

A nueve de septiembre de dos mil veintiuno.

**LEOPOLDO VICENTE MELCHI GARCÍA**  
**NORMA LETICIA CAMPOS ARAGÓN**  
**HERMILIO CEJA LUCAS**  
**GUADALUPE ESCALANTE BENÍTEZ**  
**LUIS LINARES ZAPATA**  
**LUIS GUILLERMO PINEDA BERNAL**  
**Pleno de la Comisión Reguladora de Energía**

**MIGUEL ÁNGEL RINCÓN VELÁZQUEZ**  
**Secretario Ejecutivo de la Comisión Reguladora de Energía**

**ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO**  
**Comisionado Nacional de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria**

**P R E S E N T E**

**Asunto:** Se emite opinión

Con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo primero, décimo cuarto y vigésimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“CPEUM”); 1, 2, 10, 12, fracciones I, XIII y XX, así como 18 de la Ley Federal de Competencia Económica (“LFCE”);<sup>1</sup> 149 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica (“DISPOSICIONES REGULATORIAS”);<sup>2</sup> así como 1, 4, fracción I, y 5, fracciones I, IX y XVII, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica vigente (“ESTATUTO”), así como el *Acuerdo mediante el cual el Pleno autoriza la celebración de sesiones de forma remota en virtud de la contingencia existente en materia de salud y se derogan ciertos artículos de los Lineamientos para el funcionamiento del Pleno*;<sup>3</sup> el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica (“COFECE” o “COMISIÓN”), en sesión ordinaria de nueve de septiembre de dos mil veintiuno, emite opinión sobre el anteproyecto del *“Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de carácter general que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos”* (“ANTEPROYECTO”) identificando conceptos, criterios y restricciones que podrían tener efectos contrarios al proceso de libre

---

<sup>1</sup> Publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) y reformada mediante acuerdo publicado el veintisiete de enero de dos mil diecisiete en dicho órgano de difusión.

<sup>2</sup> Publicadas en el DOF el diez de noviembre de dos mil catorce y su modificación publicada en el mismo medio oficial el cuatro de marzo de dos mil veinte.

<sup>3</sup> Publicado en el DOF el treinta y uno de marzo de dos mil veinte.

conurrencia y competencia económica en los mercados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

## I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL ANTEPROYECTO

El tres de marzo de dos mil dieciséis, se publicó en el DOF el “Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía interpreta para efectos administrativos la participación cruzada en la que hace referencia el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos y establece el procedimiento para autorizarla” (“ACUERDO A/005/2016”).<sup>4</sup>

El nueve de julio de dos mil veintiuno, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Reguladora de Energía (“CRE”) solicitó la opinión del Pleno de la COFECE respecto del ANTEPROYECTO e informó que éste tiene como objetivo “[...] establecer el procedimiento y requisitos para la tramitación de las solicitudes de autorización de participación cruzada, así como establecer la metodología para definir y acotar los alcances de los conceptos asociados a dicho procedimiento. Lo anterior, con la finalidad de establecer criterios específicos que faciliten el desahogo del procedimiento en comento ante la Comisión Reguladora de Energía por parte de aquellos Agentes Económicos, que se encuentren en el supuesto de participación cruzada, según lo previsto en el artículo 83 de la LH”.<sup>5</sup>

Dentro de la información que acompaña al ANTEPROYECTO se incluyó como “Anexo II” un documento denominado “Disposiciones Administrativas de carácter general que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos” (“DISPOSICIONES”). Asimismo, el Secretario Ejecutivo de la CRE manifestó que con la entrada en vigor del ANTEPROYECTO se abrogaría el ACUERDO A/005/2016.

## II. OPINIONES PREVIAS DE LA COFECE

El veintisiete de febrero de dos mil veinte, el Pleno de esta COMISIÓN emitió una opinión sobre el anteproyecto del “Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía interpreta para efectos administrativos la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos y emite los lineamientos que establecen el procedimiento para su autorización”. Esta opinión se emitió bajo el número de expediente OPN-003-2020.<sup>6</sup>

El quince de diciembre de dos mil quince, el Pleno de esta COMISIÓN emitió la opinión sobre el anteproyecto del “Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía interpreta para efectos administrativos la participación cruzada a la que hace referencia el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos y establece el procedimiento para autorizarla”. Esta opinión se emitió bajo el expediente OMR-009-2015.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428487&fecha=03/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428487&fecha=03/03/2016)

<sup>5</sup> Folio 001 del Expediente.

