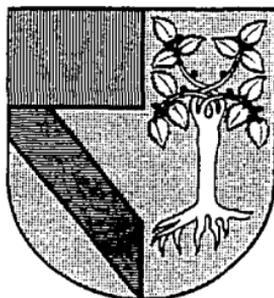


30890926  
2 eje

# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

---

**FACULTAD DE DERECHO**  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**"REGIMEN LEGAL DEL SERVICIO PUBLICO  
DE ENERGIA ELECTRICA EN MEXICO Y  
ANALISIS CONSTITUCIONAL SOBRE LA PARTICIPACION  
DEL SECTOR PRIVADO EN LA MATERIA"**

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**ROBERTO HERNANDEZ GARCIA**

**DIRECTOR DE TESIS : LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA**

MEXICO, D.F.

1994

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES:**

**A MI MADRE.**

Parece que fue ayer,  
cuando me llevabas a la escuela  
de la n año.

Veinte años después,  
tu mano sigue junto a la mía,  
apoyando como siempre  
mis sueños e ilusiones.

Te adoro.

**A MI PADRE:**

Mano recia llena de cariño y amor  
que forjaste en mí lo que hoy soy,  
aunque se que no he recibido todavía  
todo lo que de tí puedo aprender.

Gracias por tu apoyo y tu presencia permanente

Te quiero.

**A MI HERMANO JORGE:**

¿Sabes? Llegaste como una sorpresa  
inesperada pero increíble.  
Has llenado nuestra casa  
del amor y la ternura  
que solamente un niño tan especial  
como tú lo eres, puede dar.  
Sé buen niño, "señor ron-ton-ton".

**A MONTSERRAT:**

Gracias por el apoyo y el cariño  
que he recibido de tí desde  
que nos conocimos.  
Te quiere.

**A MIS ABUELOS:**

A quienes no nombro,  
por temor a que se "sientan"  
en el orden de sus nombres.

A ellos mi gran amor  
por su gran amor.

**A MI FAMILIA EXTENSA,**

por su permanente demostración de afecto y cariño  
hacia mí.

**AL LICENCIADO MIGUEL ANGEL LUGO,**

por su apoyo y confianza  
en el desarrollo de este trabajo.

**A MIS AMIGOS DE SIEMPRE Y PARA SIEMPRE:**

Lizzy, Marcial, Ari, Regina, Santos, Fernanda,  
Gaby Galindo, Roberto Anaya, Laura de la Fuente, Ariadne y todos  
aquellos que me han dado el placer de recibir su amistad.

**"REGIMEN LEGAL DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELÉCTRICA  
EN MEXICO, Y CONSTITUCIONALIDAD DE LA PARTICIPACION DEL  
SECTOR PRIVADO EN LA MATERIA".**

**INDICE GENERAL:**

Introducción.....	1
<b><u>* PARTE I.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.....</u></b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO I.- EL CAPITULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>SECCION I.- BREVE ESTUDIO DE LOS ARTICULOS 25, 26, 27, 28, 73 XXIX-D XXIX-E Y XXIX-F DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....</b>	<b>4</b>
A) EL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.....	9
B) EL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.....	31
C) EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.....	43
D) EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.....	47
E) AREAS PRIORITARIAS Y AREAS ESTRATÉGICAS.	54
F) EL ARTICULO 73, XXIX-D, XXIX-E, Y XXIX-F.....	59

<b>CAPITULO II.- CONSTITUCIONALISMO SOCIAL, NEOLIBERALISMO Y DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES .....</b>	<b>60</b>
A) EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO.....	60
B) ¿NEOLIBERALISMO O LIBERALISMO SOCIAL EN EL "MÉXICO NUEVO"?.....	62
C) LAS DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES .....	66

**\* PARTE 2.- LA REGULACIÓN LEGAL DEL SERVICIO  
PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MEXICO. ....**

**70**

**CAPITULO I. HISTORIA DE LA REGULACIÓN LEGAL  
DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO .....**

**70**

SECCION A.- REGLAMENTACION LEGAL DE LA  
ELECTRICIDAD EN MEXICO, (1926-1944),  
LISTADO PRINCIPAL.....

**70**

SECCION B.- APUNTES SOBRE LA HISTORIA DE LA  
ENERGÍA ELÉCTRICA NACIONAL Y SUS  
ORDENAMIENTOS LEGALES EN MÉXICO  
SOBRE LA MATERIA .....

**77**

BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA SOBRE LA INDUSTRIA  
ELÉCTRICA EN MÉXICO .....

**90**

**CAPITULO II.- LA NUEVA REGULACIÓN DEL SERVICIO  
PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.....**

**91**

SECCION A.- ORGANOS Y DEPENDENCIAS  
RELACIONADAS CON LA ENERGÍA  
ELÉCTRICA EN MÉXICO .....

**91**

SECCION B.- LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTENIDO PRINCIPAL.....	96
SECCION C.- EL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CONTENIDO PRINCIPAL.....	122
SECCION D.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLC), Y LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO .....	150
CAPITULO III.- DE LAS ACTIVIDADES QUE "NO CONSTITUYEN" SERVICIO PÚBLICO: LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES EN EL PROCESO PRODUCTIVO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN MEXICO. ....	161
SECCION A: LOS PERMISOS: TRAMITACIÓN, CONTENIDO Y EFECTOS. ....	163
SECCION B: EL ARTICULO 136-BIS DEL R.L.S.P.E.E.....	169
SECCION C: AUTOABASTECIMIENTO, COGENERACIÓN, PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE, PEQUEÑA PRODUCCIÓN, EXPORTACION E IMPORTACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PARA SUS USOS PROPIOS.....	179
I.- AUTOABASTECIMIENTO .....	180
II.- COGENERACION .....	182
III.- PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE .....	183
IV.- PEQUEÑA PRODUCCIÓN .....	184

V.- GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADA A LA EXPORTACION. ....	186
VI.- DE LA UTILIZACION DE ENERGIA ELÉCTRICA DE IMPORTACION. ....	187
VII.-DE LOS CONVENIOS PARA LA ADQUISICION DE ENERGIA; DE LAS REMUNERACIONES; DEL DESPACHO; DE LOS SERVICIOS DE TRANSMISION DE ENERGIA ELÉCTRICA Y DE LA VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE CFE A LOS PERMISIONARIOS. ....	187

**PARTE 3.- CONSTITUCIONALIDAD DE LAS  
ACTIVIDADES QUE NO SE CONSIDERAN SERVICIO  
PÚBLICO EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LA ELECTRICIDAD  
EN MÉXICO**..... 196

SECCION A.- DIEZ PUNTOS PARA REFLEXIONAR, Y UNA PREGUNTA PARA DUDAR.....	196
SECCION B.- LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL, Y LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. ....	200
SECCION C.- EL CASO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA DE SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. ....	203
SECCION D.- ANÁLISIS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO EN GENERAL, Y EL SERVICIO PUBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO. ....	204
SECCION E.- LA INTERPRETACIÓN HISTORICA DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN, EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y REFLEXIONES SOBRE LA MISMA. ....	215

<b>APÉNDICE AL CAPITULO VI.- Reflexiones sobre la Privatización como "Megatendencia" Mundial, y la nueva regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica en México .....</b>	<b>221</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>224</b>
<b><i>BIBLIOGRAFIA GENERAL</i> .....</b>	<b>226</b>

## INTRODUCCION

77 años, aproximadamente, es el tiempo que ha comprendido el periodo histórico entre la Revolución Mexicana y nuestros días.

Periodo que ha visto avances y retrocesos, éxitos y fracasos, y ante todo, ciertamente, la lucha por el poder, ya económico, ya político o descaradamente absoluto.

Algunas veces ha funcionado, pero en otras no. Lo cierto es que en esos 77 años., los mexicanos hemos logrado darnos cuenta de algo: que aun no tenemos un camino planeado, o definido, porque siempre existe una sorpresa acechando al destino.

Esta tesis profesional, cuyo tema en apariencia no es tan fascinante, encierra un aspecto cautivador que puede llegar a envolvernos en una muy seria reflexión sobre el futuro de nuestro país. No se trata únicamente de un estudio sobre la regulación de un aspecto tan especializado, que solo interese a los funcionarios y empleados de la Industria Eléctrica en México. Va mas allá, procurando un análisis y justificación de por qué un servicio público sin el cuál, hoy en día, no podríamos hacer absolutamente nada (Imaginémonos sin Televisión, Radio, Fax, Luz, Computadora, y todos aquellos aparatos que "simplifican" nuestra vida.) existe como tal, y por qué se ha manejado de tal manera por tantos años....hasta 1992, en que para decirlo en forma rápida y sencilla: se le privó al Estado de la exclusiva participación en el Servicio Público de Energía Eléctrica, para permitir a los particulares intervenir en la misma, con ficciones legales que son técnicamente improcedentes en el Orden Jurídico.

La cuestión es grave: ¿Cómo es posible que si la Constitución señala claramente la exclusividad del Estado en materia de servicio público de energía eléctrica, sin lagunas ni contradicciones, se permita una legislación que contrarie evidentemente a nuestra Carta Fundamental, con subrepciones y obrepciones ilógicas?

La cuestión es preocupante cuando nos percatamos de que durante los últimos años, no se ha tratado de un caso aislado: el proceso del gobierno tecnocrático, ha olvidado que existen esquemas legales, sociales y sobre todo lógicos, que no pueden ser evadidos, porque siempre quedan cabos sin atar que provocan derrumbamientos en las estructuras existentes.

Es pues, un placer, presentarle al lector, un punto de vista que puede considerarse un tanto "anacrónico", o "pasado de moda": el de respetar al Derecho y devolverle su carácter social, a la par de reconsiderar ese sentido nacional que muchos dicen ya no debe existir.

Y me refiero a este punto, porque ciertamente se ha olvidado que el Derecho tiene una finalidad, y sobretodo vigencia y valor intrínseco. Todo se puede hacer sin el Derecho, pero una vez que se hace así, las consecuencias, aún para los que no creen en él, son funestas. Ahora bien, más grave que olvidar al Derecho, es el violarlo; el no respetarlo y acotar Derecho y Realidad, como dos ámbitos distintos de validez, porque aunque es cierto que muchas veces la Realidad sobrepasa al Derecho, también muchas otras, este último es el protector y salvaguarda del primero. El ejemplo más claro es el Derecho Penal que sanciona a aquella "Realidad" que viola la paz, y atenta contra la integridad y la vida (entre otros bienes tutelados), y no por el hecho de que sea "realidad" por ejemplo, el matar, debe desligarse de la pena que esta conducta merece.

En el caso de materias menos evidentes, como la Constitucional o la Administrativa, la realidad parece ser tan abstracta y profusa, que ignorarla es relativamente fácil. Lo que pocos se percatan, es que la realidad de estas áreas del Derecho, es mucho más profunda y difícil de entender, ya que los procesos históricos, las experiencias administrativas, las corrientes doctrinarias, la lucha por el poder, la idea de Estado que se tenga, y hasta el discurso político son sus fuentes directas: no se trata de meras letras muertas. Son procesos históricos en blanco y negro.

Y hablamos de sentido nacionalista, porque México es un pueblo noble que debe de reconsiderar su autoestima, su capacidad de amarse a sí mismo: no a través de una bandera pintada en la cara, gritando frente al ángel de la Independencia. Sino al verdadero orgullo nacional de aquellos que no dudan dar la vida por su Nación: porque esa actitud es el verdadero nacionalismo.

No cuestionamos ni dudamos la efectividad de los cambios hacia el exterior. Lo que debemos de reconsiderar es nuestra actitud hacia esos cambios en materia de productividad, energía y trabajo.

Es por esto, que con esta obra, se pretenden únicamente tres finalidades:

La primera es hacer la exposición de los fundamentos Constitucional, Legal e histórico del Servicio Público de Energía Eléctrica en México. La segunda es analizar la estricta constitucionalidad de las reformas de 1992 y 1993 en materia de servicio público de energía eléctrica. Y la tercera, es invitar al lector a reflexionar seriamente sobre el "Nuevo México", aquél que hoy vivimos, y que parece desligarse de una historia que le precedió a nuestra Nación. De ese "Nuevo México", que promete y promete, mientras sigue existiendo el hambre, la miseria y la indignidad humana, y enfocándonos a nuestro Trabajo, ese "Nuevo México", que parece irse olvidando de que el Derecho, es fuente del orden social y la estabilidad de un Estado y que las decisiones políticas son una herramienta para servir al pueblo, no que el pueblo es un siervo de las decisiones políticas.

**\* PARTE I.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO  
PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.**

**CAPITULO I.- EL CAPITULO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN.**

SECCIÓN I.- BREVE ESTUDIO DE LOS ARTÍCULOS 25, 26, 27, 28, 73  
XXIX-D, 73 XXIX-E y 73 XXIX-F DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra Constitución ha sido objeto de múltiples reformas. Criticadas o no, justificadas o claramente injustificadas, reflejan el vórtice de un choque de ideales, intereses y expectativas que mueven y conmueven a éste, nuestro país.<sup>1</sup>

A principios de la década de los ochentas, se reformaron 3 artículos de nuestro documento constitucional, que conjuntamente con tres ya existentes confirmaron una nueva tendencia estatal, destinada a modificar la participación del Estado en la Economía: nos referimos en general a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 XXIX-D, XXIX-

---

<sup>1</sup> Tendencias diversas en el ámbito del Derecho y la Política, se refieren al cuestionamiento de si nuestra Constitución ha sido desvirtuada de su forma original y por lo tanto ya no atiende al espíritu primigenio del Constituyente de Querétaro, ó si por esta misma razón se requiere de una nueva Carta Fundamental. o ya bien, si tantas reformas son producto del incesante cambio del entorno nacional, en aras de no quedar rezagadas en la obsolescencia. Al respecto, el maestro Fix Zamudio, parafraseando al constitucionalista colombiano Luis Carlos Sáchica, afirma que "hace setenta y cinco años...se está haciendo nuestra Constitución, y es inevitable que se siga haciendo en el futuro, de manera acelerada en los cambios que se hagan más dinámicos", razón por la cual, "no necesitamos un nuevo texto constitucional", considera entre otros este estudioso del Derecho. Al respecto consultar: Fix Zamudio, Hector. "La Vigencia de Nuestra Constitución", en Ars Iuris, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, No. 7. 1992. Página 285.

Opinamos que en efecto, nuestra Constitución cambia justificadamente ante la dinámica de nuestro país. Sin embargo, como trataremos más adelante, existen cuestiones fundamentales, o de interés nacional cuya teleología debe hacer reflexionar al Constituyente Permanente sobre la modificación o inmodificabilidad de los preceptos que los contienen, así como el respeto cabal de las normas reglamentarias de los mismos. Este cuestionamiento es parte fundamental de la presente tesis.

E y XXIX-F de nuestra Carta Magna. Los artículos 25, 26 y 28 fueron los modificados en el año referido, que vinculándose con los demás, constituyeron desde ese momento, la base constitucional del derecho económico mexicano, llamándoseles desde entonces en su conjunto, el "Capítulo Económico de la Constitución", sin que formalmente o de manera explícita, éste Documento Fundamental, le denominara de tal manera.

Este "Capítulo Económico" o conjunto de normas reguladoras del ámbito económico-político de nuestro país, tiene su origen, relativamente reciente, en el año de 1983, en el cual, bajo el régimen del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se modificaron los citados preceptos con el objeto de establecer firmemente:

*"...el principio de la rectoría económica del Estado, la ratificación del principio de la economía mixta con la coexistencia de los sectores público, privado y social, la constitucionalización del sistema de planeación democrática del desarrollo, la delimitación de las actividades estratégicas a cargo de la gestión directa y exclusiva del Estado y la constitucionalización del principio del desarrollo rural integral y de la justicia agraria."*<sup>2</sup>

La idea principal de esta reforma fue la de configurar un derecho constitucional económico que recogiera la tendencia (que hasta la llegada y auge del neoliberalismo que actualmente rige los esquemas económicos de nuestro país y algunos otros, se consideraba de Derecho Público *moderno*), de establecer en la Constitución, los principios, medios y técnicas que deben regir al Estado en materia económica. Dichas reformas obedecieron a una *"...necesidad determinada tanto por el grado de desarrollo económico y la densidad y la complejidad alcanzados por la sociedad mexicana, como por la*

---

<sup>2</sup> Cfr. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Régimen Constitucional de la Economía Mexicana, EI", en "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en sus Septuagésimo Quinto Aniversario", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

*acumulación de sus contradicciones que se ... (vjo reflejado)... en una crisis económica de alcances estructurales ... (demandando)... un reordenamiento jurídico que... (enmarcara)... los nuevos términos exigidos para la convivencia de las fuerzas sociales responsables del proceso productivo y que ... (articulara) ... las energías y potencialidades de toda la sociedad<sup>3</sup>*

Al respecto, es importante destacar que la vigencia material de esta reforma fue efímera, ya que el intervencionismo estatal derivado de la Rectoría Económica del Estado, vió la luz únicamente durante el sexenio del Presidente de la Madrid.

Una vez en el poder el Presidente Salinas de Gortari, el esquema político-económico fue diferente: México adoptó un nuevo modelo de desarrollo basado en el libre comercio, la internacionalización y desregulación de amplias áreas en la economía, privatización de empresas estatales, financiamiento de las finanzas públicas (a través de la estabilización macroeconómica mediante la renegociación de la deuda externa, el control del déficit público y de la inflación.)

