien los órganos reguladores coordinados en materia energética como la Comisión Reguladora de Energía tienen atribuciones en materia de competencia económica dentro del sector energético, lo cierto es que la naturaleza omisiva del acto reclamado no conduce a que dentro del juicio se deba verificar si se trata o no del despliegue de las atribuciones que en esa materia tiene esa Comisión, sino sólo de corroborar la existencia del deber de la autoridad responsable para resolver sobre lo solicitado dentro del plazo normativamente previsto, por lo que, en dicho supuesto, no son necesarios conocimientos específicos o técnicos relacionados con la materia de competencia económica, sino que basta el conocimiento del derecho administrativo en general. Lo anterior en el entendido de que si el quejoso reclama (mediante ampliación de la demanda o en un nuevo juicio) la respuesta recaída a la solicitud de modificación del permiso correspondiente, es claro que el análisis del asunto podrá requerir de conocimientos especializados en materia de competencia económica al ser necesario valorar si el otorgamiento o negativa de la modificación solicitada tiene o no algún impacto en los mercados energéticos y si afecta la libre competencia y competencia en los mismos, casos en los que claramente se actualizará la competencia de los órganos de amparo especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

74. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 15/2019 (10a.), 2a./J. 123/2019 (10a.) y 2a./J. 84/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación de los viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas, 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y 5 de agosto de 2016 a las 10:05 horas, respectivamente.

-
1. De fecha diecinueve de julio de dos mil veintiuno, registrado con el número de folio 38304- MINTER en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal y recibido el nueve de agosto de dos mil veintiuno.
 2. Auto de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.
 3. Auto de tres de septiembre de dos mil veintiuno.
 4. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.
 5. "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:
"I. ...
"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las Ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las magistradas o los magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."
 6. De veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.
 7. Mediante acuerdo de nueve de abril de dos mil veintiuno.
 8. De dieciséis de abril de dos mil veintiuno.
 9. Auto de trece de octubre de dos mil veinte.
 10. De diecinueve de marzo de dos mil veintiuno.

11. Auto de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho.

12. De veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.

13. Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro digital: 164120, cuyo texto establece: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

14. "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS. (Jurisprudencia 2a./J. 24/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, con número de registro digital: 167761).

15. "Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

"I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

"II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

"III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

"IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente;

"V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio; y

"VI. De las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia administrativa, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

16. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil trece.

17. "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES. SON COMPETENTES PARA CONOCER, ENTRE OTROS SUPUESTOS, DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA O AL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES." (Décima Época. Registro digital: 2012188. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, materia común, tesis 2a./J. 84/2016 (10a.), página 1092).

18. Como lo reconoció esta Sala al resolver la contradicción de tesis 447/2018, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 123/2019 (10a.), de rubro: "ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON

RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS JUICIOS DE AMPARO O SUS RECURSOS PROMOVIDOS CONTRA ACTOS QUE REGULEN TARIFAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, COMO SUCEDER CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA NÚMERO A/058/2017." (Décima Época. Registro digital: 2020716. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 71, octubre de 2019, Tomo II, materia administrativa, página 1894).

19. En vigor a partir del veintiuno de diciembre de ese año.

20. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce, es decir, previo a la reforma constitucional indicada.

21. "Artículo 2o. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

"I. Secretarías de Estado;

"II. Consejería Jurídica, y

"III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución."

22. "Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. ..."

23. "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."

24. Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. ...

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y,

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

25. "Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. ...

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija. ..."

26. "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS." (Registro digital: 175872. Instancia: Pleno. Novena Época. Tesis: P./J. 11/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527).

27. "Tercero. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán expedir su reglamento interno dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

28. "Artículo 23. El procedimiento de evaluación de la solicitud presentada ante la CRE y, en su caso, del otorgamiento del permiso o autorización y sus modificaciones se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

"I. La admisión a trámite de la solicitud se determinará dentro de los quince días siguientes a la recepción de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que medie notificación o requerimiento, la solicitud se tendrá por admitida. Si dentro del plazo se determina la omisión de algún requisito, se requerirá al promovente que subsane los faltantes dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación. En caso de que el solicitante no desahogue el requerimiento en el plazo referido se tendrá por no admitida la solicitud;

"II. Una vez admitida la solicitud, la CRE llevará a cabo el análisis y evaluación de la misma, teniendo un plazo de sesenta días para resolver lo conducente. Las solicitudes recibidas se publicarán en la página electrónica de la CRE, observando lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

"III. Durante los primeros veinte días hábiles del plazo referido en la fracción anterior, se podrá prevenir al interesado para que, dentro del plazo de treinta días hábiles contado a partir de que surta efectos la notificación, subsane cualquier omisión o deficiencia en la información presentada en su solicitud; transcurrido dicho plazo sin desahogar la prevención, se desechará la misma;

"En el supuesto de que la prevención se haga en tiempo, el plazo para que la CRE resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en que el interesado desahogue la prevención;

"IV. En cualquier momento del procedimiento de evaluación se podrá:

"a) Requerir al interesado la información complementaria que se considere necesaria para resolver sobre el otorgamiento del permiso conforme al artículo 130 de la ley;

"b) Realizar investigaciones;

"c) Recabar información de otras fuentes;

"d) Efectuar consultas con autoridades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales;

"e) Celebrar audiencias y,

"f) Realizar, en general, cualquier acción que se considere necesaria para resolver sobre el otorgamiento del permiso o autorización;

"V. La información presentada voluntariamente por el interesado, distinta a la señalada en las fracciones III y IV de este artículo, podrá ser considerada por la CRE al resolver sobre la solicitud, siempre y cuando dicha información se presente hasta veinte días antes de que concluya el plazo de la evaluación;

"VI. Una vez efectuada la evaluación la CRE podrá otorgar o negar el permiso o autorización; y,

"VII. Cuando el permiso ampare actividades comprendidas en el artículo 118 de la ley, si el interesado no acredita la presentación de la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 120 de la ley, antes de que concluya el plazo señalado en la fracción V del presente artículo, la CRE no otorgará el permiso o autorización correspondiente.

"En caso de desechamiento de la solicitud o negativa del permiso o autorización, quedarán a salvo los derechos del interesado para presentar una nueva solicitud."

29. Debe precisarse que si bien en términos de la fracción IV del referido precepto reglamentario, en cualquier momento la comisión podrá requerir información complementaria al interesado, realizar investigaciones, recabar información de otras fuentes, celebrar audiencias, efectuar consultas, o realizar cualquier acción necesaria para resolver sobre la solicitud, lo cierto es que ello podrá realizarse en el entendido de que invariablemente tales acciones deben realizarse dentro del plazo de sesenta días a que se refiere la fracción II del propio precepto, pues a diferencia de lo previsto en la fracción III de dicho artículo, en los supuestos de la fracción IV no se prevé la suspensión del plazo indicado.

30. "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL EFECTO DE LA SENTENCIA QUE AMPARA POR OMISIÓN DE ESAS FORMALIDADES, ES LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN NUEVA QUE PURGUE TALES VICIOS, SI SE REFIERE A LA RECAÍDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO." (Registro digital: 195590. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia común. Tesis: 2a./J. 67/98. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 358).

31. "AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI EL QUEJOSO OPTÓ POR AMPLIAR SU DEMANDA EN CONTRA DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO, ES INNECESARIO AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE DICHO ACTO." (Registro digital: 2021401. Instancia: Pleno. Décima Época. Materia común. Tesis: P./J. 15/2019 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 5).

Esta sentencia se publicó el viernes 07 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