<sup>6</sup> Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V129/23/5072549.pdf>

<sup>7</sup> Disponible en: [https://www.cofece.mx/cfcre resoluciones/docs/mercados\\_regulados/V8/0/2289920.pdf](https://www.cofece.mx/cfcre resoluciones/docs/mercados_regulados/V8/0/2289920.pdf)

### III. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA

#### a) Régimen de participación cruzada en términos del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos (LH).

El artículo 83 de la LH dispone a la letra:

*“Artículo 83.- La Comisión Reguladora de Energía, con la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, establecerá las disposiciones a las que deberán sujetarse los Permisarios de Transporte, Almacenamiento, Distribución, Expendio al Público y comercialización de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, así como los usuarios de dichos productos y servicios, con objeto de promover el desarrollo eficiente de mercados competitivos en estos sectores. Entre otros aspectos, dichas disposiciones podrán establecer la estricta separación legal entre las actividades permitidas o la separación funcional, operativa y contable de las mismas; la emisión de códigos de conducta, límites a la participación en el capital social, así como la participación máxima que podrán tener los agentes económicos en el mercado de la comercialización y, en su caso, en la reserva de capacidad en los ductos de Transporte e instalaciones de Almacenamiento.*

*Las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior contemplarán que las personas que, directa o indirectamente, sean propietarias de capital social de usuarios finales, productores o comercializadores de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos que utilicen los servicios de Transporte por ducto o Almacenamiento sujetos a acceso abierto, solamente podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de los Permisarios que presten estos servicios cuando dicha participación cruzada no afecte la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo [...]*

*En todo caso, la participación cruzada a la que se refiere el segundo párrafo de este artículo y sus modificaciones deberán ser autorizadas por la Comisión Reguladora de Energía, quien deberá contar previamente con la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica.” [Énfasis añadido]*

De este precepto legal se advierte que la participación cruzada, en los términos señalados, debe ser autorizada por la CRE, siempre y cuando exista opinión favorable previa de la COFECE. Este esquema permite que, en un primer momento, la COFECE realice un análisis que permita descartar problemas de competencia o un impacto adverso a la eficiencia de los mercados derivado de la operación propuesta, mientras que en un segundo momento la CRE autorizaría el esquema de participación cruzada bajo consideraciones que atañen a su función de regulador sectorial, como sería el acceso abierto no indebidamente discriminatorio a las instalaciones y servicios de los permisionarios que presten actividades de transporte y distribución por ductos, así como de almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Así, términos de la LH se observa que la existencia de una opinión previa por parte de la COFECE **constituye una condición sine qua non** para que la CRE pueda autorizar el esquema de participación cruzada propuesto por los permisionarios. De forma tal que la CRE no podría legalmente emitir autorización cuando la COFECE haya otorgado opinión *no favorable*, justamente para proteger los aspectos de competencia y eficiencia en los mercados, los cuales quedan sujetos —mediante un mecanismo preventivo— a la evaluación de esta última autoridad como organismo competente y especializada para aplicar la normatividad y el análisis en materia de competencia.

Para efectos de lo anterior, la COFECE desahoga el procedimiento contenido en el artículo 98 de la LFCE que señala que en el análisis se deberán aplicar, en lo conducente, los artículos 63 y 64 de la

LFCE, lo que implica que, entre los elementos a considerar se encuentra el mercado relevante, su grado de concentración, la existencia de poder sustancial, los efectos en dicho mercado y los mercados relacionados, así como los elementos que aporten los involucrados para acreditar mayor eficiencia y que incidirá favorablemente en el proceso de competencia y libre concurrencia.

Es importante enfatizar que lo dispuesto por el artículo 83 de la LH reconocen lo dispuesto en la CPEUM, confiere atribuciones específicas a los órganos encargados de la competencia económica y la regulación en materia energética, toda vez que el artículo 28 de la CPEUM dispone:

- En el párrafo octavo, que “*El Poder Ejecutivo contará con los **órganos reguladores coordinados en materia energética**, denominados **Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley**”.*
- En el párrafo décimo cuarto que “*El Estado contará con una **Comisión Federal de Competencia Económica**, que será un **órgano autónomo** (...) que **tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia**, así como **prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes** (...)”.*
- En el párrafo decimosexto, que “*El **Instituto Federal de Telecomunicaciones** [“IFT”] será (...) la **autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones**, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la **Comisión Federal de Competencia Económica** (...)”.*

Así, en la CPEUM se establece con toda nitidez que las atribuciones en materia de competencia y libre concurrencia en todos los sectores corresponden a la COFECE, con excepción de los sectores radiodifusión y telecomunicaciones. Además, en las leyes que refiere el párrafo octavo del artículo 28 de la CPEUM, se observa claramente que la atribución de promover la competencia y la eficiencia en los mercados que el legislador consideró para la CRE, no incluye aplicar la LFCE, como se muestra a continuación:

- En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos, primera, del Proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos se consideró que:<sup>8</sup>
  - Esta ley “(...) **tiene como pilar los principios fundamentales que guiaron la reforma constitucional** (...) estableciendo la libre concurrencia y competencia entre empresas del