Por esta razón, la transformación del Estado Mexicano en tan solo 6 años, nos hace considerar no solamente el rumbo que vislumbran las modificaciones institucionales, sino el tremendo choque entre el pasado y el presente, en la búsqueda del futuro nacional. La reducción de la vida económica del Estado, por ejemplo, y los principios políticos que fundamentaron al modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, aún está plasmado en nuestra Carta Fundamental, como en el caso del artículo 25 constitucional, que estudiaremos más adelante, que le permite al Estado regular legalmente cualquier actividad económica limitando el comercio según el denominado "interés público".

---

<sup>3</sup> "Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal que propone modificaciones y adiciones a los artículos 16, 25, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Miguel de la Madrid Hurtado, "El marco legislativo para el cambio, diciembre 1982", Presidencia de la República, México, 1983, tomo II, p.14.

La cuestión se vuelve peligrosa cuando estas disposiciones constitucionales se enfrentan a disposiciones legales reglamentarias que han procurado "darle la vuelta" a los primeros, en aras de satisfacer una política económica en boga. En la vida económica real, puede haber comenzado a tener sus efectos; en el aspecto social se evidencian las consecuencias primeras, pero legalmente existen contradicciones y lagunas que formalmente atentan con el Estado de Derecho y la Seguridad Jurídica que deben normar nuestra vida jurídica y política.<sup>4</sup>

Así pues, aunque el tema de esta tesis profesional, se enfoca en estricto sentido al tema del servicio público de energía eléctrica en cuanto a su regulación, es más importante considerar que su base constitucional, encuadrada en el Capítulo Económico de nuestra Carta Fundamental, está vigente y tiene una finalidad de carácter estratégico que aún tiene validez. Es decir, legislaciones como la del Servicio Público de Energía Eléctrica que se configuraron durante el Sexenio Salinista no tomaron en consideración elementos de formal vigencia legal en el aspecto constitucional, y que hoy en día se encuentran viciadas de inconstitucionalidad o carecen de fundamentos jurídicos coherentes con nuestra estructura constitucional, a la par de que en un sentido económico y social no parecen

---

<sup>4</sup> "Nada garantiza...que el gobierno no pueda dar vuelta atrás a la liberalización comercial, si en la Constitución subsisten principios de un Estado proteccionista e interventor. En relación con esto se ha señalado precisamente que existen divergencias o incompatibilidades entre algunas disposiciones del Tratado ya negociado (TLC) y los principios de la rectoría económica del Estado, de tipo nacionalista y proteccionista, consagrados en nuestra Constitución. Más allá de esta discusión y de sus posibles consecuencias jurídicas o políticas, se trata de resaltar la necesidad de adecuar nuestra legislación al nuevo entorno internacional que enfrenta México, modificando los artículos constitucionales que reflejan las prioridades políticas del modelo de desarrollo del pasado". Rubio, Luis; Magaloni, Beatriz; Jaime, Edna; Fix Fierro Hector. " A la puerta de la Ley: El Estado de Derecho en México". Cal y Arena. México 1994.

Es importante, sin embargo, hacernos la pregunta: Aunque no se haya demostrado la conveniencia real, desde un punto de vista social y económico, de la nueva tendencia política-económica neoliberal, ¿debemos suprimir a tal grado la participación Estatal en la economía, que no queden espacios para que este retome, en caso de extrema necesidad, su papel como protector social y económico? ¿Está acaso asegurado el éxito del modelo neoliberal en los diferentes planos de la economía de un país, sobre todo el social, después de un fracasado liberalismo decimonónico que puso en tela de juicio que el "dejad hacer, dejad pasar", fuera conveniente?

buscar en su integridad el Bien Común, ni la equidad, sino que están más bien inclinadas por el Darwinismo Social.

Es menester señalar que para efectos de nuestro estudio, aunque la Constitución únicamente se refiere de manera explícita a la Energía Eléctrica en los artículos 27 párrafo sexto, 28 párrafo cuarto, 73 fracción X y 73, fracción XXIX inciso 2, como veremos más adelante, hemos de considerar que el Capítulo Económico Constitucional tiene unidad, vinculación y lógica interna, razón por la cual, estudiar por separado el contenido de su articulado, implicaría el entendimiento parcial y truncado de muchos conceptos básicos para nuestra disertación, hecho que nos hace concluir que deberemos analizar todos y cada uno de los preceptos que lo integran.

En general, podemos adelantar el contenido de los artículos relativos al "Capítulo Económico Constitucional", señalando que: el artículo 25 establece el principio general de la Rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional, y la participación de los sectores de la sociedad en el proceso económico. El artículo 26 establece el sistema de planeación del desarrollo económico nacional. El 27 fracciones XIX y XX, contiene disposiciones relativas a los recursos naturales, la justicia y seguridad jurídica en el agro y especialmente, en su párrafo sexto, el monopolio de la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. El 28, toca lo relativo a la prohibición de los monopolios, la protección en la libre competencia y la protección al consumidor. Asimismo precisa las actividades económicas estratégicas del Estado, y la base de las empresas estatales que actúan en actividades prioritarias. Se establecen las bases de las concesiones de servicios públicos o explotación de bienes del dominio de la Federación. El artículo 73, establece las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de planeación (XXIX-D); para expedir leyes en materia económica general (XXIX-E); y para legislar sobre la promoción de la inversión mexicana y regulación de la

extranjera, transferencia de tecnología, generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos (XXIX-F).<sup>5</sup>

A continuación se examinará de forma más detenida el articulado señalado anteriormente.

#### A) EL ARTICULO 25 CONSTITUCIONAL.

Reformado por completo en el año de 1983<sup>6</sup>, se caracteriza por atribuir al Estado facultades de carácter económico más amplias, y acorde a las tendencias de control económico del Estado como Organización Jurídico-Política de la sociedad, a efecto de que asuma la rectoría del desarrollo para asegurar el bienestar social.

La existencia de esta norma constitucional reconoce el carácter instrumental del desarrollo cuando al conformarse integralmente, no produce ( en teoría) desequilibrios en detrimento de los grupos sociales más afectados o regiones o sectores de actividad con debilidad intrínseca. Asimismo, este precepto encauza la actividad estatal para fortalecer la soberanía nacional, evitar la disminución de la capacidad de

---

<sup>5</sup> Algunos autores consideran que solamente integran el denominado Capítulo Económico Constitucional, los artículos 25, 26, 27, y 28, excluyendo al 73 en sus respectivas fracciones por no considerarlo pertinente. En este trabajo, se han incluido estos preceptos, dado que tomando en cuenta el "Método Sistemático" de la Interpretación Constitucional que señala el maestro Burgoa en su libro "Derecho Constitucional Mexicano" considerándolo "...el adecuado para poder disipar las aparentes contradicciones que pudieran ostentar dos o más preceptos integrantes de un ordenamiento, con el objeto de concebir a éste como un todo armónico y facilitar su debida observancia en la realidad...(sobre todo cuando)...se trata de la interpretación constitucional, pues los despropósitos en que se pueda incurrir al fijar el sentido y alcance de las normas que integran la Constitución, suelen repercutir gravemente en la realidad social y agravar su problemática, imposibilitando, o, al menos, dificultando la implantación de las soluciones o medidas atinentes para resolverla". Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México 1991. Página 380.

<sup>6</sup> El Texto original señalaba:

ART. 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.  
Esta garantía relativa a la inviolabilidad de la correspondencia, se encuentra actualmente en el artículo 16, penúltimo párrafo.

autodeterminación y fomentar la democracia para garantizar la dignidad y pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Este precepto que plantea los principios básicos del sistema económico mexicano, dice a la letra:

**ARTICULO 25.-** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su Régimen democrático, y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional, concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrán participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de poder comprender el contenido y significado de este precepto, analizaremos someramente los principales conceptos que lo conforman:

**a) Rectoría del Estado.**

Por este concepto debe entenderse la capacidad jurídica del Estado para guiar, dirigir u orientar la actividad económica del país. Esto se concretiza a través de una intervención del Estado en la Economía Nacional mediante la cual participa directamente en los procesos económicos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, como en el caso del control de precios, la definición de los salarios mínimos, la determinación de la "canasta básica", etc.

La rectoría, por otra parte, también se traduce a regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que la Constitución misma establece, como en el caso de la Propiedad, que siendo en esencia una garantía individual respetada por nuestra Carta Fundamental, tiene disposiciones de orden público que la regulan en aras de la protección al interés general.<sup>7</sup>

Los dos párrafos anteriores parecen contradecirse: Por una parte se ha interpretado la Rectoría Económica Estatal como una directriz inmutable de la economía en su totalidad, y por la otra como una mera reguladora que garantice el cumplimiento de sus disposiciones, que está más orientada al modelo actual.

La conclusión de estas ideas, es que nuestra Constitución, propugna una teoría de economía mixta, con amplias posibilidades de concretización: por una parte el Estado puede regir ciertas actividades y por la otra, regula la de los particulares de conformidad con las necesidades, que sobre todo de carácter social, considera indispensables.

La historia de la rectoría económica estatal nos ha mostrado las diversas formas en que un Estado puede actuar al respecto:

En los siglos XVIII y XIX, dentro de los regímenes liberal-individualista, el Estado fue considerado como una "entidad-policía", pudiendo intervenir solamente en los conflictos que atentaran la paz pública, provocando así, una gran desigualdad, que desembocó el gran movimiento social de finales del siglo XIX y principios del XX.

Estos conflictos sociales, estimularon el surgimiento de una nueva postura, naciendo así el "Intervencionismo Estatal", en el que el Estado se convirtió en protector de las clases trabajadoras, fomentando el mejoramiento económico y social a través de las

---

<sup>7</sup>Ese respeto y esa observancia excluyen la idea de que a través de la multitudinaria rectoría, el Estado mexicano se haya convertido en totalitario, pues por virtud de los expresados límites constitucionales, no absorbe íntegramente todas las actividades libres de los gobernados ni las elimina, sino que, por lo contrario, proclama su respetabilidad". Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa. México 1991. Página 720.

garantías sociales, transformación que le permitió a las clases sociales marginadas ser protegidas por el Estado, ahora entendido como una Entidad de equilibrio y ajuste entre las diversas clases sociales, en calidad de protector e impulsor del mejoramiento social económico y cultural. Sin embargo, esta postura provocó también serios desfasamientos en las economías de los Estados protectores, y una acérrima reacción de los países capitalistas, que prácticamente veían perdidas sus expectativas de mercado en dichos regímenes y una inminente amenaza de crecimiento de esta postura ideológica.<sup>8</sup>

En México, la rectoría del Estado, no entraña un intervencionismo estatal en las actividades económicas en sí mismo, y evidentemente tampoco la mera vigilancia de tales actividades en calidad de "policía", sino: "la asunción de estas por parte del Estado, a través de las funciones legislativas y administrativas...(manifestándose)... en la potestad para establecer normas directivas de las actividades económicas y para aplicarlas en la realidad donde se despliegan."<sup>9</sup>

Así pues, las normas relativas a esta actividad, pueden tener diferente alcance, que variable, puede atraer cualquier actividad económica con el objeto de dirigirla, cuestión de las más controvertidas con relación a este asunto ya que generalmente se puede formular la pregunta: ¿donde comienza y donde termina esta facultad?

En resumen podemos señalar que el concepto de rectoría económica del Estado, se refiere principalmente al respeto de las actividades económicas de las entidades individuales o colectivas que dentro de él se hallen y funcionen, actividades que implican el contenido de derechos subjetivos públicos<sup>10</sup> en favor de todo gobernado, derivado de las mismas garantías individuales<sup>11</sup>, así como la intervención del Estado

---

<sup>8</sup> Sobre los orígenes y proyección de esa reacción, en la década de los ochentas, ver Donahue, Robert. "La Necesidad de Privatización". Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. 1992. Páginas. 30 y ss. Recomendable también es al respecto consultar Savas, E.S., "Privatización: La Clave para un Gobierno Mejor". Editorial Gernika, México 1989.

<sup>9</sup> Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Porrúa, México 1991. Página 718.

<sup>10</sup> "El conjunto de los derechos públicos de una persona, constituye, según...(Jellinek)... el status del sujeto, Es la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público, y representa una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo." García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa. México 1991. Página 201.

<sup>11</sup> Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa. México 1991. Página 715.

en las actividades que considere oportuno cubrir, y por último la capacidad de limitar las actividades económicas particulares en beneficio del bienestar social.

Ahora bien, dichas limitaciones se han visto reducidas en la denominada "Desregulación Económica", que se concretó principalmente en el periodo 1989-1993 en México, tendencia que en dicho periodo liberó la regulación de aproximadamente medio centenar de áreas de primera importancia económica entre las que se encuentran múltiples ramas de la industria como las de: la Sal, las Telecomunicaciones, los Textiles, la Cinematográfica, la Acuicola, la Electricidad, Comercio interior y abasto, Transporte terrestre, férreo, y marítimo; el Sector Agropecuario, y otras actividades que eran objeto de "regulaciones excesivas o poco realistas...(que limitaban)...la competencia al elevar injustificadamente los precios; ...(desalentaban)...la productividad y ...(volvían)...ineficiente la asignación de recursos.", su efecto, se dice, era:

"La consecuencia social negativa del exceso de regulaciones es que un mercado así distorsionado castiga a quienes disponen de mejor capacidad de inversión, obligándolos a utilizar instrumentos de economía subterránea, en el mejor de los casos, lesionando así la actividad económica en general."<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Martínez, Gabriel ; Fátber Guillermo. "Desregulación Económica (1989-1993)". Fondo de Cultura Económica. México 1994. Páginas 11-14. Al respecto, los autores señalan que la estrategia de desregulación siguió algunos lineamientos pragmáticos como: 1) Racionalizar preceptos que afectan a todos los sectores de la economía (normativas); 2) Dar prioridad a aquellas actividades en que los beneficios de la desregulación tendrían efecto inmediato, o donde el costo por no proceder a tiempo, habría sido muy alto; 3) Propiciar la disminución sistemática del peso de los monopolios en la economía, los cuales a través de sus procedimientos característicos perjudican fundamentalmente a los grupos de menores ingresos y afectan el sano desarrollo económico del país. Interesante resulta ver el "Resumen de las Principales acciones de Reforma Regulatoria durante la administración del Presidente Salinas (julio de 1989 a julio de 1993)", en el Apéndice de dicha obra, que esquemáticamente nos muestran estos cambios. Es de cuestionarse, sin embargo, el hecho de que en el proceso de desregularización de las actividades estatales y la disminución de monopolios gubernamentales, no se llegue al grado de propiciar el mismo dilema, pero ahora por parte de los particulares.

## b) Planeación del Desarrollo Nacional.

El término "Desarrollo Nacional", objeto directo de la rectoría estatal, se refiere al mejoramiento permanente de la vida colectiva, a través de conductas estatales encaminadas a perfeccionar las distintas actividades nacionales. Sin embargo, es indispensable señalar que:

"La relación entre Constitución y desarrollo, es decisiva, pero no se da en forma lineal: **ORDEN JURÍDICO--MODERNIZACIÓN ECONÓMICA---ESTABILIDAD.** Ningún proceso histórico ha ocurrido bajo estas relaciones en forma simultánea: siempre ha habido otras mediaciones, reflujos, contradicciones y avances desiguales en cada uno de los ámbitos de la sociedad." <sup>13</sup>

De lo anterior, que la historia de la Economía del Desarrollo haya visto tantas teorías y considerado tantos fundamentos de tan diversas índoles para definir el Desarrollo.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Camacho Manuel. "Constitución y Desarrollo Nacional" en "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1985.

<sup>14</sup> La *Economía del Desarrollo*, es la especialidad académica que se ocupa de estudiar las economías de los países del Tercer Mundo. En cuanto a sus diversas apreciaciones, sus precursores la consideran, al igual que sus críticos neoclásicos como economía keynesiana aplicada a los países del Tercer Mundo. Otros lo definen como la subdisciplina creada en la segunda Postguerra bajo el influjo Keynesiano. Especialistas en la materia, detectan a través de la historia, corrientes que se definen como de neoclásicos, estructuralistas y neomarxistas, mientras que clasificaciones más simples distinguen únicamente entre ortodoxos (economistas del desarrollo [mainstream]) neoclásicos, keynesianos, estructuralistas y demás) y heterodoxos (marxistas o dependientistas). Lo que distingue estas corrientes es la justificación y entendimiento del Desarrollo: En un principio lo equipararon al Crecimiento mediante industrialización, protección del mercado interno, e intervención estatal (Los "pioneros" (1945-1957)); Posteriormente considerando el mercado como garantía de eficiencia y libertad económica, liberando internamente a los países subdesarrollados (Conservadores y Dependientistas (1957-1969)); De 1969 a 1978 predominó principalmente la perspectiva "social democrata o enfoque del Estado del bienestar" (menos crecimiento, más empleo, más igualdad y mayor satisfacción de necesidades básicas); y de 1978 a 1990 resurgió el neoclasicismo como respuesta directa de la etapa anterior, que es en la que se han apoyado la mayoría de los gobiernos contemporáneos principalmente.

Al respecto, en cuanto a las etapas históricas, sus críticas y balance histórico consultar Bustello, Pablo "Economía del Desarrollo. Un análisis histórico". Editorial Complutense. Madrid 1992.

El desarrollo nacional, no es sólo un "ir hacia adelante sin rumbo fijo". Implica en teoría, un camino preparado y estructurado para poder lograr objetivos de trascendencia histórica y nacional que beneficien a la Nación.

La Constitución Mexicana de 1917 fijó desde su nacimiento, el denominado Estado Social de Derecho como una meta permanente a perseguir, base de la planeación y desarrollo estatal.<sup>15</sup> Este nuevo papel del Órgano Estatal, decidió modificar el esquema del Estado Liberal Clásico que prevían los textos constitucionales de la segunda mitad del siglo XIX, a efecto de adicionar una nueva función social al Estado.

Así pues, se incluyeron entre los derechos sociales, aquellos relativos a la educación, la propiedad agraria y el trabajo, modificando el papel del Estado en la Sociedad no sólo política, sino en la civil también, participando en el vórtice social para introducir mecanismos correctivos a la inequitativa distribución de la riqueza que el liberalismo clásico propugnaba. De tal manera que las libertades económicas ya no eran ilimitadas, sino que estaban condicionadas al respeto de los objetivos del interés social,

---

<sup>15</sup> El constitucionalismo social, implicó la superación de las injusticias e indignidades que la tendencia liberal fomentó, fortificando, a través de normas de carácter constitucional, elementos de protección social. La Constitución Mexicana de 1917, fue una de los primeros documentos que contuvieron este avance, transformando la doctrina tradicional de los derechos del hombre, las responsabilidades del Estado frente a la sociedad y la economía, y base del denominado Estado Social de Derecho. Entre sus normas sociales de más trascendencia se incluyeron el artículo 27, relativo a la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas, otorgándole al Estado importantes facultades de rectoría económica y social, dando las bases de la propiedad pública, privada y social.

El Estado Social de Derecho no es un concepto desligado, ni mucho menos, del Estado liberal. Es la superación de la crisis provocado por éste último, del cual recoge la soberanía popular, la libertad individual, la igualdad y seguridad jurídicas, la democracia, la división de poderes, pero atendiendo a la realidad de las sociedades, para el cumplimiento de los valores que el Estado Liberal Clásico no pudo lograr.

La doctrina de los derechos sociales parte del supuesto de la necesidad de superar la desigualdad e injusticias, a través de una rectoría económica del Estado en el proceso de desarrollo, responsabilizando a éste de la regulación económica, orientarla, intervenirla y corregirla conforme al mercado. El Estado Social de Derecho implica el sometimiento de la acción del Derecho en todas sus manifestaciones, y mantiene la división de poderes para proteger la libertad y asegurar la democracia, y postula una mayor participación ciudadana, tanto en la formación de los órganos del Estado como en su actuación cotidiana, en la formulación y ejecución de sus políticas estableciendo un concepto de democracia participativa.

Al respecto, remitimos al ensayo "El Régimen Constitucional de la Economía Mexicana" de Miguel de la Madrid Hurtado en "Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario", UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992.

permitiéndole al Estado participar directamente en las actividades de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios.

El Estado Social de Derecho, tiene por lo tanto, la pretensión de:

"...canalizar y regular los intereses de los distintos grupos sociales, procurando la armonización al coordinar los diversos intereses, frecuentemente contrarios, de los citados grupos; para ello resulta necesario establecer disposiciones constitucionales que tutelan dichos intereses, de manera que los organismos públicos intervengan activamente en los fenómenos sociales, económicos y culturales para lograr los fines de la llamada justicia social...y por ello estimamos que sólo puede considerarse democrática una carta fundamental que confiera un mínimo de seguridad económica, pero que también establezca mecanismos para asegurar una vida social decorosa y digna."<sup>16</sup>

Conforme al principio constitucional aquí consignado, el Estado no IMPONE un sistema de planeación: debe ORGANIZARLO sobre bases democráticas, a través de la participación sectorial. Para ello, se abre la puerta a la consulta popular y define un Plan Nacional de Desarrollo<sup>17</sup> que solo es obligatorio para la Administración Pública Federal.<sup>18</sup> Los gobiernos locales, pueden colaborar celebrando convenios con el

---

<sup>16</sup> Fix Zamudio, Héctor. "Estado Social de Derecho" en "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y la Economía Mixta". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1985.

<sup>17</sup> El artículo 3 de la Ley de Planeación define al Plan Nacional de Desarrollo como: "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen...Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

<sup>18</sup> Es importante destacar, sin embargo, que existe una participación social en la planeación, regulada en el artículo 20 de la Ley de la materia, formalmente se concretiza a través de participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan, a través de grupos representativos de obreros, campesinos, grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación, organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, a través de foros de consulta popular.

Ejecutivo Federal, para coordinar acciones para la elaboración y ejecución del Plan. Se comentará la naturaleza jurídica del Plan mencionado, posteriormente.

**c) Fines de la planeación del desarrollo y medios para alcanzarlo.**

Los fines de la planeación del desarrollo y de este último por si mismo, conforme a la Constitución son:

**I) Garantizar que sea integral.**

**II) Fortalecer la soberanía nacional.**

**III) Fortalecer el Régimen democrático.**

**IV) Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de individuos, grupos y clases sociales.**

Nos detendremos en cada uno de estos fines:

**I. Garantizar que sea integral.**

Implica que el desarrollo nacional, abarque la mayor población posible conforme a las limitaciones propias y naturales de la problemática práctica, y que llegue a toda la extensión del territorio nacional y diferentes ramas de actividad, evitando así las exclusividades y favoritismos a determinados sujetos, regiones o actividades, aclarando que esto no significa que no haya sectores humanos, territoriales o de actividad que deban ser tratados con prioridad, tales como los grupos marginados.

Al respecto de este fin, el Presidente Salinas de Gortari definió como una de las prioridades de su gobierno, el combate a la pobreza, sobre todo la que es extrema, poniendo en marcha "acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo(convocar)... a los grupos indígenas,

quienes exigen respeto...máximo apoyo y trato justo", como señaló el 1o de diciembre de 1988, día en el que tomó posesión como Presidente de la República.

Para enfrentar estos problemas, se definió el Programa Nacional de Solidaridad como:

*"el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales."*<sup>19</sup>

El método de Solidaridad, en pocas palabras, es una nueva manera de hacer obra pública y social, a partir del establecimiento de compromisos entre los integrantes de las comunidades, así como entre estos y las instancias del gobierno. Los programas del Programa Nacional de Solidaridad han sido : Programas de beneficio social familiar; Programas de beneficio social comunitario; Programas especiales; Programas productivos, y Programas de alcance territorial.<sup>20</sup>

En lo que respecta a la característica de la Integralidad del Desarrollo, el Programa Nacional de Solidaridad, ha puesto énfasis en determinadas actividades que tienen

<sup>19</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. "El Programa Nacional de Solidaridad". Fondo de Cultura Económica. México 1994. Página 8.

<sup>20</sup> En materia de electrificación, el Programa de Beneficio Social Comunitario, se dio a partir de 1989, fecha en que la CFE firmó un convenio con la entonces Comisión General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo era la introducción del servicio de energía eléctrica en las poblaciones que ambas instituciones consideraban prioritarias. Se señaló como propósito del Programa, proveer del servicio al mayor número de familias habitantes de colonias populares y zonas rurales, aprovechando recursos públicos, privados y comunitarios. El programa opera por medio de Comités de Electrificación elegidos directamente por la Población en asamblea abierta, en la cual se deciden las obras, informan los alcances, presupuestos y aportaciones canalizadas al proyecto de electrificación. El Comité informa a la comunidad sobre la dependencia y funcionarios responsables de recibir las aportaciones que amparados por un recibo oficial, corresponden a cada familia. La recaudación de la aportación, se realiza durante la construcción de las obras y hasta tres meses posteriores a su ejecución. Los Comités supervisan las obras y comunican al representante de CFE las irregularidades surgidas durante la ejecución, con la finalidad de que se adopten las medidas pertinentes. Por tratarse de trabajos altamente especializados, generalmente la participación de la comunidad es mínima, concretándose en una aportación económica que siempre estará de acuerdo con la capacidad efectiva de pago de los beneficiarios. Según los reportes oficiales, entre 1989 y 1993, se ha beneficiado a 16 millones de habitantes con servicio eléctrico, incluyendo las obras de todo el sector, con una inversión federal aproximada de 315 millones de nuevos pesos.

como objetivo el satisfacer el mayor número de necesidades a través de los puntos más deprimidos de la situación nacional.<sup>21</sup>

## II. Fortalecer la soberanía nacional.

La soberanía, entendida como la instancia última de decisión o la libre determinación del orden jurídico es según Herman Heller la "unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz"<sup>22</sup>

La soberanía, como capacidad y facultad (autónoma) decisoria de un Estado, no es posible entenderla ya, de conformidad con las tendencias políticas neoclásicas como un concepto absoluto: la tendencia a la globalización económica y jurídica, cada vez parece apartar más a las naciones de ésta.

Dentro del concepto clásico de Soberanía, se "etiquetaba" a los Estados como soberanos o no soberanos. Hoy en día, la interdependencia mundial, ha puesto en entredicho el concepto y significado absoluto de Soberanía (indebidamente, a nuestro parecer), y así pues, podemos entender que la Soberanía se determina hoy en día, en la medida en que las decisiones puedan tomarse con un grado mayor o menor de presión o influencia externas. Es decir, una voluntad Estatal no viciada ni acorralada por los factores

---

<sup>21</sup> Desde el inicio de Solidaridad, los recursos ejercidos a través del Ramo de Desarrollo Regional y Solidaridad suman 25.1 mil millones de nuevos pesos, de los cuáles 56.8% se canalizó a gasto de Bienestar Social; 21.22% a Solidaridad para la Producción y 22% en Infraestructura Básica de Apoyo. En el renglón de Bienestar Social, 71.5% de los recursos se dedicaron a infraestructura educativa y escuela digna, agua potable y alcantarillado, urbanización, fondos municipales y servicio social y niños en Solidaridad. Electrificación, Infraestructura de salud y hospital digno absorbieron alrededor de 15.8%. En cuanto a los recursos destinados a las diversas entidades federativas, varía el porcentaje para cada una de estas estando entre los mayores porcentajes los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca con 5.9%, 5.8% y 6.0% respectivamente, y entre los menores Baja California Sur, Nayarit y Tlaxcala con 1.0%, 1.1% y 1.5% respectivamente. Al respecto de estos datos y otras estadísticas del Programa, consultar "El Programa Nacional de Solidaridad", del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Fondo de Cultura Económica. México 1994.

<sup>22</sup> Heller, Herman "La Soberanía". UNAM. México 1965.

externos que le priven de verdadera fuerza e imagen, proyecta una situación de mayor soberanía, que la de un Estado permanentemente acosado por la influencia exterior.

El Capítulo 3 del Plan Nacional de Desarrollo 1998-1994 titulado "Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior", se refiere al concepto de Soberanía Nacional como un baluarte de la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos nacionales y de la autonomía del país.<sup>23</sup>

En lo que se refiere a la preservación y fortalecimiento de este atributo nacional, el propio Plan señala que las acciones del Gobierno serían las de:

1) Actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional. 2) Asegurar la autodeterminación y la inviolabilidad del territorio nacional. 3) Continuar los esfuerzos para establecer un marco adecuado de diálogo con los países vecinos; é 4) Intensificar el acercamiento con organizaciones y personalidades del exterior que pueden influir en las relaciones y personalidades de la Comunidad Internacional, entre otros.

Una nueva tendencia puso en tela de duda la continuidad de la soberanía mexicana tal y como se conceptualizaba hasta hace unos pocos años: la apertura económica al exterior. El sexenio 1989-1994, vio convertirse a México en socio del "Mercado Libre más grande del mundo:" el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como signatario de documentos con Chile, Costa Rica, y próximamente Colombia y Venezuela, en favor de mercados comunes y libres con dichos países. También nuestro

---

<sup>23</sup> Sería necesario estudiar y analizar escrupulosamente legislaciones como la de "Inversión Extranjera", de D.O. 27/12/1993, en la que de una manera u otra, se permite la intervención de los extranjeros en la zona restringida, y cuya constitucionalidad se ha discutido, para verificar si la Soberanía efectivamente está siendo respetada en el sentido arriba citado, o solamente se trata de un paliativo demagógico.

país se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>24</sup>

Consideramos que aún no se pueden vislumbrar con diáfana exactitud los efectos de todas estas modificaciones a la situación de México ante el exterior. Evidente era la necesidad de abrir más las expectativas a la Comunidad Internacional, dada la "claustrofóbica" situación del México de los 70s y los 80s. Sin embargo, el paso fue demasiado brusco: ¿Podrá satisfacer las demandas de bienestar social que un país Subdesarrollado como México requiere? Si bien es cierto que se ha progresado en diversas áreas y niveles de vida, ¿no es verdad que la miseria perdura, la insatisfacción social persiste y el hambre sigue cobrando vidas? ¿Son la apertura comercial y la desregulación, la salvación a nuestra situación social y, por otra parte, realmente se respetará a través de estos mecanismos la soberanía nacional?

Mucho se ha sostenido que ni el TLC, ni la reforma de legislaciones relacionadas afectará la soberanía nacional: cuestión discutible, sostenemos, que rebasa por mucho, el alcance de este trabajo, y que solo se deja como una inquietud no tan alejada de la preocupación central de este último.

### III. Fortalecer el régimen democrático.

Sujetos a la definición del término "Democracia" conforme a nuestro artículo 3o constitucional, como "no solamente (...) una estructura jurídica y un régimen político,

---

<sup>24</sup> El Consejo de la OCDE entre sus funciones emite Decisiones, que constituyen compromisos contractuales adoptados por sus miembros. Dichas Decisiones han dado origen a diversos organismos autónomos encargados de atender actividades específicas realizadas por la OCDE, entre las que se encuentran: la Agencia Internacional de Energía (AIE) y la Agencia Internacional de Energía Nuclear. Al respecto de la apertura comercial y la nueva política internacional, vid Blanco, Herminio, "Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo". Fondo de Cultura Económica. México 1994.

En lo particular debemos cuestionarnos: ¿Que sorpresas nos esperan en materia de energía eléctrica al estar México en el AIE?

sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.", es posible encasillarlo en lo que podríamos denominar "un desarrollo participativo", es decir, bajo la opinión, intervención y apoyo de los propios sectores sociales, que serán asimismo beneficiados con esta forma de desarrollo.<sup>25</sup>

La reforma electoral, fue claro ejemplo de la "purificación" del sexenio salinista en el ámbito democrático, pues sentó las bases para la modificación de la problemática del sufragio, tan criticada por nacionales y extranjeros, y que palpablemente resultó exitosa en las elecciones de 1994.

#### IV.- Conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos y grupos sociales.

Entendiendo la libertad no como mera capacidad de elección de cada ser humano, sino como la capacidad efectiva de que partiendo de condiciones decorosas y dignas, sea posible dicha elección. Con relación a este punto, hallamos tal vez una de las muestras más claras del Constitucionalismo Social, que no solo imprime garantías, sino que ante la alguna vez evidente crueldad del liberalismo exacerbado del siglo XIX, le permite al pueblo mayores oportunidades y posibilidades de realización de las mismas.<sup>26</sup>

Importante es destacar que por lo menos en teoría, se busca la más amplia protección a todos los sectores sociales: grupos (conjuntos organizados como asociaciones, agrupaciones étnicas, de edad, de sexo, etc.); clases sociales (agrupamientos con relación a los medios de producción), e individuos particularmente contemplados.

El Programa Nacional de Solidaridad, antes citado, tiene entre sus fines aliviar este serio problema de alcance general en nuestro país.

---

<sup>25</sup> Al respecto, consultar Friedrich, C.J. "La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida"- Tecnos. Madrid 1966, quien trata los diversos aspectos de la Democracia en la vida del hombre y de las naciones, a través de diferentes perspectivas.

<sup>26</sup> Esta idea es severamente criticada por el maestro Burgoa, quien señala que es un error suponer que la libertad y la dignidad se preserven solamente a través de medidas de carácter económico. Ibidem. P.720.

La importancia esencial de este punto, radica en la preeminencia de las necesidades sociales, sin detrimento de las garantías y libertades universales y fundamentales del hombre.

**d) Participación del Estado, en su papel de rector del desarrollo.**

Las actividades propias del Estado en este aspecto se encuentran en:

I) Planear , II) Conducir, III) Coordinar y IV) Orientar, LA ACTIVIDAD ECONÓMICA NACIONAL.

Por los conceptos comprendidos en los incisos, se debe entender:

I) **PLANEACIÓN:** Establecimiento de fines concretos a lograr, planteados por las necesidades de la colectividad, medios y etapas para conseguirlos en un nivel apegado a la realidad, pero abstraídos de su ejecución directa.

II) **CONDUCCIÓN:** Dirección del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos para garantizar la aplicación de las medidas suficientes y necesarias para que la actividad económica logre los fines propuestos, así como el control y manejo directo de las ramas de la economía que rige el propio Estado.

III) **COORDINACIÓN:** Consiste en la forma correcta y adecuada de concertar las acciones entre los diversos niveles del Estado: Federación, Estados y Municipios, correspondiendo a la Federación, por supuesto, el papel tutelar de la integración y concertación de dichas actividades.

IV) ORIENTACIÓN: Medidas tendientes a dirigir la actividad económica de los particulares, con los fines que la propia sociedad requiere, integrando con coherencia ambos intereses: los particulares y los sociales.<sup>27</sup>

Al Estado, por otra parte, le corresponde la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que la Constitución señala y garantiza, considerando este Documento Fundamental, por su propia naturaleza, que el interés de la sociedad, es el que determina las actividades a regular, sin permitir (en teoría), presiones e intereses que pudieran afectar al interés social, principal bien tutelado por nuestra Carta Magna.