<sup>8</sup> DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDEN LA LEY DE ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA (...) Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; Y LA LEY DE LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL SECTOR HIDROCARBUROS (“DICTAMEN INICIATIVA LORCME”), disponible en [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-07-16-2/assets/documentos/4\\_Dictamen\\_Hidrocarburos.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-07-16-2/assets/documentos/4_Dictamen_Hidrocarburos.pdf)

*Estado y particulares en igualdad de condiciones como elemento transformador de la arquitectura institucional del sector energético (...).*<sup>9</sup>

- *“En general, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética **tendrán como principales atribuciones: Regular, supervisar, inspeccionar y sancionar en las materias de su competencia.**”*<sup>10</sup> [**Énfasis añadido**]
- *“(…) se incluye como actividad de la [CRE] el **promover la competencia del sector,** lo anterior ya que la misma fungirá como un regulador técnico y económico de la industria de hidrocarburos y **podrá complementar** a las actividades que realice la Comisión Federal de Competencia Económica.”*<sup>11</sup> [**Énfasis añadido**]
- El Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos, primera, del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas indica que se incluyó como facultad de la CRE **promover la competencia y la eficiencia, lo cual consiste en:**<sup>12</sup>
  - La posibilidad de revocar los permisos que emita **cuando no se acaten las resoluciones que expida la COFECE.**<sup>13</sup>
  - Aplicar la **regulación ex ante en materia de acceso abierto** en el uso de infraestructura energética, y **sobre contraprestaciones, precios y tarifas, en los términos** que especifica la LH.<sup>14</sup>
  - Para promover el desarrollo eficiente de mercados competitivos, establecer disposiciones a permisionarios de transporte, almacenamiento, distribución, expendio al público y comercialización de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, y a usuarios de dichos productos y servicios **previa opinión de la COFECE, y que dichas disposiciones considerarán que los usuarios finales, productores o comercializadores** de esos bienes **sólo podrán ser accionistas en permisionarios de transporte por ducto o almacenamiento de acceso abierto, cuando obtengan previamente la opinión favorable de la COFECE.**<sup>15</sup>

Consecuentemente, la facultad de la CRE que señala el artículo 42 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (“LORCME”) de promover el desarrollo eficiente de la industria y la competencia en el sector se circunscribe a lo que establecen los párrafos octavo

<sup>9</sup> Página 3 del DICTAMEN INICIATIVA LORCME.

<sup>10</sup> Páginas 6 y 7 del DICTAMEN INICIATIVA LORCME.

<sup>11</sup> Página 28 del DICTAMEN INICIATIVA LORCME.

<sup>12</sup> DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE ENERGÍA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA; LEY MINERA Y LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (“DICTAMEN INICIATIVA LH”), disponible en [https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios\\_legislativos1/docs/relevantes/RLME\\_3-1.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RLME_3-1.pdf).

<sup>13</sup> Página 15 del DICTAMEN INICIATIVA LH.

<sup>14</sup> Página 78, párrafo segundo del DICTAMEN INICIATIVA LH, páginas 78 a 80, 87 y 88, cuadros para los artículos 70 a 75 y 82

<sup>15</sup> Páginas 88 a 89 del DICTAMEN INICIATIVA LH.

y décimo cuarto del artículo 28 de la CPEUM y, por lo tanto, a las facultades que al respecto le confiere la LH, como las referidas en los cuatro párrafos inmediatos anteriores, que **complementan -nunca sustituyen-** las atribuciones de la COFECE

b) Posible violación de los párrafos décimo primero, décimo cuarto y vigésimo del artículo 28 de la CPEUM y del artículo 83 de la LH.

No obstante lo dispuesto por la CPEUM y el artículo 83 de la LH, de manera sistemática las DISPOSICIONES establecen que la CRE identificará y cuantificará los efectos en la competencia y la eficiencia en los mercados que se desprendan de la participación cruzada sometida a su análisis. Las DISPOSICIONES también establecen que la CRE decidirá unilateralmente las medidas que considere necesarias para prevenir y corregir las afectaciones a la competencia que identifique, previo análisis de las ganancias en eficiencias.

Lo anterior, desconociendo que, como ya se indicó, es el Pleno de esta COFECE quien, en términos de la propia LH, debe de pronunciarse sobre esos aspectos. **Esto desplazaría, desconocería y replicaría el análisis de competencia que corresponde realizar a esta COFECE en razón de su mandato constitucional, órbita competencial y área de especialidad, trasladando indebidamente dicha labor a la CRE.**

Todo lo anterior se advierte de las transcripciones que se insertan a continuación:

En el ANTEPROYECTO:

*“DECIMOSEXTO. Que, existen términos jurídicos y económicos como la Participación Cruzada, el Acceso abierto efectivo, la Competencia y, la Eficiencia en los mercados, cuya definición y delimitación resulta necesaria para brindar certeza jurídica. Asimismo, es indispensable establecer la metodología que seguirá la [CRE] para el análisis de los efectos de la participación cruzada en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, así como el procedimiento que deben seguir la [CRE], los Agentes Económicos y los Grupos de Interés Económicos involucrados para llevar a cabo el trámite de autorización de participación cruzada.”<sup>[16]</sup>*

[...]