Con relación a este orden de ideas, debemos remitirnos nuevamente a la mención de la tendencia "desregularizadora" de la economía nacional, mediante la cual, el Estado a través de la política neoliberal que hoy en día lo encauza, tiene como objetivo principal evitar todas aquellos factores de normatividad que obstruyan la libre participación de los vectores económicos, manteniendo únicamente órganos de vigilancia y control que procuren evitar excesos en la participación de los particulares. Un ejemplo claro de esta circunstancia relacionada con el tema que nos ocupa en esta tesis, y que trataremos con mayor detenimiento más adelante, es la creación de la Comisión Reguladora de Energía, órgano administrativo desconcentrado de la SEMIP, cuyos objetivos primordiales son: Actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la SEMIP, opinar sobre el otorgamiento de permisos para autoabastecimiento, producción independiente, cogeneración, etc.; Evaluar y comparar los niveles de eficiencia técnica en la operación de plantas generadoras de energía eléctrica; Ejercer facultades de regulación y supervisión del costo de la prestación del servicio público de energía

---

<sup>27</sup> Jorge Wilker, define claramente la tendencia socializadora del Derecho (Liberal), como uno de los avances más trascendentales del siglo XX, al resolver un problema crucial: "La aparente contradicción entre el hombre y la sociedad". en "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, México.

eléctrica; Fungir como instancia conciliadora entre permisionarios o estos y la CFE; Proponer Normas Oficiales Mexicanas en la materia, etc.; facultades que tienen por objeto, regular (entendiendo esta acepción como vigilar o supervisar) la energía eléctrica en México. Esta Comisión se creó a posteriori de las reformas a la Ley y el Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica.<sup>28</sup>

#### e) Los Sectores Económicos.

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, "concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación"

¿Que debemos entender por cada uno de los términos que distinguen estos Sectores?

a)Sector Público: Integrado por las empresas de propiedad pública, o de participación estatal mayoritaria o minoritaria. Distinto al "Gobierno", que no es un sector económico, sino el depositario del poder público que desarrolla las funciones atribuidas al Estado en ejercicio del mandato popular soberano.<sup>29</sup> El artículo 25 le atribuye, en su párrafo cuarto, exclusiva, expresa y tajantemente, el control, propiedad y dirección de las **ÁREAS ESTRATÉGICAS** que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, entre las cuales se encuentra la electricidad.<sup>30</sup> Debemos

<sup>28</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre de 1993.

<sup>29</sup> Importante es recordar, con respecto a este punto, la diferencia que entre otros autores, nos señala el maestro Fraga con relación a los diversos actos que el Estado realiza, separándolos en dos categorías: actos de autoridad y actos de gestión, "admitiendo así que en unos casos el Estado obra dictando órdenes, prohibiciones, reglamentaciones...en tanto que en otros, actúa como un particular podría hacerlo en la administración de su patrimonio", por lo tanto, "la acción administrativa se efectúa no solo por medio del servicio público cuyo procedimiento normal es la prestación, sino también por medidas de policía, cuyo procedimiento también normal es el mandato, la orden, la prescripción...". Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Página 23. Porrúa, México 1977.

<sup>30</sup> El párrafo cuarto del artículo 28, señala, como veremos más adelante, cuáles son las áreas estratégicas. Adelantamos que estas son: Correos; Telégrafos; Radiotelegrafía; Comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; Generación de Energía Nuclear;

entender por Áreas Estratégicas "aquellas que representan una particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines. El precisar que el control de dichos organismos corresponde exclusivamente al gobierno federal permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos. No bastaría con asegurar exclusivamente la propiedad, se admiten formas de administración que desplazarán al proceso decisorio fuera del ámbito del propio gobierno".<sup>31</sup>

El Artículo señala que el Sector Público podrá :

Participar por sí o con los otros dos sectores, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las **ÁREAS PRIORITARIAS** del desarrollo, mismas que deben entenderse como:

"Aquellas que resulta más conveniente fomentar en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional,...no son como las áreas estratégicas: necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico, pero...sí constituyen esferas que por las propias circunstancias imperantes sea necesario atender prioritariamente."<sup>32</sup>

Asimismo, el Sector Público apoyará e impulsará a las empresas de los demás sectores, con criterios de equidad social y productividad, sujetándolos a las modalidades que

---

Electricidad; Ferrocarriles; y las actividades expresamente señaladas en las leyes que expida el Congreso de la Unión.

<sup>31</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. Op. cit.

<sup>32</sup> Ibidem.

dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y su medio ambiente.

La participación del sector público, sin embargo, se vio exageradamente involucrada en la economía. Para 1982, el "universo paraestatal", contaba con más de 1155 entidades, incluyendo los bancos. Sin embargo, al concluir 1992, la cifra disminuyó a la cantidad de 217 entidades vigentes y 53 de ellas ya comenzaban a ser borradas del mapa, lo que significaba una reducción del 66.5% de las mismas en este sexenio. ¿Cuál fue el motivo? El denominado "Proceso de Desincorporación de Paraestatales".<sup>33</sup>

Es importante detenernos por un momento, para señalar los criterios de desincorporación de paraestatales en México, ya que como sabemos, la energía eléctrica se encuentra a cargo de dos entidades paraestatales, Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, en sus diversos ámbitos de competencia y facultades. Sin embargo, fue objeto de grandes polémicas, sobre todo en el medio de la prensa, el hecho de que las dos fuentes energéticas más importantes de nuestro país: la electricidad y el petróleo, pudieran llegar a desincorporarse a través de las entidades a su cargo (CFE y PEMEX) y se privatizaran o en su caso, desaparecieran como consecuencia de la política macroeconómica del Presidente Salinas. Los cambios, sin embargo no fueron tan radicales como se esperaban, pero tampoco fueron omises ni mucho menos: La industria Petroquímica sufrió severas modificaciones<sup>34</sup> y la eléctrica

---

<sup>33</sup> Rogozinski, Jacques; Casas Guzmán, Javier, "El Proceso de desincorporación en México", en "La Administración Pública Contemporánea en México", Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fondo de Cultura Económica. México 1993. Al respecto del proceso de desincorporación, también se puede consultar Aspe Armella, Pedro "El camino mexicano de la transformación económica". Fondo de Cultura Económica. México 1993. Páginas 154-189.

<sup>34</sup> Entre otras cosas se redefinió la lista de petroquímicos básicos de 34 a 19 productos, y de la petroquímica secundaria de 800 a 66 productos, se liberaron más de 748 productos químicos en la *Resolución que clasifica los productos químicos dentro de la petroquímica básica o secundaria* (D.O. 15/ 8 / 1989), y se permitió que la inversión extranjera fuera mayoritaria. Se suprimieron los permisos previos para la elaboración de productos resultantes de derivados básicos de refinación, y se liberó la producción de lubricantes, grasas, asfaltos y parafinas especializadas, eliminando el permiso de producción y de importación en la base de lubricantes en el *Decreto que reforma el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en materia de petroquímica* (D.O. 8/ 1 / 90).

no se quedó atrás con las reformas de la Ley y el Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica que analizaremos más adelante

La desincorporación atiende a varios procesos iniciados por la solicitud de la coordinadora del sector correspondiente (cabeza de sector), de que se analicen en la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento los asuntos de gasto público y su financiamiento, y se dictamine acerca de dichas propuestas. Esta Comisión está integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Contraloría General de la Federación, del Trabajo y Previsión Social y el Banco de México. La SECOGEF verifica que las propuestas estén plenamente justificadas atendiendo a las políticas y criterios del Ejecutivo Federal.

En todos los casos, la desincorporación requiere del dictamen favorable de dicha Comisión. Acto seguido la SHCP somete a consideración del Ejecutivo Federal la propuesta de desincorporación a efecto de iniciar el proceso, atendiendo a la naturaleza jurídica de cada caso, y se lleva a cabo de conformidad con los términos siguientes:

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, pueden desincorporarse por privatización, disolución y liquidación, fusión, ó transferencia a otro nivel de gobierno, atendiendo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 8.

Cuando se trata de PRIVATIZACIÓN, se habla de la venta de la participación accionaria, propiedad del gobierno federal u otra entidad paraestatal, proceso que solo se aplica a las empresas o entidades asimiladas cuando:

- a) Dichas empresas o entidades no cumplan su objeto de atender las áreas prioritarias del desarrollo nacional; ó
- b) No resulte conveniente conservarlas como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Hablamos de DISOLUCIÓN cuando se tiene por objeto la conclusión de las operaciones sociales pendientes, cobro de los adeudos y pago de los mismos; venta de bienes sociales, reparto del haber o patrimonio social..

**FUSIÓN** cuando se extingue una entidad para incorporarse a otra ya existente.

**Y TRANSFERENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL A OTRO NIVEL** en el caso de que se traslade la propiedad de la entidad a otro nivel de gobierno (estatal o municipal).

El proceso de desincorporación atendió a la evaluación sobre la conveniencia de seguir operando y manteniendo estas empresas. Su resultado fue la incorporación, al erario público, de \$172 071.1 millones de pesos que resultaron remanentes de los procesos de desincorporación, si bien la suma de los déficit netos de operación de estas entidades en sus últimos resultados ascendieron a \$1, 034, 236.4 millones de pesos que ya no tiene el erario federal gravitando en su responsabilidad.

Cierto fue que muchas de estas entidades eran industrias ociosas que el gobierno salvó de la ruina para evitar por una parte, una debacle, sobretodo de índole laboral, en la economía mexicana. Sin embargo fue desmedida la intervención, al grado de disminuir la capacidad económica del Gobierno. Ahora que, en el caso de las entidades privatizadas, los particulares tienen en sus manos estas industrias, es importante reflexionar dos cosas: La primera es si el sector privado tendrá la conciencia para estimular el desarrollo de las mismas con conciencia social, acrecentando la economía en dichas áreas , y olvidar por otra parte, que el Gobierno puede salvarle de nuevas ruinas como lo hizo anteriormente.

**b) Sector Social:** Constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social, o formas de propiedad colectiva de los medios de producción, tales como los sindicatos y cooperativas . Su organización se entiende atribuida en conjunto a una comunidad determinada.

La ley, según el párrafo 7o del artículo 25, es la fuente para que este sector tenga los mecanismos para la organización y expansión de su actividad económica, cuando se

trate de producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

**c) Sector Privado:** Conformado por los medios de producción de propiedad privada, que ejercen individuos en lo particular a través de personas físicas o morales, que circulan libremente en el comercio o pueden ser objetos de traslación de dominio sin impedimentos.

Es importante destacar, como lo mencionamos anteriormente, que nuestro precepto constitucional señala que dichos sectores concurrirán con responsabilidad social, es decir, debiendo limitar sus excesos y ambiciones hasta el punto donde converjan el interés privado y el social, debiendo siempre prevalecer este último.

## B) EL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL.<sup>35</sup>

En este precepto se recogen a nivel supremo, los propósitos, atribuciones y bases de un sistema nacional de planeación, con facultad exclusiva del Estado y no solo acorde sino complementario y regulador del artículo 25 en el cual se le otorga la rectoría del desarrollo nacional.

Esta norma constitucional dice a la letra:

---

<sup>35</sup> El texto original de este precepto señalaba:

Artículo 26.- En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Este precepto se reubicó como último párrafo del artículo 16 de la Constitución, como resultado de las reformas de 1983.

**ARTICULO 26.-** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión, tendrá la intervención que señale la ley.

Es evidente que los Estados modernos, deben contar con sistemas de planeación de carácter democrático, como un método que inspire la actividad pública, organizando sus tareas, y cumpliendo con las obligaciones que el ejercicio del buen gobierno implica, ya que sólo la visión macroeconómica permite la correcta definición de estrategias económicas para los Estados, siempre y cuando atienda o se adecúe al derecho positivo de los mismos.

La planeación, desde un punto de vista jurídico, es el conjunto de normas e instituciones económicas, que tuteladas por un orden legal, regulan el sistema económico de un país. No es un área propiamente jurídica, desde un estricto punto de vista, ya que realmente pertenece al ámbito de la economía política, y por esta razón, la legislación deberá ser cuidadosamente estructurada, a efecto de lograr el fin deseado: en este caso, reglamentar una planeación democrática eficiente y justa.

Existen dos sistemas en el mundo, con respecto a la planeación: La INDICATIVA, mediante la cual el Estado rige el proceso económico influyendo en los sectores privados y sociales, por medio de planes con normas flexibles, pero obligatorias, y por otra parte, la PLANEACIÓN CENTRAL O COERCITIVA, en cuyos planes, el Estado rige, centraliza y controla la totalidad del proceso económico de forma imperativa.

Considerando la participación de los diversos sectores, así como el carácter mixto de la economía conforme a nuestra Constitución, podemos señalar, que ésta última adopta el primer modelo, con las limitaciones y frenos que caracterizan a nuestra Carta Magna, como un documento eminentemente Social, y respetando, asimismo los derechos constitucionales de libre concurrencia.

### a) El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El concepto de "Planeación", como planteamiento de objetivos concretos y mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos, es uno de los más utilizados en nuestros días, como medio para que los sistemas políticos tengan eficiencia y eficacia.<sup>36</sup>

La precisión de metas a lograr, las fórmulas para su realización y los procedimientos para la evaluación de su avance, son asimismo conceptos e instrumentos necesarios en la práctica para organizar a grandes colectividades.

El artículo 26, señala como responsabilidad del Estado, el organizar el sistema de planeación de desarrollo nacional, cuya finalidad es el establecimiento de:

I) Solidez, II) Dinamismo, III) Permanencia, y IV) Equidad del CRECIMIENTO ECONÓMICO.

¿Que debemos entender por cada uno de los fines señalados?

a) Solidez.- Congruencia de finalidades dentro de un marco general que permita su realización efectiva, señalando prioridades objetivas, y medios coherentes para lograrlas. (No nos referimos aquí, de nuevo, a ventajas y desventajas injustas, sino simples niveles de interés que permitan un correcto desarrollo.)

b) Dinamismo.- Contrario a las fórmulas permanentes, con capacidad para responder a las cambiantes necesidades de la vida y sus imprevistos.

<sup>36</sup> "La estabilidad de cualquier sociedad no sólo depende de su desarrollo económico o de su bienestar social y ni siquiera de su avance cultural, sino de manera preponderante de su eficacia y de la legitimidad de su sistema político...Por eficacia debemos entender la aptitud del propio sistema para realizar funciones básicas como gobierno y como de él espera la mayoría de la población. Es decir, la eficacia es un atributo de aptitud...". Valdés Abascal, Rubén, en "La Modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social". Fondo de Cultura Económica. México 1994.

c) Permanencia.- Aunque podría parecer contradictorio al concepto anterior, implica la necesidad de acciones continuadas que mantengan la prosecución de los objetivos planteados.

d) Equidad.- Equilibrio entre los diversos sectores de la población, sin abandonar u olvidar las demandas y necesidades de los diferentes grupos sociales entre sí.

Las anteriores finalidades, están condicionadas por la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, es decir, conservando la soberanía nacional tanto en su capacidad autónoma de decisión como en la participación popular en las decisiones que incumben al desarrollo del país.

Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto, constituyen el denominado "Proyecto Nacional", cuyos criterios deben determinar los objetivos de la planeación.

Cuando se demanda que sea democrático el ejercicio de la planeación, se apartan (aunque en teoría), las decisiones meramente técnicas, tomando en cuenta las necesidades sociales, facultando para lograrlo, al Ejecutivo Federal, para establecer procedimientos de participación y consulta popular, mediante la estrecha comunicación Autoridad- Ciudadanía.

En México se ha constituido un denominado "Sistema de Planeación Democrática", conforme a los preceptos relativos de la Constitución.<sup>37</sup> Estos preceptos, junto con la Ley de Planeación<sup>38</sup> han establecido los cimientos rectores de las actividades, líneas

---

<sup>37</sup> Artículos 3, 5, 25, 26, 27, 28, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>38</sup> Publicada el 5 de enero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación.

generales y bases organizacionales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como señalamos anteriormente, la Ley de Planeación define en su artículo 3, la planeación nacional del desarrollo como "la ordenación nacional y sistemática de acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país". La planeación, por lo tanto, fija objetivos, metas, estrategias y prioridades; asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordina acciones y evalúa resultados.

En términos generales, esta ley, regula los procedimientos que deben caracterizar al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo es, pues, aquel estudio (documento) que define los alcances de los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales, así como los medios para alcanzar los fines que el mismo se fija.

Para ello, las dependencias y entidades elaboran programas anuales, que incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes entre sí. Estos programas deben ser congruentes con todos y cada uno de los demás, y regir el correspondiente año, las actividades de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, el Plan es el conjunto de Programas que cada entidad y dependencia aporta, sujeto a la aprobación del Ejecutivo Federal, de conformidad con la Ley de Planeación.

La diferencia entre los programas y el Plan, es de grado, es decir, los primeros son "pequeños planes", por así decirlo, elaborados por las diferentes ramas de la Administración Pública, entendiéndose esta por "La parte de los órganos del Estado, que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo...(teniendo).. a cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial)"<sup>39</sup> y que la ley le atribuye. Por lo tanto, el Plan es el conjunto global de dichos programas, armonizados para el interés general y el desarrollo integral de los mismos.

El artículo 26, prevé que deban determinarse los órganos responsables del proceso de planeación, asignados por el Ejecutivo Federal, para poder controlar y evaluar las finalidades de la planeación.