*VIGÉSIMO CUARTO. Que, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 83 de la LH, la resolución de opinión favorable de COFECE es un requisito necesario para obtener la autorización de participación cruzada, sin que dicha opinión favorable prejuzgue el sentido de la autorización.”<sup>[17]</sup>*

*Por lo anteriormente expuesto y fundado, el Órgano de Gobierno de la [CRE] emite el siguiente:*

**ACUERDO**

*PRIMERO. Se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General que interpretan para efectos administrativos la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos, establecen la metodología para el análisis de los efectos de la participación cruzada en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo y, determinan el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de autorización de participación cruzada, las cuales se integran en el Anexo*

<sup>16</sup> Página 5 del Anexo 2.

<sup>17</sup> Página 7 del Anexo 2.

Único del presente Acuerdo y forman parte del mismo como si a la letra se insertasen”.<sup>[18]</sup> **[Énfasis añadido]**

Por otro lado, en las DISPOSICIONES se establece lo siguiente:

“1. Objeto y alcance

1.1 Del objeto

Las presentes Disposiciones Administrativas de Carácter General (DACG) son de aplicación general y de observancia en todo el territorio nacional y tienen por objeto:

- i. Definir los conceptos que resultan indispensables para analizar la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos.
- ii. Interpretar para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos.
- iii. **Establecer la metodología para el análisis de los efectos de la participación cruzada en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo.**
- iv. Establecer el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada.<sup>[19]</sup>

[...]

2.11 Afectación en el mercado

**Cualquier alteración en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo. Dicha afectación puede derivar de acciones que realizan los Agentes Económicos, tales como: incrementar los precios de mercado, reducir la producción, suministro y/o provisión de los bienes o servicios, disminuir la calidad o innovación de éstos, todo ello, de manera rentable.**<sup>[20]</sup>

[...]

3.2 Competencia

Estrictamente, para el análisis que la [CRE] realiza de conformidad con los artículos 42 de la LORCME y 83, párrafos segundo y tercero de la LH, **se entiende que la competencia es el proceso de rivalidad entre oferentes en un mercado, en el cual deciden y aplican estrategias para obtener ganancias al diferenciarse entre sí, en precios, calidades, cantidades u otros aspectos.**

**De esta manera, la promoción a la competencia y el análisis de la misma que realiza la [CRE], busca evitar que los permisionarios realicen afectaciones en el mercado en perjuicio de los usuarios y usuarios finales conforme al artículo 68, párrafo tercero del Reglamento.**<sup>[21]</sup>

[...]

4 Metodología para resolver sobre participación cruzada

**Con el fin de analizar los efectos que tendrá la solicitud de autorización de participación cruzada en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo para, en su caso, establecer y aplicar medidas regulatorias conforme a lo establecido en los artículos 41 y 42 de la LORCME, 83 de la LH, y 68,**

<sup>18</sup> Página 8 del Anexo 2.

<sup>19</sup> Página 15 del Anexo 2.

<sup>20</sup> Página 17 del Anexo 2.

<sup>21</sup> Página 22 del Anexo 2.

párrafo cuarto, 72, párrafo último, y 77, párrafo cuarto del Reglamento, la [CRE] aplicará la metodología que comprende:

- i. Identificar a los Solicitantes como Agentes Económicos hasta su dimensión de GIE;
- ii. Delimitar las actividades económicas en las que participa el GIE y en las que puede tener efectos la participación cruzada;
- iii. Delimitar el área o zona de influencia de las actividades económicas en las que participan los Solicitantes como Agentes Económicos hasta su dimensión de GIE;
- iv. **Determinar las posibles Afectaciones en el mercado** en las que pudiera incurrir el GIE en las actividades económicas;
- v. **Determinar los efectos de la participación cruzada en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo considerando las posibles ganancias en eficiencias, y**
- vi. En su caso, **establecer y aplicar las medidas regulatorias correspondientes.**<sup>[22]</sup>

[...]

#### 4.2 Delimitar las Actividades Económicas en las que participa un GIE

##### 4.2.1 De las dimensiones a considerar

Una vez determinado un GIE, con la finalidad de incorporar los elementos de análisis necesarios para la **evaluación de los posibles efectos que tiene la participación cruzada sobre la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo es necesario establecer y delimitar:**<sup>[23]</sup>

[...]

##### 4.4 Determinar las posibles Afectaciones en el mercado

Una vez delimitadas las Actividades Económicas en las que participan los Agentes Económicos del GIE, así como aquellas que están sustancialmente relacionadas, y **con el objeto de establecer y cuantificar los posibles efectos de la participación cruzada sobre la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, es necesario determinar las posibles Afectaciones en el mercado de los Agentes Económicos del GIE, así como aquellas que están sustancialmente relacionadas, considerando las condiciones actuales y/o potenciales.**

Lo anterior con el objetivo de establecer y aplicar medidas regulatorias conforme a lo establecido en los artículos 41 y 42 de la LORCME, 83 de la LH, y 68, párrafos tercero y cuarto, 72, párrafo último, y 77, párrafo cuarto del Reglamento, bajo el principio de proporcionalidad.

En este sentido, para identificar y cuantificar las posibles Afectaciones en el mercado, la [CRE], conforme a las mejores prácticas regulatorias nacionales e internacionales, considerará, de manera enunciativa más no limitativa, alguno o una combinación de los siguientes elementos:

##### 4.4.1 Del grado de apertura

La factibilidad de la libre entrada y salida de distintos Agentes Económicos interesados en operar en las diferentes actividades de la cadena de valor de los hidrocarburos, petrolíferos y/o petroquímicos;

##### 4.4.2 De la concentración

<sup>22</sup> Página 27 del Anexo 2.

<sup>23</sup> Página 30 del Anexo 2.



*La concentración del mercado o acaparamiento del mercado por parte de los participantes;*

**4.4.3 Del número de participantes**

*El número de participantes históricos, actuales y/o potenciales;*

**4.4.4 De las participaciones de mercado y análisis de precios**

*Las participaciones de mercado de los Agentes Económicos, hasta su dimensión de GIE, así como de sus competidores, determinadas respecto a las variables que la [CRE] considere, tales como: ventas, ingresos, número de clientes, número de puntos de venta, zonas geográficas, capacidad productiva, entre otros;<sup>[24]</sup>*

[...]

*8.1 De la autorización, negación o cumplimiento de medidas*

**La resolución de la [CRE] podrá autorizar, negar o sujetar la autorización de participación cruzada al cumplimiento de medidas destinadas a la prevención de posibles afectaciones a la competencia, la eficiencia en los mercados y/o el acceso abierto efectivo que pudieran derivar de la participación cruzada notificada, esto con el fin de cumplir con lo establecido en los artículos 41 y 42 de la LORCMEY 83 de la LH.<sup>[25]</sup>**

[...]

*9.1 De la opinión no favorable*

*La [CRE] resolverá negar la autorización de participación cruzada o su modificación cuando la COFECE emita una opinión no favorable, toda vez que la resolución de opinión favorable de COFECE es un requisito necesario para que la [CRE] resuelva en sentido favorable la solicitud de autorización de participación cruzada. **La opinión favorable no prejuzga el sentido de la autorización.**<sup>[26]</sup>*

*9.2 De la afectación de la participación cruzada*

*La resolución de la [CRE] **negará la autorización de participación cruzada o su modificación cuando la [CRE] encuentre que, a pesar de las ganancias en eficiencia y/o la imposición de medidas regulatorias, la participación cruzada afecta la competencia, la eficiencia en los mercados y/o el acceso abierto efectivo.**<sup>[27]</sup> **[Énfasis añadido]***

De esta manera, esta COFECE advierte que el ANTEPROYECTO anularía el alcance de las opiniones favorables del Pleno de esta COFECE, convirtiéndolas en un requisito de forma, ya que por una parte desconocería y replicaría el análisis que previamente es realizado por esta autoridad en cumplimiento de su mandato constitucional y especialización técnica y, por la otra, conferiría a la CRE la atribución de negar la autorización de participación cruzada, o establecer medidas regulatorias asimétricas a cualquier permisionario, únicamente con base en sus apreciaciones en materia de competencia y eficiencia de los mercados, **materia en la que no tiene competencia ni especialidad técnica.**

<sup>24</sup> Páginas 32 y 33 del Anexo 2.

<sup>25</sup> Página 77 del Anexo 2.

<sup>26</sup> Página 77 del Anexo 2.

<sup>27</sup> Página 78 del Anexo 2.

Por lo anterior el ANTEPROYECTO restaría seguridad jurídica a los solicitantes, generaría incertidumbre para los particulares y resultaría incompatible con la LH, además de que podría limitar y distorsionar el desarrollo competitivo y eficiente de los mercados en detrimento del bienestar de los consumidores y de la propia industria.

Aunado a lo anterior, el ANTEPROYECTO también contraviene el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la CPEUM, en su vertiente de no intromisión, dado que la CRE interfiere en el cumplimiento del mandato constitucional de la COFECE, invistiéndose indebidamente en las atribuciones de ésta. En efecto, evaluar los posibles efectos de la participación cruzada bajo consideraciones de competencia y eficiencia en los mercados, quitaría todo efecto útil a la figura de la opinión favorable previa prevista en la LH, que justamente tiene como propósito el que esta COFECE ejerza sus atribuciones —constitucionales y legales— preventivas en materia de competencia y libre concurrencia.