El proceso de planeación se desarrolla, pues, a través de cuatro etapas: Formulación, instrumentación, control y evaluación, mismas que se especifican y describen en las disposiciones reglamentarias, tales como la Ley de Planeación.<sup>40</sup>

Todos los órganos de la Administración Pública, están obligados a observar el Plan Nacional de Desarrollo, y ajustar sus atribuciones y facultades a los programas del mismo.

Hasta la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, correspondía a ésta, la coordinación de las actividades de planeación e integración del Plan Nacional de Desarrollo así como la proyección regional y programas especiales del mismo, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia. Ahora todas las atribuciones en conjunto, corresponden a esta última dependencia.

---

<sup>39</sup> Acosta Romero, Miguel- "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1993. Página 117.

<sup>40</sup> "Los Derechos del Pueblo Mexicano..." Op. cit.

Un aspecto importante a señalar, es que dentro de los mecanismos de coordinación, se encuentran los convenios con las diversas entidades federativas, que permiten la vinculación orgánica de los estados de la Federación y el gobierno Federal en los casos y situaciones que lo requieran.

El penúltimo párrafo del artículo en estudio, cita la "inducción y la concertación con los particulares", a la par del artículo 25, para que participen en la realización de planeación correspondientes. Lo que se realiza teóricamente, mediante foros de consulta.

Por último, debemos señalar, que el sistema de planeación democrática así como la "Ley de Planeación", base de las acciones y programas de las dependencias gubernamentales, tienen su fundamento Constitucional en el último párrafo del artículo 26, mismo que otorga facultades al Congreso para regular la materia de planeación, así como por el artículo 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F de nuestro máximo ordenamiento.

**La Planeación Democrática dentro del Sector Eléctrico Nacional, tuvo un fuerte impacto durante el sexenio salinista (1989-1994):**

El Plan Nacional de Desarrollo de dicho periodo convocó a tres grandes Acuerdos Nacionales que fueron: el Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática; el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; y el Acuerdo para el Mejoramiento productivo del Nivel de Vida, acuerdos sobre los que se finca la "modernización", meta fundamental de este periodo presidencial y marco del que surge el denominado Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994<sup>41</sup>, mismo

---

<sup>41</sup>Publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha Lunes 7 de mayo de 1990.

que se fija como propósito, el ubicar al Sector Energético como un protagonista importante en el proceso de modernización nacional, que pueda responder a los retos que los Acuerdos Nacionales consideran.

El Programa recogió las propuestas y conclusiones del Foro de Consulta Popular sobre energéticos celebrado en distintas partes del país, durante febrero y marzo de 1989, enriquecido por miembros del Poder Legislativo a través de las comisiones especializadas, con la participación, asimismo, de los sectores social y privado, creando un Programa, producto de la concertación en el exterior y hacia el exterior del mismo sector.

El Programa Nacional de Modernización Energética es más particular que el Plan Nacional de Desarrollo, ya que incluye el detalle programático indispensable para fijar la estrategia y el rumbo básico para la modernización del sector.

El Programa establece un balance general de la situación en que se encontraba el sector energético en 1990, fija los objetivos que perseguía el sector energético (garantizar la suficiencia energética; fortalecer la vinculación del sector energético con la economía, la sociedad y la protección del ambiente y consolidar un sector energético más moderno y mejor integrado), así como la estrategia a seguir para armonizar un fortalecimiento estructural del sector con un incremento de su acervo productivo, no solo con la idea de crecer "per se", sino también para hacerse más eficiente productivo y racional de los recursos.

El Programa propone cinco prioridades a lograr: productividad; ahorro y uso eficiente de la energía; financiamiento del desarrollo y expansión de la oferta; diversificación de fuentes, y participación eficaz en el mercado internacional, bases de la nueva política energética nacional y cuyos logros implicarían conformar el moderno Sector Energético mexicano.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Dicho programa señala como objetivos los siguientes:

- a) Garantizar la suficiencia energética.
- b) Fortalecer su vinculación con la economía, la sociedad y la protección ambiental.
- c) Consolidar un Sector Energético más moderno y mejor integrado.

Los que se procurarían lograr a través de las prioridades señaladas anteriormente.

Con respecto al contenido del Programa podemos destacar lo siguiente:

1) Es un Programa de carácter nacional e integral, ya que considera el desarrollo de todas las fuentes de energía, vinculado estrechamente, y derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que norma las actividades del sector durante la administración del mismo periodo, y que establece los objetivos, estrategias y políticas principales que por las propias características del sector rebasan el horizonte temporal considerado.

2) Presenta escenarios hasta 1994, término de su vigencia normal, así como previsiones sobre la evolución esperada de demanda y energía hasta el 2010, fecha en que se podrán apreciar plenamente las políticas de los proyectos de la administración 1988-1994.

3) Sus principales áreas de enfoque son el sector petroquímico y el sector eléctrico, en sus diversas modalidades.

4) Nos señala que este sector es de vital importancia, ya que (en 1990):

a) Proporcionaba la energía necesaria para el funcionamiento y expansión del aparato productivo y para la elevación del bienestar social.

b) Aportaba el 4.2% del PIB, empleando directamente a más de 300 mil personas.

c) La inversión realizada del sector respecto del total del sector público fue de 180 billones de pesos: el 43% de los ingresos de la Federación durante los años de 1983-1988, siendo para 1988 de 35%.

d) Durante 1983-1988, la capacidad instalada de energía eléctrica se incrementó 500%. La generación en 593% y la cobertura a 11.5 millones más de usuarios.

5) Las restricciones en materia de recursos financieros impactaron la operación misma del sector, así como su cartera de proyectos de inversión para 1990, siendo

---

estos, algunos de los factores que pusieron en peligro las actividades del sector, por lo que:

6) Se planteó la necesidad de revisar las estructuras organizacionales, descentralizar funciones, y delimitar responsabilidades, a fin de que se pudieran alcanzar nuevas circunstancias e magnitud y eficiencia.

7) En cuanto a los Lineamientos de Política para la Modernización del Sector Energético, señala que:

a) Es necesario que el Sector Energético incremente su inversión en términos reales, acompañado de crecimiento y PRODUCTIVIDAD. En el caso de la rama eléctrica, reduciendo los usos propios, pérdidas de transmisión y distribución de los recursos adicionales para el mejoramiento de líneas y transformadores. Continuar los programas intensivos de mantenimiento en las plantas generadoras, y agilizar los de rehabilitación y modernización de las centrales termoeléctricas.

b) Es necesario que los usuarios lleven a cabo programas de AHORRO Y USO EFICIENTE DE ENERGÍA, siendo conveniente crear una conciencia social sobre la importancia de este asunto. En consecuencia, replantear políticas de precios y tarifas de los energéticos, asignar partidas presupuestales para la ejecución de acciones de ahorro de energía, reglamentar la cogeneración, entre otras. Un paso trascendente sobre este asunto, se dio con la creación de la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.<sup>43</sup>

c) Buscar MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO, que estimulen el sector, incluyendo el cumplimiento del Convenio para la Rehabilitación Financiera de CFE de 1986; Recuperar el nivel de inversión necesario para garantizar el suministro de

---

<sup>43</sup> Misma que se creó por Acuerdo Presidencial publicado el 28 de Septiembre de 1989, teniendo por objeto "fungir como órgano técnico de consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos de los estados y de los municipios y de los particulares, cuando así lo soliciten, en materia de uso y ahorro eficiente de energía" (Artículo Segundo). Se trata de un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Federal, integrada por los titulares de la SEMIP, y representantes de la SHCP, SECOFI, SCT, SEDESOL, SEP, DDF, PEMEX y CFE. Las atribuciones de esta Comisión se encuentran en el artículo Tercero del Acuerdo, y principalmente son las de promover, estimular, y encauzar el ahorro de energía.

electricidad; Continuar el saneamiento de la entidad, y atender los compromisos de productividad; Fomentar el autoabastecimiento, preferentemente mediante cogeneración; La posibilidad de participación del ahorro privado en los proyectos de infraestructura energética, a la vez que, "garantizar el carácter estratégico del Sector Energético". En cualquier caso, resulta importante que ciertos proyectos de inversión, queden fuera de las limitaciones presupuestales, a efecto de tener mayores oportunidades de financiamiento.<sup>44</sup>

d) **DIVERSIFICAR FUENTES DE ENERGÍA**, fortaleciendo y ampliando la prospección nacional de los recursos energéticos importantes (carbón, uranio, geotermia e hidráulica), incluyendo asimismo, las fuentes no convencionales y evaluando los potenciales de cada uno.

e) **REORGANIZAR Y REESTRUCTURAR LAS ENTIDADES DEL SECTOR**, que permitan contar con unidades manejables y medibles. En el caso de CFE, constituir unidades que constituyan "Centros de Resultados", así como avanzar en la liquidación de Compañía de Luz y Fuerza del Centro <sup>45</sup>

f) A efecto de fortalecer la **COMERCIALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN INTERNAS**, reforzar la red troncal del Sistema Interconectado Nacional de Energía Eléctrica, para el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, modernizar las redes de transmisión: Líneas, transformadores, etc. así como sistemas de lectura, cobranza y atención a los usuarios. Contrarrestar los costos de electrificación rural autorizando el autoabastecimiento e incluso la microhidráulica, entre otros.

---

<sup>44</sup> Tal es el caso del recién concretizado proyecto de la Planta Samalayuca II, que tiene como principal característica la aportación de capitales extrapresupuestales privados, no como medio de apropiación particular sobre el inmueble, sino como forma de financiamiento de dicha instalación.

<sup>45</sup> Al respecto, debe señalarse que con fecha 9 de febrero de 1994, se publicó en el D.O. el "Decreto por el cual se crea el organismo público descentralizado Luz y Fuerza del Centro", como resultado de la reforma al artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, previendo que el Ejecutivo Federal, dispusiera la constitución, estructura y funcionamiento de un organismo descentralizado que tuviera a su cargo la prestación del servicio que venían proporcionando las empresas en liquidación que el mismo precepto señalaba, reorientando de esta forma las medidas tomadas hasta ese momento.

g) Hacer más autónomas las entidades y fortalecer sus órganos de gobierno en el sector, dependiendo de un coordinador sectorial que armonice las **RELACIONES SECTORIALES**, para garantizar la convergencia hacia los objetivos establecidos y una participación eficaz en los aspectos estratégicos.

h) Fomentar programas de **CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO A LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y AL DESARROLLO REGIONAL**.

i) Fortalecer la **INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO DEL SECTOR**. En lo relativo a energía eléctrica, continuar trabajando a través del Instituto de Investigaciones Eléctricas, en la investigación de mejores métodos para la transmisión y distribución de la energía.

Este fue, pues, el Programa que fijó las bases de política energética en nuestro país de 1988 a 1994.

### **C) EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.**

Realizar un estudio, aunque somero del artículo 27 constitucional, no sólo rebasaría las pretensiones de este trabajo, sino que por su propia extensión, contenido e importancia, implica el tratamiento de varios temas de medular interés.

Considerando esta situación, trataremos en esta tesis, únicamente los textos del precepto que se relacionen con el tema la misma.

El párrafo sexto del artículo 27, se refiere en principio al uso y aprovechamiento de los recursos naturales señalados en los dos párrafos anteriores, por particulares o sociedades, a los cuáles se les haya concesionado dicha facultad, conforme a la ley, y señala otras normas relativas a la cuestión de los recursos naturales. Sin embargo, al final de este párrafo se señala:

"(...) Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir, y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."

Antes de entrar a considerar los aspectos esenciales de este extracto, concernientes a nuestro tema, haremos un pequeño recordatorio sobre la interpretación histórica de la propiedad de los recursos naturales de la Nación:

La Constitución de 1917 introdujo en su artículo 27, el concepto de derecho de propiedad, como función social, diferente al mismo numeral de la Constitución de 1857, que protegió la propiedad privada sin más limitación que la utilidad pública, como un derecho absoluto.

El maestro Rojina Villegas afirma que el concepto de propiedad adoptado por la Constitución de 1917 y su legislación derivada proviene de las ideas de Duguit, jurista francés, quien consideró que el derecho de propiedad no es innato al hombre, ni anterior a la sociedad (negándolo tanto en un aspecto sociológico como jurídico), ya que el Derecho no es concebible, sino en la implicación de una relación social, y por consiguiente, no puede existir un derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación voluntaria para lograr la convivencia social. Por lo tanto, el Estado no está impedido, como señala la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano<sup>46</sup> para limitar, organizar, o restringir la propiedad, ya que la propiedad tiene más bien un sentido social. Esta tesis se funda en un concepto de solidaridad social cuyos objetivos son:

---

<sup>46</sup>Artículo 17. "Siendo la propiedad privada un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exija evidentemente la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa" en "1879-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". Secretaría de Gobernación. Edición Conmemorativa. México 1989.

i) Realizar aquellos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social;

ii) Abstenerse de ejecutar actos que lesionen esta última e imponiendo obligaciones para hacer cada vez más perfecta la solidaridad social.

La propiedad, es pues, consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia humana.<sup>47</sup>

Esta tendencia socializadora de la propiedad, sirvió como base de las disposiciones del Código Civil para el D.F. de 1928 fundado en nuestra Carta Magna de 1917, que considera la propiedad como un derecho derivado de la sociedad, y sujeto a las modalidades dictadas por el interés público, condicionado por una serie de actividades consideradas de interés social, tales como: la distribución equitativa de la riqueza, la conservación de los recursos naturales, y las actividades de carácter estratégico, entre muchas tantas, dentro de las que se encuadra la energía eléctrica como actividad exclusivamente encomendada a la Nación.<sup>48</sup>

Ahora bien, con respecto a este artículo constitucional y el tema que nos abarca, debemos asimismo referirnos al texto exacto que se refiere a la energía eléctrica, siendo menester señalar lo siguiente:

La Energía Eléctrica, como cualquier otro tipo de energía, tiene diferentes fases vitales: Desde su Generación hasta su abastecimiento a los ciudadanos (usuarios) recorre varios procedimientos, o etapas, que como señala propiamente la Constitución son:

---

<sup>47</sup> Rojina Villegas Rafael. "Compendio de Derecho Civil". Editorial Porrúa. México 1982. Volumen II página 83. Páginas 12-15.

<sup>48</sup> Al respecto de la interpretación constitucional del artículo 27 con relación a la propiedad, sugerimos la lectura del libro "La Interpretación del Artículo 27 Constitucional", Molina Enriquez, Andrés, publicado por Editorial Porrúa..

- a) La Generación.
- b) La Transformación.
- c) La Conducción.
- d) La Distribución.
- e) El abastecimiento.

Independientemente de lo que la ley entiende por los conceptos anteriores (Ver capítulo relativo al Contenido del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica), definiremos conforme a su concepto técnico, en palabras sencillas, los mismos:

a) La **GENERACIÓN** es la producción de energía eléctrica por el consumo de alguna otra forma de energía, utilizando los sistemas y equipos correspondientes. Es la fuente generadora de la Energía Eléctrica, proveniente de(l) (la):

- 1) Movimiento del Agua (Hidroeléctrica);
- 2) Combustible o gas natural (Termoeléctricas);
- 3) Producción de vapor extraído del subsuelo (Geotérmicas);
- 4) Turbogas y vapor (Ciclo Combinado);
- 5) Diesel (Combustión Interna);
- 6) Turbogas;
- 7) Carbón (Carboeléctricas);
- 8) Aprovechamiento del vapor a presión estimulado por la fusión atómica (Nucleoeléctricas).
- 9) Eólica (recientemente introducida en México).

b) La **TRANSFORMACIÓN** es la conversión de las características de la tensión y de la corriente eléctrica, para adecuarlas a las necesidades de transmisión y distribución de la energía eléctrica.

C) La CONDUCCIÓN es la transmisión de la corriente de un lugar geográfico a otro.

D) La DISTRIBUCIÓN es la conducción de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios.

E) El ABASTECIMIENTO, es la aplicación de la energía eléctrica a cada uno de los diferentes destinos requeridos.

El artículo 27 Constitucional, párrafo sexto, que ya transcribimos, señala que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, prohibiendo asimismo el otorgamiento de concesiones a los particulares por lo que siendo indudablemente clara la disposición en lo relativo a la participación de los particulares, no queda más duda que preguntarnos ¿que debemos entender por servicio público de energía eléctrica?, dado que las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1992, tuvieron a dudosamente excluir una serie de actividades, que como veremos más adelante, simplemente no se consideran servicio público por el solo hecho de que la ley lo exprese. Nuestra tarea será en esencia definir lo que se entiende por Servicio Público de Energía Eléctrica y analizar si es posible conforme al artículo 27, permitir la participación de los particulares en este campo, a la luz de nuestra Carta Fundamental. Estos puntos los trataremos en el último capítulo de este trabajo.

#### D) EL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL.

Se transcribe a continuación este artículo, con la aclaración de que los párrafos que resaltan en negrillas, son los que interesan a este estudio.

ARTICULO 28.- En los Estados Unidos Mexicanos, quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto, obtener el alza de los precios, todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre competencia o la competencia entre sí, y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva, indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clases social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos, que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores, y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere este precepto: Correos; Telégrafos; Radiotelegrafía y la Comunicación vía Satélite; Petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica

básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.(...)

(...) El Estado, sujetándose a las leyes, podrá, en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a regímenes de servicio público, se apegará a lo dispuesto por la Constitución, y solo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de esta.