### c) Grupos de Interés Económico

El procedimiento para atender las solicitudes de autorización de participación cruzada que se contempla en las DISPOSICIONES se basa en “[...] *identificar a los Solicitantes como Agentes Económicos hasta su dimensión de [Grupo de Interés Económico]*”, con el objetivo de analizar sus efectos en la competencia. Los criterios que la CRE pretende aplicar para autorizar la participación cruzada con base en la determinación de un Grupo de Interés Económico (“GIE”) no toma en consideración que la definición de GIE es un concepto que ya está expresado en otras disposiciones, resoluciones, así como en jurisprudencia,<sup>28</sup> podrían ser excesivos, ya que:

- (i) Extenderían la determinación de un GIE más allá de la influencia decisiva que pueda darse por relaciones de propiedad o de otro tipo, como se aprecia de los contenidos en las DISPOSICIONES que se citan a continuación:

#### **“2.28 Influencia significativa**

---

<sup>28</sup> En este contexto, la Guía para la notificación de concentraciones (“GUÍA”) emitida por el Pleno de esta COFECE el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno establece lo siguiente en relación con un GIE:

*“El análisis de los efectos de una concentración sobre el proceso de competencia y libre concurrencia considera la pertenencia de los Agentes Económicos a un grupo de interés económico. Es decir, se consideran no sólo las actividades que desarrollan las sociedades directamente involucradas en la transacción, sino todas las desarrolladas por personas relacionadas con el grupo de interés económico al que pertenecen, así como los vínculos que dicho grupo pudiera tener con otros agentes o grupos en mercados similares o relacionados.*

*Así, cuando un Agente Económico pertenezca a un grupo de interés económico, el grupo podrá ser considerado la unidad económica relevante para efectos de la LFCE. Con relación al concepto de grupo de interés económico y que diversas personas puedan ser consideradas como un solo Agente Económico, los notificantes podrán consultar las resoluciones que el Poder Judicial ha emitido en las que se señala que, en materia de competencia económica, se está ante un grupo de interés económico cuando un conjunto de personas físicas o morales tienen intereses comerciales y financieros afines, y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común, pudiendo ejercer una influencia decisiva o un control real o latente sobre la otra. De igual manera, para considerar que existe un grupo económico, se analiza si un Agente Económico, directa o indirectamente, coordina las actividades del grupo para operar en los mercados y, además, puede ejercer una influencia decisiva o control sobre otro”. [Énfasis añadido]*

Para mayor referencia, la GUÍA se encuentra disponible en: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/06/GUIACON\\_2021.pdf#pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2021/06/GUIACON_2021.pdf#pdf)

*La capacidad, de hecho, o de derecho, con la que cuenta un Agente Económico para participar o intervenir en forma – no decisiva- directa o indirectamente, por cualquier medio en las decisiones que incluyen, de manera enunciativa mas no limitativa, la administración, la operación, la estrategia, la definición de las políticas y los objetivos o la gestión, conducción y ejecución de las actividades de otro(s) Agente(s) Económico(s), sin que para ello sea necesario que se ejerza dicha influencia.<sup>[29]</sup>*

[...]

#### 4.1.1 De la conformación de un GIE

*Para determinar la conformación de un GIE, la [CRE] analizará los elementos de interés comercial y financiero, de coordinación de actividades, así como la unidad de comportamiento en el mercado, el Control o Influencia Decisiva e Influencia Significativa que tengan los distintos Agentes Económicos. Para ello, la [CRE] considerará alguno o una combinación de los siguientes elementos para establecer el Control o Influencia Decisiva en la definición de un GIE:<sup>[30]</sup>*

[...]

#### 4.1.1.4 El Control o Influencia Decisiva

*Los acuerdos, contratos, convenios o cualquier otro acto o hecho jurídico por virtud de los cuales: i) establezcan que las actividades que realicen uno o varios Agentes Económicos se efectúen o dependan principalmente de otro, de manera que se ejerza Control o Influencia Decisiva o Influencia Significativa, u ii) otorguen beneficios financieros o similares a los señalados en los numerales 4.1.1.1 a 4.1.1.3 de las presentes DACG, o la capacidad de tenerlos. Para evaluar esto la [CRE] podrá considerar:<sup>[31]</sup>*

[...]

#### 4.1.1.4.2 De la temporalidad de acuerdos

*La temporalidad que tengan los acuerdos, contratos, convenios o cualquier acto o hecho jurídico.<sup>[32]</sup>*

[...]

#### 4.1.1.5 De los intereses económicos

*Los intereses económicos, comerciales o financieros comunes que permitan la coordinación de actividades".<sup>[33]</sup> **[Énfasis añadido]***

En el numeral 4.1.1.4 antes citado, la **influencia significativa, la cual no sería necesariamente de carácter decisiva**, se establece **como un concepto equivalente al control**. Esto podría tener como resultado que la CRE considere, como parte de un GIE, a los accionistas minoritarios, acreedores, y clientes de los permissionarios, cuando en la realidad no tengan injerencia alguna en las decisiones de negocios de estos agentes económicos. Lo anterior, generaría que se sobrestimaran las participaciones y generaran un análisis inexacto de la situación real del

<sup>29</sup> Página 20 del Anexo 2.