Considero interesante, antes de iniciar la reflexión del presente artículo, transcribir las palabras del Lic. Jorge Ruiz Dueñas al referirse a las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo económico nacional:

"La economía mixta de mercado, que en nuestro caso propone la norma fundamental, pretende atemperar los abusos de un régimen de competencia libre y brindar mayor

estabilidad política, económica y social; asimismo, intenta una distribución equitativa de bienes y servicios y el desarrollo integral del país en términos de un nacionalismo que se desea progresista. Para todo ello, las reformas y adiciones constitucionales de 1983, han definido la rectoría del Estado en el desarrollo nacional integral, tal como lo propugnan otras constituciones occidentales.<sup>49</sup>

El artículo 28, señala en general, la prohibición de los monopolios, y todas aquellas prácticas monopólicas así como otras actividades que se consideran dañinas para la economía.

Fija a su vez, las consecuencias de llevar a cabo estas prácticas en aras de garantizar el beneficio social general.

Determina, por otra parte que los artículos básicos podrán tener precios máximos y que se asegurará la protección a los consumidores, propiciando su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Excluye de ser considerados monopolios, diversas actividades relevantes, entre las que se encuentra la electricidad.

Permite la concesión de los servicios públicos, atendiendo a los principios constitucionales y legales.

Fundamenta los subsidios y su debida aplicación.

Tomando en consideración las ideas citadas en este artículo anterior, en el que principalmente resalta, para los fines de este trabajo, la exclusiva incumbencia del Estado en las actividades consideradas como estratégicas, debemos de analizar detalladamente la normatividad, recientemente reformada de las leyes relativas al

---

<sup>49</sup> Ruiz Dueñas, Jorge. "Áreas estratégicas y Áreas Prioritarias del Desarrollo Económico Nacional", en "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.

servicio público de Energía Eléctrica, y en especial a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, a la luz de cuatro factores esenciales:

- a) La naturaleza y tendencia de la Constitución Mexicana, en general.
- b) Las tendencias económicas y políticas del Sexenio Salinista en relación al sector eléctrico.
- c) La naturaleza del Servicio Público en general, y del Servicio Público de Energía Eléctrica.
- d) La adecuación o no adecuación de la regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica a la naturaleza y tendencia de la Constitución Mexicana, durante las reformas a la normatividad en materia eléctrica, durante el sexenio Salinista.

Algunos de estos temas ya han sido tratados en este capítulo, y los restantes serán analizados en los capítulos siguientes, siempre manteniendo entre ellos una relación cercana.

Es menester señalar, antes de proseguir, que:

Nuestra Constitución prohíbe los monopolios en el primer párrafo del artículo 28. Estos son todas aquellas prácticas, principalmente de carácter comercial, que acaparen o controlen cualquier actividad del mercado, eliminando la libre determinación de las ofertas, necesidades, precios, y demás factores, evitando la libre concurrencia de los sujetos activos y pasivos de la economía, y causando efectos controlados en la misma. Sin embargo, la misma disposición excluye ciertas actividades que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas señaladas por esta, entre las que se encuentra la electricidad.

En una interpretación literal del precepto, podemos llegar a dos conclusiones:

Primera.- Si bien es cierto que el precepto prohíbe la existencia de los monopolios, también lo es, que conforme al mismo, la electricidad no debe considerarse como tal en un sentido legal, y esto evidentemente nos hace apreciar que nuestra Carta Fundamental presume, que de conformidad con el artículo 27, párrafo sexto, en sentido económico y real sí lo es. Por lo tanto, el que se haya tenido que excluir para otorgarle estas facultades al Estado, nos hace presumir que no puede existir participación de ninguna persona o entidad que no sea éste.

El argumento termina de rematar nuestra propuesta inicial, cuando señala que el Estado contará con organismos y empresas necesarias para el eficaz manejo de dichas áreas estratégicas y prioritarias, aunque señala (solamente para efectos de las áreas prioritarias) que de acuerdo a las leyes, podrá participar por sí o con los sectores social y privado (excluyendo a las áreas estratégicas), a pesar de que esta interpretación es discutible, según algunos, y en los párrafos siguientes, dilucidaremos, porque esta interpretación es errónea.

Así pues tenemos los siguientes elementos a considerar:

a) El artículo 25 señala que el Sector Público, tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas y prioritarias señaladas en el 28, párrafo cuarto, debiendo mantener el Gobierno Federal, la propiedad y control sobre los organismos que se establezcan en su caso, como una respuesta a una necesidad sobretodo de carácter social, en la que se da por entendido que el Sector Privado tiene como principal meta la obtención de ganancias a través de sus actividades, y que las inversiones de gran magnitud hechas por el mismo, no tienden a realizarse con criterio social, factor que en actividades tales como los servicios públicos, es indispensable considerar y que solamente el gobierno tiene capacidad de realizar.

El Sector Privado, en este sentido, tiende a "abusar", por su propia naturaleza, dado que las estructuras que lo conforman no están destinadas a cubrir satisfactores sociales, sino a lograr metas económicas tan lejanas como sus alcances lo permitan. El gobierno, por su parte, tiene una responsabilidad social más evidente, ya que uno de sus fines es conseguir el bien común, a través de sus diferentes instrumentos de acción. (Discutible, es sin embargo, de la misma manera, el hecho de que el Gobierno en diversas ocasiones haya sido omiso en el cumplimiento de este fin, pero dicha situación se deriva no de la naturaleza propia del Gobierno, sino de su a veces evidente ineficiencia). Es menester, sin embargo, remitirnos al caso concreto de las diferentes actividades de Servicio Público.

Con las ideas anteriores no nos queremos orientar hacia una nueva "estatización" ni mucho menos. Existen actividades que evidentemente no pertenecen al ámbito del Estado, tales como la participación en empresas de actividades no estratégicas ni prioritarias, sin una justificación plena.

b) El mismo artículo 25 señala que las ÁREAS PRIORITARIAS del desarrollo, podrán ser impulsadas por el Gobierno Federal, participando por sí, o con los sectores social y privado.

c) Por su parte, el artículo 27 Constitucional señala exclusiva actividad de la Nación, la relacionada con la prestación del servicio público de energía eléctrica, señalando que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares.

d) El artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios en general.

e) Asimismo, el 28 señala que ciertas actividades que el Estado ejerza de manera exclusiva, tales como la electricidad (sin distinguir si para servicio público o no, como en el 27), no se considerarán monopolios. Por lo tanto, se entiende implícitamente que si es una actividad que necesita la ley excluirla, realmente, se trata de un monopolio.

f) El monopolio estatal, en este caso, se refiere al acaparamiento de una actividad, que solo el Estado podrá llevar a cabo, por ciertas razones, y esto nos hace definir que si es un Monopolio Estatal, nadie más podrá participar en dicha actividad.

El párrafo quinto, sin embargo, deja una duda aparente de interpretación gramatical, en la que se podría entender que tanto en las actividades estratégicas como prioritarias, de acuerdo a las leyes, podrán participar los sectores social y privado. Al respecto, tendremos que ir más allá de la interpretación literal y gramatical, remitiéndonos al espíritu de las normas que nos señalan estos aspectos. A continuación analizaremos lo que son las Áreas Estratégicas y las Áreas Prioritarias.

## E) ÁREAS PRIORITARIAS Y ÁREAS ESTRATÉGICAS.

Derivada de la necesidad de cubrir los intereses públicos, surgió una distinción encaminada a encasillar ciertas actividades económicas que tienen diferente tratamiento por su distinta naturaleza: las áreas estratégicas y las áreas prioritarias. Por ello, es recomendable en este momento, entender qué las distingue.

### E1) ÁREAS PRIORITARIAS.

Se definen como "el conjunto de actividades económicas - producción, y distribución de bienes y servicios - que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas, y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional."<sup>50</sup>

El sistema económico mexicano, se ha conformado, constitucionalmente como un sistema de economía mixta, que implica la intervención del Estado en determinados

---

<sup>50</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Voz "Áreas Prioritarias". Editorial Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1991.

renglones económicos para atemperar las crisis cíclicas del capitalismo y fortalecer la estabilidad económica, social y política.

A la par de las actividades denominadas "estratégicas", que trataremos más adelante, la Constitución, permite al Estado participar en otras actividades económicas no estratégicas a fin de organizarlas y fomentar el desarrollo nacional. Esto significa que no siendo estratégicas, se entienden importantes, pero no a tal grado de plasmarlas en la Constitución y hacerlas permanecer perennemente. Así pues, las prioridades económicas pueden cambiar conforme al "status" del desarrollo nacional, hecho que explica la razón por la cual, a diferencia de las áreas estratégicas, las áreas prioritarias, no están de antemano clasificadas en nuestra Carta Fundamental.

Las áreas prioritarias pueden impulsarse y desarrollarse por el sector público exclusivamente o por éste con la participación de los sectores social, privado o ambos, de conformidad con los artículos 25 y 28 constitucionales.

En todo caso, el Estado debe realizarlo por medio de organismos y empresas públicas para su eficaz manejo. Empresas denominadas "Paraestatales", cuyo término no muy afortunado, según algunos autores, en términos sencillos implica la vinculación de dichas empresas con el Estado en términos decisorios y rectores, pero con patrimonio y personalidad propios, distintos al Estado mismo.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> El Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluye dentro de la Administración Pública Paraestatal a los Organismos Públicos Descentralizados; las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Los Fideicomisos Públicos. Todas estas entidades tienen como características primordiales: 1) Ser órganos que dependen indirectamente del Ejecutivo Federal, a diferencia de la Administración Pública Centralizada o la Desconcentrada, que son órganos inferiores subordinados a Secretarías, Departamentos de Estado. 2) Tienen Personalidad y Patrimonio Propios, diferente de las desconcentradas que pueden o no tener patrimonio o personalidad propios, así como de las centralizadas; y 3) Posee facultades propias más autónomas, distinto de las desconcentradas que poseen facultades limitadas y subordinadas a las dependencias. Al respecto de la naturaleza de la Administración Pública Descentralizada en México consultar Acosta Romero, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo". Porrúa. México 1993. y Fraga, Gabino "Derecho Administrativo". Porrúa, México 1993.

En el Programa Nacional de Desarrollo 1984-1988, por ejemplo, se señalaron las áreas de la empresa pública en las que el Estado debía participar, dividiendo las actividades prioritarias en: "áreas de concurrencia prioritaria" y "áreas de concurrencia complementaria."

Las primeras se referían a aquellas de importancia para el desarrollo de la economía nacional y por sus requisitos de inversión, tiempo de maduración o por utilizar tecnologías nuevas o de punta, justificando la concurrencia de la empresa pública. En cambio, el desarrollo de las segundas se llevaría a cabo por los sectores social y privado y solo participaría el Estado en las mismas, cuando la intervención de los sectores señalados fuera insuficiente.

## E2) ÁREAS ESTRATÉGICAS.

Se definen como el "Conjunto de actividades económicas de producción y distribución de bienes y servicios que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional"<sup>52</sup>

En los términos del artículo 25 constitucional, el gobierno federal debe mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que desarrollen las áreas estratégicas, garantizando así que el proceso decisorio sobre las referidas actividades nunca estar fuera de la esfera pública.

---

<sup>52</sup> Ibidem. Voz. "Áreas estratégicas".

Como ya señalamos con anterioridad, el artículo 28 enumera de manera limitativa las áreas estratégicas, en su párrafo cuarto Estas son:

Correos, telégrafos, comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y actividades expresamente señaladas por las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La diferencia entre las áreas estratégicas, y las prioritarias, pues, está bien definido en estos dos artículos (25 y 28 ), y estriba en que como lo dispone el artículo 25, las primeras estarán a cargo exclusivo del Estado, el cual mantendrá la propiedad y el control de los organismos que en su caso se establezcan para llevarlas a cabo: "No es posible, en consecuencia que los grupos sociales o los particulares participen o concurren<sup>53</sup> con el Estado en las áreas estratégicas, o compartan con el la propiedad de los organismos , que tengan a su cargo alguna área estratégica"<sup>54</sup>

Algunos tratadistas consideran, al igual que el maestro Jorge Witker, en una interpretación literal de los párrafos cuarto y quinto del artículo 25, que el Estado no tiene exclusividad en las áreas estratégicas, dado que señala que "...podrá participar por sí o con los sectores social o privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo"<sup>55</sup>, dado que la palabra *asimismo* abre la puerta a que los sectores social y privado participen con el Estado en las áreas estratégicas. Esto, es, a juicio del autor de esta tesis, completamente infundado, dado que el propio artículo 25 aclara este problema en su párrafo quinto, que señala: "Asimismo, podrá

---

<sup>53</sup>Concurrir: 1.-Juntarse en un mismo lugar o tiempo, diferentes personas, sucesos o cosas.// 2.- Contribuir con una cantidad para determinado fin. en "Gran Diccionario PATRIA de la Lengua Española". Tomo II. Editorial Patria. México 1983.

<sup>54</sup> Molina Pasquel., Roberto en "El Marco Constitucional de la Rectoría Económica del Estado", en "Los Derechos del Pueblo Mexicano". Doctrina . Tomo I. P. 274. Op. cit.

<sup>55</sup>Witker, Jorge en "La empresa pública en México y España, un estudio comparativo de derecho administrativo" páginas 77 y 78, citado en Molina Pasquel, Op. cit.

participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

Otros autores<sup>56</sup> afirman rotundamente que la redacción del párrafo cuarto, no deja lugar a duda respecto de la exclusividad estatal en lo relativo a áreas estratégicas, al establecer que el gobierno federal deberá tener invariablemente no solo la propiedad sino también el control de los organismos que tengan a su cargo este tipo de actividades. Tan es así, que la iniciativa presidencial para reformar el artículo 25, con el fin de nacionalizar la electricidad en México, permitía la inferencia del sector social en las áreas estratégicas, proponiendo el siguiente texto:

"El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas definidas por esta Constitución. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la ley precisará formas de participación social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y operación."

Sin embargo, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, consideró necesario un cambio, a fin de señalar claramente que el gobierno federal, siempre mantendría "la propiedad y el control sobre los organismos" con los que cuenta para atender las áreas estratégicas de la economía<sup>57</sup>, situación que nos obliga a reflexionar, que de ser cierta o atinada la interpretación extensiva a las áreas estratégicas, esta modificación de la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales no hubiera surgido.

Este precepto constitucional, enfrentado al párrafo comentado del artículo 27 del mismo ordenamiento y a la nueva regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica,

<sup>56</sup>Vgr. El maestro Molina Pasquel. Op. cit.

<sup>57</sup>Molina Pasquel, Roberto. Op. cit. p. 274.

nos obliga a repetirnos de nuevo la pregunta que nos hemos formulado veladamente hasta este momento: ¿Se adecúa la recién creada normatividad de este Servicio a los principios económicos constitucionales y a las necesidades de México?

#### F) EL ARTICULO 73, FRACCIONES XXIX-D; XXIX-E; XXIX-F.

En general, y sin detenernos ampliamente en estas normas, podemos señalar que el artículo 73, en su fracción XXIX-D, faculta al Congreso de la Unión, para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

El artículo 73, XXIX-E, le otorga al Congreso de la Unión, la facultad para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

Y por último, el artículo 73, XXIX-F, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional.

Solo para efectos de conocimiento, señalaremos que el mismo artículo en su fracción XXIX-A, punto 5o, le otorga al Congreso de la Unión la Facultad de establecer contribuciones ESPECIALES sobre Energía Eléctrica, en su inciso a).

## CAPITULO II.- CONSTITUCIONALISMO SOCIAL, NEOLIBERALISMO Y DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES.

Es conveniente en este punto de nuestro trabajo, (una vez considerada la naturaleza originaria del Capítulo Económico Constitucional y a la vez, el enfrentamiento tan radical de las reformas económicas en México durante el último sexenio) analizar tres puntos esenciales que nos llevarán a la final conclusión del mismo:

En primer lugar, la naturaleza del Constitucionalismo Social Mexicano como base ideológica del Constituyente de Querétaro de 1917 y la orientación de nuestra Constitución en 77 años (1917-1988); en un segundo lugar, el "Liberalismo Social y la Reforma del Estado" en México, a partir de 1989, como perfilamiento de nuestro país a un capitalismo postmoderno y por último, como punto de encrucijada entre los dos puntos anteriores, una remisión a la teoría constitucional sobre las "decisiones políticas fundamentales" a la luz de Carl Schmitt y Diego Valadés.

### A) EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO.

La Constitución Mexicana, marcó un nuevo camino constitucional en los Estados contemporáneos: La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789) en la que se basaron las cartas Fundamentales de los siglos XVII y XIX, desencadenó una tendencia constitucional de carácter individualista y liberal, cuyo objetivo era la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre, garantizando la libertad de las fuerzas económicas frente al Estado; la no intervención del mismo en la vida económica de las naciones y parafraseando a Sayeg Helu "la esclavitud del hombre por las cosas". Este orden de ideas rompió conjuntamente con la masificación de los medios de producción, la tecnología y los factores de la producción con un ideal eternamente buscado por el hombre: la justicia social. Así pues, 128 años después del Documento francés, México superó las limitaciones de este documento y

sus repercusiones en la vida real, considerando como factor fundamental del desarrollo de las naciones y medio para el bien común, la conciliación entre la individualidad y lo social, con la no fácil tarea de estructurar una teoría que les permitiera la pacífica coexistencia a ambos, y el respeto de sus intereses. Esta nueva modalidad constitucional, denominada como "socio-liberalismo", o "liberalismo social", fue la semilla de muchos documentos fundamentales que múltiples naciones vieron nacer en los momentos terminales del Liberalismo.

Luchas encarnadas de nuestra historia entre conservadores y liberales, democracias y tiranías, y la individualidad contra la sociedad, fueron antecedentes de una preocupación por lo social, destinada al alivio del dolor de las mayorías. Ya desde el siglo XVI, se vislumbraban las figuras mexicanas que apoyaban el ideario liberal-social: Vasco de Quiroga, fray Bartolomé de las Casas, y en el siglo XVIII, Clavijero y Alegre.

Sayeg Helú considera el nacimiento de la Constitución del '17, como el hito de una nueva concepción de Derecho constitucional: "El Nuevo Derecho Constitucional" no solo en un plano nacional, sino en todo el Mundo: La prueba se desahoga con ennumerar la Constitución de Weimar de 1919, la irlandesa de 1937, la paraguaya de 1940, la húngara de 1946 o la italiana de 1947, como ejemplos enunciativos de la influencia de esta corriente en el ámbito global.

"La Constitución Mexicana de 1917, significa, en este sentido, la superación del liberalismo individualista y abstencionista - con todos los males inherentes a dicho sistema-; pues sin abandonar el régimen de libertad que éste supone, lo troca en un liberalismo social y proteccionista. Este socio-liberalismo ha venido imponiéndose, y se nos antoja, por hoy, como la solución más idónea al problema central del hombre: la búsqueda de su felicidad."<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>Sayeg Helú, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Fondo de Cultura Económica. México 1991. Página 704.

El autor citado, sostiene que, aunque se afirma la contradicción entre liberalismo y derecho social, "El liberalismo...supone un abstencionismo estatal, frente al intervencionismo que implica el social; éste nace como una reacción de aquél.(...) Más que oponerse entre sí, liberalismo y derecho social se complementan, y los principios que -tal vez- proclamaba el libero-individualismo vienen a hacerse posibles solamente dentro del marco del derecho social; libertad, igualdad y seguridad se positivizan y la propiedad asume el verdadero carácter de función social que le corresponde. El Estado se obliga a intervenir, equilibrando las fuerzas, para hacer posible la realización cabal de estos postulados fundamentales; y la extensión de los mismos a todos sus súbditos, sin excepción, pasa a ser la finalidad suprema de él"<sup>59</sup>

#### B) ¿NEOLIBERALISMO O LIBERALISMO SOCIAL EN EL "MÉXICO NUEVO"?

No cabe ninguna duda sobre el cambio que México tuvo en los últimos 6 años. El gobierno lo propició a la par de los intereses particulares; la comunidad internacional lo resaltó y para los mexicanos no fue solamente evidente, sino también sorpresivo. Las tendencias "revolucionarias", se sustituyeron y el ideario, así como el discurso político, cambiaron de sentido, orientándose hacia una nueva dirección en el rumbo económico, político y legal de nuestro país: La apertura comercial, la desregulación económica, la desincorporación de empresas paraestatales, la creación del Programa Nacional de Solidaridad y sus fundamentos operativos, etcétera, son el quebrantamiento de una tradición estatal de alrededor de 70 años, fundada en el ideario que la Revolución Mexicana legó a esta nación.

El discurso político salinista consideró su fundamento ideológico como "Liberalismo Social", mientras que paralelamente se habló de Neoliberalismo o Neoclasicismo como la doctrina económica aplicada en realidad durante su mandato. Y es importante aclarar

---

<sup>59</sup>Ibidem. Página 706.

desde este momento, que ambas teorías no son lo mismo, de conformidad con algunos autores, y entre ellos René Villareal, indica 15 puntos que pueden tomarse en consideración para distinguir ambas doctrinas y que son : 1) Objetivo; 2) Filosofía Política; 3) Papel del Mercado; 4) Papel del Estado; 5) Política Económica; 6) Política Social; 7) Comercio Internacional; 8) Empresas Públicas ; 9) Relación entre los actores económicos; 10) Política Fiscal; 11) Inflación; 12) Empleo; 13) El motor del crecimiento; 14) El gasto social en el presupuesto; 15) Política Industrial y tecnología.<sup>60</sup>

(Para efectos del siguiente análisis comparativo, señalaremos NL, cuando hablemos de Neoliberalismo, y LS, cuando tratemos Liberalismo Social.)

- 1) **Objetivo:** El NL, procura alcanzar la eficiencia productiva y la asignación óptima de recursos, premiando a los más aptos y competentes del mercado; el LS pretende alcanzar un crecimiento económico sostenido y sustentable con equidad social.
- 2) **Filosofía Política:** El NL se basa en el individualismo egoísta de Adam Smith y el movimiento de los individuos por intereses particulares en el libre mercado. El LS, respeta garantías individuales y procura derechos sociales así como la responsabilidad social de la actividad particular
- 3) **Papel del Mercado:** El NL propugna un mercado libre para garantizar la óptima asignación de recursos y el crecimiento con pleno empleo a largo plazo; el LS (visto desde un punto de vista neoliberal), es eficiente en la producción, pero no genera automáticamente el óptimo social, ni asegura la equidad, pleno empleo ni garantiza la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido.
- 4) **Papel del Estado:** En el NL solo garantiza el orden jurídico y social sin intervenir en el mercado. El "Estado mínimo", debe sustituir al Estado benefactor, regulador de la demanda y

---

<sup>60</sup> Villareal René. "Liberalismo Social y reforma del Estado". Fondo de Cultura Económica y Nacional Financiera. México 1993. Páginas 287-308.

promotor del crecimiento; El LS, garantiza el orden jurídico, promueve la eficiencia del mercado, regula sus imperfecciones. Se convierte en empresario de empresas estratégicas. Se reconocen sus alcances y límites. La acción del Estado no sustituye al mercado, sino que le complementa.

**5) Política Económica:** En el NL el Estado tiene una política económica pasiva basada en la mantención de monopolios en la emisión de dinero y en dejar crecer la masa monetaria a una tasa constante. Debe desregular totalmente para reducir trabas económicas y privatizar toda la economía pública. En el LS, la política económica es activa para ejercer una política macroeconómica efectiva que permita regular los ciclos económicos de recesión inflacionaria, desempleo y desequilibrio externo. Regula los mercados imperfectos para promover el crecimiento y un desarrollo sustentable.

**6) Política Social:** En el NL predomina el Darwinismo político (la sobrevivencia del más apto sobre el más débil). La filantropía y la beneficencia son las fuentes del bienestar social. El LS acepta que el problema de la pobreza extrema no lo resuelve el mercado, por lo que el Estado reconoce su compromiso con la equidad y la justicia social y promueve la responsabilidad de la sociedad frente a las desigualdades a través de una política solidaria.

**7) Comercio Internacional:** En el NL, el libre comercio es la política óptima para alcanzar la producción y el consumo. La simple y total apertura del comercio es necesaria y suficiente para optimizar la producción y el bienestar de un país. El LS acepta la apertura activa y negociada con base en acuerdos comerciales basados en principios de reciprocidad y asimetría y se establecen normas y acuerdos de compromisos entre países.

**8) Empresas Públicas:** En el NL no tienen lugar. En el LS, se concentran en áreas estratégicas y prioritarias según la etapa y los objetivos del desarrollo. Pero deben operarse con eficiencia y productividad, actuando en un marco de mercados competitivos. El Estado promueve empresas de solidaridad a través de apoyos técnicos y administrativos de aportación de capital en diversas formas.

**9) Relación entre actores económicos:** En el NL los actores económicos son simples factores de producción en mercado libre. En el LS existe coordinación entre los actores económicos a través de pactos en diversas áreas.

**10) Política Fiscal:** En el NL se reducen los impuestos en aras de que se obtengan mayores ingresos, fomentando crecimiento y empleo. El gasto público no debe ser instrumento de reactivación de la demanda. En el LS paga más impuestos el que más recibe y el gasto público es un instrumento de política económica.

**11) Inflación:** En el NL es un fenómeno monetario, producto del excesivo crecimiento de la oferta monetaria. En el LS la inflación es un fenómeno de causas múltiples, que varía según la coyuntura económica y la etapa de desarrollo del país, e intervienen para generarla factores monetarios, estructurales o perturbaciones externas.

**12) Empleo:** El NL supone pleno empleo a largo plazo. El desempleo a corto plazo es voluntario, o existe una tasa natural de desempleo que no puede disminuirse con una política macroeconómica estatal. En el LS depende del crecimiento de la demanda efectiva, así como de factores estructurales y demográficos.

**13) Motor de crecimiento:** En el NL la inversión privada es el único motor del crecimiento. En el LS también, pero se da la inversión pública complementaria.

**14) El gasto social en el presupuesto:** En el NL es mínimo o inexistente. En el LS representa un porcentaje importante en el presupuesto total y se enfoca bajo una nueva política social.

**15) Política Industrial y tecnológica:** En el NL no existe. En el LS existe una política industrial activa, selectiva y de promoción a la pequeña y mediana industria al desarrollo tecnológico. Se dan programas de competitividad por ramas.

Aunque hemos tratado la comparación anterior solo para efectos didácticos, (dado que en estricto sentido es materia puramente económica), es importante cuestionarnos punto por punto si las reformas legales, económicas y políticas de la reestructuración en México, están de conformidad con el espíritu de nuestra Constitución. El Liberalismo Social fue la base ideológica de nuestra Carta Magna, tal y como lo vimos en el apartado relativo a esta tendencia, y la reforma Estatal se hizo con esta tendencia como base teórica. Sin embargo la apertura y desregulación parecen no tener hasta el momento un "alto" bien definido. Si bien es cierto que la estrategia legal, política y

económica durante los últimos 25 años antes del sexenio salinista, tendió al proteccionismo estatal en materia de energía eléctrica, también es cierto que en los últimos 6 años, esta guarda desapareció y no sabemos hasta donde llegará. Los límites entre Liberalismo Social y Neoliberalismo son frágiles, y las modificaciones a nuestras leyes parecen estar encaminadas a romper con este acotamiento, lo que llevaría a un evidente quebrantamiento social que entonces sí nos alejaría de toda esperanza de justicia social, y por ende de real desarrollo.

El Liberalismo Social, ha sido modificado por razones económicas, aunque al parecer todavía contemos con su presencia. Sin embargo, repetimos, el llegar a continuar con legislaciones, decisiones económicas y políticas que afirmen y radicalicen ejes de cambio como la desregulación, la privatización y el des-estatismo, nos podrían llevar a un obvio Neoliberalismo del cual no estamos en contra, pero si estimamos se encuentra alejado de las verdaderas necesidades de un país intelectual y económicamente subdesarrollado como lo es México y que legalmente atentaría contra los principios fundamentales consignados en nuestra Constitución.<sup>61</sup>

### C) LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES.

Conforme a la teoría constitucional de Carl Schmitt, estudioso alemán de esta rama del Derecho, las "Decisiones Políticas Fundamentales", son aquellos principios centrales en torno a los cuales se encuentra estructurada una Constitución.

---

<sup>61</sup>Al respecto de la política neoliberalista, ver el artículo "El Neoliberalismo no responde a la Realidad Mexicana" publicado en el periódico "El Financiero" el día 24 de noviembre de 1994, que señala "El modelo neoliberal seguido en México ha sido inadecuado a la realidad de nuestro país, y como saldo en este sexenio se dejan millones de desempleados, tasas de interés elevadas, quiebra de empresas, inversión insuficiente, déficit creciente en la cuenta corriente y en la balanza comercial, así como una sobrevaluación del peso y apertura comercial indiscriminada. Especialistas del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México señalaron lo anterior y dijeron que durante estos seis años aumentó la concentración de la riqueza: se privilegió a los grandes capitales extranjeros y nacionales, y se deterioraron tanto el mercado interno como el poder adquisitivo de los trabajadores.(...)"

"La decisión fundamental es principalmente un principio sociológico, un principio que nace del mismo ser de la comunidad, de su historia, de sus costumbres y se impone para crear el orden jurídico."<sup>62</sup>

Al pensar del Licenciado Diego Valadés, las Decisiones Políticas Fundamentales de las que Schmitt habla, encierran "por lo menos tres peligros: el de la imprecisión conceptual, que propicia valoraciones subjetivas acerca de cuáles decisiones pueden ser o no consideradas de este tipo; al de la rigidez constitucional que resultaría de admitir la intangibilidad de tantas decisiones con estas características como los glosadores constitucionales las quisieran encontrar, y el de la extrema generalización, con la consecuente confusión de las normas sustantivas y adjetivas, organizativas y programáticas de una Constitución"<sup>63</sup>

Sin embargo, creemos que existen principios evidentes que nuestra Constitución propugna, y entre ellos se encuentra la protección de las mayorías, sin la anulación de la actividad de los particulares: el Liberalismo Social.

Es difícil considerar en unos cuantos párrafos si el Liberalismo Social ha sido coartado en sus entrañas por las reformas ya no solamente económicas, sino legales que hemos sufrido en los últimos años. Propiamente la base de nuestra disertación no tiene interés en considerar la viabilidad del proyecto económico adoptado, ya que pueden ser convenientes o no sus nuevas facetas. Lo que sí es importante es considerar si en aquellas reformas legales que vieron la luz en el periodo 1989-1994, que tuvieron razones de carácter macroeconómico, se respetó plenamente el carácter constitucional y "macrojurídico" de nuestro país.

---

<sup>62</sup> Carpizo, Jorge. "La Constitución de 1917". p.233, citado en Sayeg, Helú, "El Constitucionalismo Social Mexicano". Fondo De Cultura Económica. Página 675.

<sup>63</sup> Valadés, Diego. "La Constitución Reformada". UNAM/ México, 1987.. Página 268.

E introducimos temerariamente el término "macrojurídico", porque aunque inexistente en la realidad, es importante considerar que al igual que en la economía, ciertas decisiones en el orden legal, no solamente afectan a unos cuantos, sino a todo el conjunto de relaciones compenetradas en el orden jurídico de una nación.

Interesante resulta leer el libro denominado "En Defensa de la Constitución", de Don Emilio Krieger<sup>64</sup>, quien en forma apasionada, enumera una serie de situaciones que han llevado a dudar de la constitucionalidad de las decisiones de carácter político en nuestro país. Discrepamos con este autor, el hecho de que considere "liberalismo social" a la modernización salinista y entienda la tendencia socializadora de nuestra Constitución como "nacionalismo revolucionario", ya que es evidente que nuestra Carta Magna del 17 se basó en la liberal de 1857, con elementos de protección social. Lo que sí apoyamos, es que, con espíritu más bien jurídico y social, que económico y tecnocrático, observamos en la realidad una violación objetiva al orden constitucional mexicano.

Al decir de Krieger:

"El rango normativo que corresponde al ordenamiento constitucional en cualquier estado de derecho que verdaderamente lo sea significa que en él se expresen las más altas normas jurídico-políticas referentes a la organización del Estado, a los derechos de todos los miembros de la comunidad y a los límites y ejercicios del poder; además contiene la más alta orientación política y social para la comunidad entera y sus integrantes"<sup>65</sup>, y afirma asimismo:

"A pesar de la estabilidad que debiera proteger a los principios de organización democrática y de justicia social consagrados en la Constitución de 1917, muchos de

---

<sup>64</sup> Krieger, Emilio. "En Defensa de la Constitución." Grijalbo. México 1994.

<sup>65</sup> Ibidem. pag.9.

ellos han sido arrancados de los textos constitucionales, otros han sido privados de vigencia por la promulgación de leyes ordinarias con preceptos claramente contrarios a los principios constitucionales, y otros más han sido simplemente ignorados y se han violado los derechos en que tales principios encontraban su fundamento, cuando tales derechos se consideraban obstáculos para proseguir al sendero, que, según se afirma, habrá de conducir a México a un sitio del Primer Mundo".<sup>66</sup>

Como veremos más adelante, la Nueva Legislación Eléctrica, es uno de los casos que tienen el serio problema de que parece atentar con los principios constitucionales en la materia, y que resulta sumamente serio el hecho de que un servicio público indispensable y básico como el de la electricidad, tenga problemas de orden constitucional y "macrojurídico", ya que el espíritu de su regulación, como veremos en el último capítulo, tiene un espíritu evidentemente social, mientras que las reformas parecen mas bien atender a un velo liberalista e individualista, que quebranta no solo la letra de nuestra Constitución, sino también los principios o decisiones políticas fundamentales designados en nuestra Carta Magna.

Es menester pues, estudiar ahora la nueva Regulación Legal del Servicio Público de Energía Eléctrica, en los diferentes y principales cuerpos normativos que la integran, para después realizar el análisis constitucional de esta materia.

---

<sup>66</sup>Ibidem, pag. 10

**\* PARTE 2.- LA REGULACIÓN LEGAL DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.**

**CAPITULO I. HISTORIA DE LA REGULACIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.**

**Sección A.- Reglamentación Legal de la Electricidad en México (1926-1994).**

**Listado Principal.**

A manera de introducción sistemática a la historia de la legislación mexicana en materia de energía eléctrica, se enumeran a continuación aquellos decretos, leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos relacionados con esta materia que hayan sido de relevancia e interés general, a reserva de exponer en la siguiente sección, una breve reseña histórica de la misma :

- \* 1) Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para expedir el Código Nacional Eléctrico. / 6 de enero de 1926 / 2 artículos.
- \* 2) Código Nacional Eléctrico. / 30 de abril de 1926 / 17 artículos.
- \* 3) Reglamento del Código Nacional Eléctrico. / 15 de agosto de 1928 / 8 capítulos; 112 artículos; 1 transitorio.
- \* 4) Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica/ 29 de Diciembre de 1932 / 26 artículos ; 3 transitorios.
- \* 5) Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Producción e Introducción de Energía Eléctrica. / 25 de enero de 1933 / 38 artículos; 4 transitorios.