<sup>30</sup> Página 27 del Anexo 2.

<sup>31</sup> Página 28 del Anexo 2.

<sup>32</sup> Página 28 del Anexo 2.

<sup>33</sup> Página 29 del Anexo 2.

mercado en donde se esté revisando la participación cruzada. Al respecto, esta COMISIÓN se observa que:

- Es frecuente que los accionistas minoritarios se encuentren en una sociedad solamente para obtener ingresos por una inversión, por lo que no es posible suponer que tengan injerencia en el control y la dirección económica de las sociedades en las que participan.
- Este tipo de accionistas podrían formar parte de uno o más GIEs. En estos casos, los criterios de la CRE podrían llevar a mezclar varios GIEs para concluir que integran un solo GIE.
- La importancia relativa de un cliente o de un proveedor en las actividades de los permisionarios también podría llevar a que se incluyan como parte de un GIE agentes económicos que no tengan ningún tipo de relación accionaria o de control.
- La definición de GIE contenida en la sección 2.28 de las DISPOSICIONES considera que forman parte de un GIE aquellos Agentes Económicos que puedan intervenir de forma no decisiva en los permisionarios de comercialización, transporte y almacenamiento con obligaciones de acceso abierto, generando una definición de GIE más amplia. Lo anterior implica que, en el contexto de la sección 3.6 de las DISPOSICIONES<sup>34</sup> ciertas modificaciones que ocurran al interior de un GIE no sean analizadas, lo que podría generar algún efecto perjudicial en los mercados.

El numeral 4.1.1.5, en sí mismo, permitiría a la CRE considerar a cualquier agente económico como parte de un GIE, sólo por tener algún tipo de relación con los permisionarios en la que se programen compras, ventas y/o pagos por servicios. Lo anterior, como ya se señaló podría derivar en definiciones demasiado amplias del GIE.

- (ii) Varios de los criterios del ANEXO 2 para determinar un GIE implican un alto nivel de discrecionalidad que se traduciría en incertidumbre al particular, ya que no incluyen definiciones guías o parámetros para medir o evaluar términos como:

*“4.1.1.4.1 De la administración, operación y estrategia*

*La **importancia** en las ventas, las compras, los ingresos, la producción, el consumo, el financiamiento,*

<sup>34</sup> La sección 3.6 de las Disposiciones establece lo siguiente:

*“[...] se entenderá como modificación a la participación cruzada referida en el artículo 83, párrafo tercero, de la LH a las accionarias, cesiones de permiso, cambios en los permisos o cambios en las condiciones del mercado, que actualicen el supuesto de participación cruzada establecido en el numeral 35 de las presentes Disposiciones, así como las modificaciones derivadas de las acciones u omisiones de los Solicitantes a las condiciones de mercado que fueron analizadas por la [CRE] y bajo las cuales fue autorizada la participación cruzada, incluyendo, de manera enunciativa mas no limitativa los siguientes cambios:*

*[...]*

***Se excluyen aquellos cambios que impliquen la reducción de productos autorizados o producidos, así como las reestructuras corporativas en las cuales los Agentes Económicos pertenecientes al mismo GIE se mantienen sin cambios y no se modifica el Control o Influencia Decisiva, ni cambia la titularidad de los permisos de un GIE a otro”.** <sup>[34]</sup> **[Énfasis añadido]***

*los créditos o los adeudos que permitan participar o intervenir en forma decisiva en la toma de decisiones que incluyen, de manera enunciativa mas no limitativa, la administración, la operación, la estrategia, la definición de las políticas y los objetivos o la gestión, conducción y ejecución de las actividades que realizan los Agentes Económicos.*

4.1.1.4.2 De la temporalidad de acuerdos

La **temporalidad** que tengan los acuerdos, contratos, convenios o cualquier acto o hecho jurídico.

4.1.1.4.4 De los derechos de propiedad

Los derechos de propiedad, **uso, usufructo o derechos fiduciarios sobre la mayor parte de los activos productivos.**<sup>[35]</sup> **[Énfasis añadido]**

(iii) Dichos criterios podrían implicar una carga regulatoria para los agentes económicos que podría llevar a:

- Involucrar a **terceros independientes** en los procedimientos de autorización de participación cruzada, con obligaciones de proporcionar información con los costos en tiempo, dinero y molestia que ello conlleve.
- Regular a los terceros independientes por tener algún tipo de relación mercantil con permisionarios.
- Obligar a que dichos terceros se adhieran al procedimiento de autorización de participación cruzada.

Todo lo anterior impone costos innecesarios al desarrollo de los negocios, obstaculiza el desempeño eficiente de los mercados y podría afectar la seguridad jurídica de todos los agentes económicos que se lleguen a involucrar en el procedimiento de autorización de participación cruzada. De esta forma, una nueva definición exclusiva a los mercados energéticos no aporta certidumbre y seguridad jurídica e incluso podría ser un obstáculo para el desarrollo competitivo de los mercados.<sup>36</sup>

**d) Ampliación de los sujetos obligados a obtener autorización de participación cruzada**

En el ANEXO 2, la CRE interpreta el uso de los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto para extender la aplicación del segundo párrafo del artículo 83 de la LH a los agentes económicos que utilizan infraestructura de acceso abierto sin tener relaciones accionarias con los permisionarios que lo ofrecen:

*“3.10 Uso de servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujeto a acceso abierto*

*“Las personas que, directa o indirectamente, sean propietarias de capital social de usuarios finales, productores o comercializadores de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos que utilicen los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto”, a que hace referencia el párrafo segundo del 83 de la LH, y que comprende alguna o algunas de las situaciones siguientes:*

<sup>35</sup> Página 28 del Anexo 2.

<sup>36</sup> “GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO. SU CONCEPTO Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA”. [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Noviembre de 2008; Pág. 1244. I.4o.A. J/66.

- i. *La contratación de dichos servicios directamente con el transportista o almacenista, o por medio de un comercializador;*
- ii. *La obtención de estos servicios por medio de cesiones de capacidad;*
- iii. *La obtención de algún beneficio económico directo o indirecto por el aprovechamiento de dichos servicios.*

*Por lo que, utilizar no se limita a quienes tienen directamente contratados los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto, sino también incluye a quienes los usan indirectamente u obtienen algún beneficio económico directo por el aprovechamiento de dichos servicios. En este sentido, utilizar los servicios de transporte por ducto o almacenamiento sujetos a acceso abierto, no depende de quien tenga los derechos de propiedad de la infraestructura ni de quien directamente tenga contratados estos servicios, sino de quienes se favorecen de los beneficios de que los hidrocarburos, petrolíferos y/o petroquímicos sean transportados o almacenados en dicha infraestructura.*<sup>37</sup> [Énfasis añadido].

Lo anterior es contrario a lo establecido en el artículo 83 de la LH, lo cual afectaría el desarrollo competitivo de los mercados.

#### IV. RECOMENDACIONES

Por lo anterior, esta COFECE considera que, en caso de que el ANTEPROYECTO se apruebe y publique en los términos en que fue presentado a esta COMISIÓN, se afectaría la protección y promoción del proceso de libre competencia y competencia económica en los mercados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, con las consecuencias y afectaciones señaladas. Para ello se recomienda asegurar que, previo a su emisión, este instrumento normativo:

- Se apegue a competencia en razón de la materia que cada autoridad tiene establecidas conforme a lo establecido en la CPEUM y la LH.
- Vincule lo analizado y resuelto en las opiniones en materia de participación cruzada emitidas por el Pleno de esta COFECE en materia de competencia económica y libre competencia, y se abstenga de realizar pronunciamientos en dicha materia.
- Evite generar incertidumbre jurídica sobre los permisionarios y usuarios en los mercados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

De conformidad con lo expuesto, el Pleno de esta COFECE,

#### RESUELVE

**ÚNICO.** Que de conformidad con el análisis del anteproyecto del “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía por el que se expiden las Disposiciones Administrativas de carácter general que establecen el procedimiento y requisitos para la autorización de participación cruzada, la metodología para el análisis de sus efectos en la competencia, la eficiencia en los mercados y el acceso abierto efectivo, e interpretan para efectos administrativos, la participación cruzada prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 83 de la Ley de Hidrocarburos” se identifican múltiples conceptos, criterios y restricciones que podrían

<sup>37</sup> Páginas 25 y 26 del Anexo 2.

tener efectos contrarios al proceso de libre competencia y competencia económica en los mercados de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, por lo que se considera necesario que se atiendan las recomendaciones vertidas en esta opinión.

**Notifíquese y publíquese.** - Así lo resolvió el Pleno de la COFECE por unanimidad de votos en la sesión de mérito, de conformidad con los artículos antes referidos y ante la fe del Secretario Técnico de la COFECE, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, fracción IV, 18, y 20, fracciones XXVI, XXVII y LVI, del ESTATUTO. – Conste.



**Alejandra Palacios Prieto**  
**Comisionada Presidenta**



**Brenda Gisela Hernández Ramírez**  
**Comisionada**



**Alejandro Faya Rodríguez**  
**Comisionado**



**José Eduardo Mendoza Contreras**  
**Comisionado**



**Ana María Reséndiz Mora**  
**Comisionada**



**Fidel Gerardo Sierra Aranda**  
**Secretario Técnico**