\* 6) Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad / 29 de diciembre de 1933. / 3 artículos.

\*7) Reglamento del Decreto que establece la importación en franquicia de energía eléctrica . / 9 de diciembre de 1935. / 12 artículos ; 1 transitorio.

\*8) Acuerdo que ordena la inmediata organización de la Comisión Federal de Electricidad. / 12 de Febrero de 1937.

\* 9) Decreto por el cual se reforma el que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad. / 15 de Abril de 1937. / 1 artículo.

\* 10) Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad. / 14 de Agosto de 1937. / 3 capítulos; 10 artículos; 2 transitorios.

\* 11) Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica. / 31 de Diciembre de 1938. / 10 artículos; 2 transitorios.

\* 12) Ley de la Industria Eléctrica. / 31 de Diciembre de 1938. / 9 capítulos; 52 artículos; 5 transitorios.

\* 13) Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica. / 31 de Diciembre de 1938 / 10 artículos; 2 transitorios.

\* 14) Reglamento del artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica. / 28 de febrero de 1939 / 6 artículos ; 7 transitorios.

- \* 15) Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. / 16 de agosto de 1940. / 15 capítulos; 130 artículos; 14 transitorios.
- \* 16) Decreto que crea la Comisión Técnica Coordinadora de la Electrificación de México. / 8 de Febrero de 1944. / 9 puntos.
- \* 17) Nuevo Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. / 11 de Septiembre de 1945. / 25 capítulos; 276 artículos; 25 transitorios.
- \* 18) Decreto que crea un organismo público descentralizado que se denominará Comisión de Tarifas Eléctricas. / 31 de Diciembre de 1948. / 11 artículos ; 3 transitorios.
- \* 19) Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la Comisión federal de Electricidad. / 11 de Enero de 1949. / 9 artículos; 2 transitorios.
- \* 20) Reglamento de Obras e Instalaciones Eléctricas. / 21 de Febrero de 1950. / 10 capítulos ; 76 artículos; 4 transitorios.
- \* 21) Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas. / 15 de Septiembre de 1952. 8 capítulos; 47 artículos; 6 transitorios.
- \* 22) Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos./ 23 de Diciembre de 1960.
- \* 23) Reglamento Interno de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas. / 6 de abril de 1965. / 4 capítulos; 23 artículos; 2 transitorios.

- \* 24) Acuerdo por el cual se autoriza a la Comisión federal de Electricidad para que se proceda a la disolución y liquidación de sus filiales. / 10 de Agosto de 1967. / 7 artículos; 1 transitorio.
- \* 25) Decreto por el que se declara de utilidad pública la unificación de la frecuencia del suministro de energía eléctrica a 60 ciclos por segundo, en todos los sistemas del país, destinados al servicio público. / 21 de julio de 1971/ 8 artículos; 1 transitorio.
- \* 26) Decreto por el que se crea el Comité de Unificación de frecuencia , como organismo descentralizado, de servicio público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. / 10 de mayo de 1972. / 18 artículos; 1 transitorio.
- \* 27) Acuerdo por el que se autoriza a la Compañía de Luz y Fuerza del centro, S.A. y a sus subsidiarias, a realizar todos los actos necesarios y procedentes para su disolución y liquidación, y a la Comisión Federal de Electricidad, para adquirir de aquellas, la totalidad de los bienes y derechos de cualquier índole que integren su patrimonio. / 13 de Diciembre de 1974. / 3 artículos; 2 transitorio.
- \* 28) Decreto por el que se crea el Instituto de Investigaciones Eléctricas. / 25 de Diciembre de 1975. / 8 capítulos; 45 artículos; 5 transitorios.
- \* 29) Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. / 10 de Diciembre de 1975/ 8 capítulos; 45 artículos; 5 transitorios.
- \* 30) Decreto por el que se declara la disolución del Comité de Unificación de Frecuencia creado como Organismo Descentralizado de Dominio público por Decreto Presidencial de 10 de mayo de 1972, pasando los bienes que lo integran a la Comisión Federal de Electricidad. / 22 de Noviembre de 1976. / 3 artículos ; 2 transitorios.

- \* 31) Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. / 28 de Septiembre de 1989 / 8 artículos; 5 transitorios.
- \* 32) Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994. / D.O. 7 de mayo de 1990.
- \* 33) Ley de Aguas Nacionales. / D.O. 1 de diciembre de 1992 / Capítulo III. Artículos 78-81.
- \* 34) Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. (Nueva Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica) / D.O. 23 de diciembre de 1992. Un artículo (19 artículos reformados de la Ley de Diciembre de 1975) / 1 transitorio.
- \* 35) Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. / 31 de mayo de 1993. / 12 capítulos; 171 artículos.
- \* 36) Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. / 1 de julio de 1993 / 36 artículos; 6 transitorios.
- \* 37) Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. / 6 de julio de 1993 / 1 artículo; 1 transitorio.
- \* 38) Manual de servicios al público en materia de energía eléctrica. / 29 de julio de 1993 / 36 disposiciones generales; 1 disposición transitoria (con anexos de formatos diversos aprobados).

- \* 39) Decreto por el que se crea la Comisión Reguladora de Energía, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal / 4 de octubre de 1993. / 8 artículos; 4 transitorios.
- \* 40) Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SEMP-1993, que regula las instalaciones destinadas al suministro y uso de la energía eléctrica. / 15 de octubre de 1993/ 6 capítulos
- \* 41) Acuerdo por el que se reexpide la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SEMP-1993, que regula las instalaciones destinadas al suministro y uso de la energía eléctrica. / 15 de abril de 1994/ 2 artículos; 1 transitorio.
- \* 42) Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. / 25 de noviembre de 1993/ 2 artículos; 16 artículos reformados; 7 transitorios.
- \* 43) Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Reforma del artículo 45 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica). / D.O. 22 de diciembre de 1993. / 8 artículos (uno solo relacionado con la Industria Eléctrica.)
- \* 44) Decreto por el que se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. / 9 de febrero de 1994/ 11 artículos; 3 transitorios.
- \* 45) Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMP-1994, relativa a instalaciones destinadas al suministro y uso de la energía eléctrica. / 9 de mayo de 1994.

\* 46) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. / 19 de mayo de 1994.

Sección B.- Apuntes sobre la historia de la energía eléctrica nacional y los ordenamientos legales en México sobre la materia:

"La historia de la humanidad camina paralela a la historia de la energía. Los grandes cambios ocurridos al ritmo de los tiempos, y que sin duda constituyen una de las pocas constantes de la existencia humana, están íntimamente ligados a las múltiples maneras en que el hombre ha logrado aprovechar, producir, transformar, guardar y distribuir la energía de la naturaleza".<sup>67</sup>

Y México no ha estado al margen de estos cambios, ni del progreso que la energía eléctrica, a través de su historia, y ante todo de los hombres que participaron y participan activamente en el desarrollo de esta, ha dado a la nación mexicana. Sin embargo, es importante destacar, que al igual que en todas aquellas innovadoras actividades y sucesos relacionados con el hombre, que repentinamente modifican su *modus vivendi*, el Derecho se vio súbitamente sorprendido ante la carencia de normas que regularan una actividad tan nueva y vasta al momento de surgir la energía eléctrica. Es por esto, que fue labor intensa de técnicos y juristas adentrarse en la tarea de configurar fórmulas jurídicas para la regulación y resolución de la problemática de la electricidad nacional.

En un principio, la electricidad por el hecho de no estar regulada, fue una actividad libre, que los particulares tuvieron a bien introducir como un elemento modernizador de la industria.

El comienzo real de la electrificación en México, fue en el año de 1879, cuando se instaló la primera planta termoeléctrica por una fábrica textil en Guanajuato, así como

---

<sup>67</sup> Guerrero Villalobos, Guillermo, en "La Electricidad en México", Comisión Federal de Electricidad, México 1992. Página 9.

el inicio de operaciones de la hidroeléctrica Batopilas en Chihuahua, precedidas de varias plantas de algunas otras compañías.

Es importante señalar, que durante el periodo de la generación de la energía eléctrica por los particulares, la cuestión a definir, era sobretodo, no la generación per se, sino el uso de los recursos naturales para realizarla.

En 1881, la compañía Samuel B. Knight, puso en servicio las primeras 40 lámparas eléctricas para el incipiente alumbrado público, y para finales del siglo XIX, la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, ya proporcionaba alumbrado particular desde sus instalaciones ubicadas en Reforma.

En los albores de este siglo, ya funcionaban 177 plantas eléctricas privadas en el país, muchas de ellas con capital extranjero.

A partir de 1888, la industria eléctrica en México, se rigió por la Ley General de Vías Generales de Comunicación (5 de junio de 1888), donde se introdujo por primera vez en un ordenamiento legal, el concepto de "concesión" para la explotación de los servicios públicos eléctricos, que en realidad eran concesiones de uso de aguas, cuya naturaleza era propiamente la de contratos en los que no se estipulaba la obligación del concesionario de ajustarse a ningún ordenamiento de regulación o control de los servicios a prestar, ya que estos quedaban regidos por la legislación administrativa y el Derecho Común en las diferentes entidades.

Por Decreto de 4 de junio de 1894, se autorizó al Ejecutivo Federal a otorgar concesiones a particulares y compañías para el aprovechamiento de recursos hidráulicos de jurisdicción federal, para fines de riego y "generación de potencia", lo que reforzó la situación anteriormente señalada.

El 17 de diciembre de 1896, la Ley que prorrogó por una sola ocasión, las concesiones para el uso de aguas, de jurisdicción federal, concesionadas por gobiernos estatales.

Bajo el gobierno de Porfirio Díaz, gracias a la preferencia de la industria extranjera, frente a la mexicana que este mandatario propició, se multiplicaron las empresas eléctricas no mexicanas, tales como "The Mexican Light and Power Co. Ltd." de Canadá (1902) ó la "Guadalajara Tramway Light and Power, Co." (1907), entre otras.

En 1902, la Mexican Light and Power Co. Ltd., se acometió a la tarea de la electrificación del territorio nacional, al iniciar sus labores comprando las tres principales compañías eléctricas existentes y construir la planta de Necaxa. Tiempo después, se encargó de satisfacer la demanda energética del Distrito Federal, Puebla, Hidalgo, México y Michoacán.

El 27 de octubre de 1903, el Presidente Porfirio Díaz, puso en servicio una planta eléctrica en Guanajuato, y el 22 de enero de 1905, la de Rincón Antonio, actos que llegaron a su culminación máxima en 1910, cuando el 17 de junio, con motivo de las fiestas del Centenario, inauguró la vía del tren eléctrico y ante más de 50 mil personas, el 22 de septiembre de ese año, la puesta en servicio del alumbrado del Bosque de Chapultepec.

Para entonces, la reforma a la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución de 1857, fundamento de la Ley de Aguas (de carácter federal, de 13 de diciembre de 1910 y su reglamento de enero de 1911), que posteriormente se expidió, clarificó el tema relativo al otorgamiento de concesiones para la generación de potencia, mediante al uso de aguas federales, facultad que correspondía al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La Revolución Mexicana estalló el 20 de noviembre de 1910, causando entre otras consecuencias, los violentos cambios de poder. Sin embargo, ello no alteró el funcionamiento de las negociaciones eléctricas autorizadas durante el Porfiriato, sino que más bien se siguió apoyando indiscriminadamente la operación de las empresas extranjeras existentes, aún bajo los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles.

Aún con la expedición de la nueva Constitución, de 5 de febrero de 1917, que en su artículo 27 disponía que los bienes de la nación, incluyendo las aguas, solo podrían concederse a particulares o sociedades mexicanas, sin embargo, no se afectaron en realidad los intereses creados en torno a la explotación de la industria eléctrica.

La Ley de Secretarías de Estado se expidió el 31 de marzo de 1917, creando entre otras dependencias federales, la Secretaría de Industria y Comercio, a la cual se le otorgó la facultad de intervenir en el control de los negocios relacionados con la generación de energía eléctrica, encomendándose específicamente al Departamento de Pesas y Medidas, la vigilancia e inspección en esta área.

Durante el gobierno del General Obregón, se manejó una política nacionalista e independentista de la industria. Sin embargo, los problemas existentes en este período privaron de posibilidades de crecimiento al ámbito eléctrico, por lo que se limitó la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, creada el 29 de diciembre de 1922, a preparar disposiciones legales tendientes a controlar normativamente esta actividad.

A esta Comisión, en su carácter de órgano consultivo de la Secretarías de Agricultura, y de Industria y Comercio se le debe la elaboración del Código

Nacional Eléctrico, imitado e adaptado de su homólogo en inglés, el "National Electric Code", de los Estados Unidos de América.

Uno de los pioneros en su género, este Código se expidió el 30 de abril de 1926, habiéndose transformado la Comisión que lo redactó, en un nuevo organismo: la Comisión Nacional de Fuerza Motriz, mas tarde sustituida por el Departamento de Control Electrotécnico.

Las empresas que se dedicaban a esta actividad sintieron por vez primera, el rigor de una ley que regulaba a la industria eléctrica en todo el ámbito nacional, ya que más que un cuerpo normativo con recomendaciones para optimizar los servicios eléctricos y la seguridad en estos, contenía preceptos que llegaban a profundos intereses de las compañías eléctricas. Esta ley consideró de carácter federal, la reglamentación, regulación y vigilancia de la actividad eléctrica. Sin embargo, la ley era inconstitucional, ya que pretendía legislar en todos los aspectos de una industria, que no había sido declarada previamente una actividad de carácter federal en lo tocante a su legislación, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución.

El 6 de agosto de 1929, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, fijando las preferencias y disposiciones para su adecuada utilización, incluso la relacionada con la generación de energía eléctrica.

En 1931 se expidió el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal, publicado el 14 de agosto de ese mismo año, que introdujo los tipos de Robo de energía eléctrica sin contrato, y Fraude por la alteración de los aparatos medidores.

El Código Nacional Eléctrico se "corrigió" el 10 de enero de 1934, cuando aunque extemporáneamente, se reformó el artículo 73 constitucional, fracción X, facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica. Asimismo, y congruentemente con esta reforma, se expidió una nueva Ley de Aguas de Propiedad Nacional, derogando la de 1929 y perfeccionando aspectos de la misma.<sup>68</sup>

Para 1930, la capacidad instalada había llegado a 50 mil kilowatts, dominando el horizonte empresarial eléctrico dos grupos: la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, y sus subsidiarias con participación anglocanadiense por una parte, y por la otra, la American Foreign Power que en 1928 había creado un consorcio al adquirir empresas ya establecidas y constituir otras.

La operación ineficiente de estas compañías, altas tarifas y escasez de fluido, originaron protestas de los consumidores. El gobierno mexicano, en consecuencia, dictó medidas de carácter administrativo para obligar a dichas empresas a mejorar la calidad en el servicio y reducir las tarifas. A la par, se creó un organismo que modernizó la electrificación en manos del Estado, y le dio un sentido social a este servicio: La Comisión Federal de Electricidad, la cual se creó durante los gobiernos presidenciales de Abelardo L. Rodríguez y del General Lázaro Cárdenas, quienes sentaron las bases de este organismo, al emitir el decreto de 15 de abril de 1937,

---

<sup>68</sup> Sin embargo, lo técnicamente correcto hubiera sido, reformar la Constitución y expedir una nueva ley relacionada con la electricidad, ya que el "Código Nacional Eléctrico", nació inconstitucional de origen, y es imposible subsanar una disposición legal contraria a la Constitución, con la posterior modificación de ésta última. Sería tal como plantear el caso de que Dios creó al hombre a su imagen y semejanza, y al haberlo creado, darse cuenta de que no tenía tales características, procurando la posterior modificación de la imagen y semejanza divina para subsanar el error. Este ejemplo que se antoja más que ridículo, es el acercamiento a una problemática no nueva en el Derecho Mexicano: en muchos casos se realizan actos ó expiden leyes evidentemente contrarias a la Constitución. La crítica pública rechaza dichos ordenamientos, y el Poder Público cree que subsanará errores con la posterior modificación de la Carta Magna. Este fue el caso de la Nacionalización de la Banca, ó la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en México: errores de técnica jurídica garrafales que hemos aceptado por miedo o ignorancia, y que siguen dándose en el México de los noventas. Es menester de los juristas, por lo tanto, oponernos y defender tales actitudes al grado de no permitir su aplicación directa.

por el que se autorizó al Ejecutivo Federal para constituir la citada Comisión, y la Ley de 14 de agosto de 1937, que creaba formalmente dicho organismo.

Sus inicios fueron modestos, pero pronto surgieron hechos que comprometieron su esfuerzo con la expropiación petrolera: México se enfrentó a un bloqueo económico, que sin embargo fue amortiguado por Alemania, que, por interesarse en nuestro petróleo, concertó una operación de intercambio, que le permitió a México, hasta la Segunda Guerra Mundial, obtener equipos requeridos en el proyecto de Ixtapantongo, que tras muchas vicisitudes fue puesto en operación en 1944, con una capacidad de 27,900 kw.

El 31 de diciembre de 1938, se expidió la Ley del Impuesto Sobre Consumos de Energía Eléctrica que reguló las tarifas y consideró a la industria como un servicio público regulado por el Estado, hecho que complementó la creación de la CFE, junto con el Reglamento de dicha ley el 16 de agosto de 1940, reformado en varios artículos de 1941 a 1944.

En 1940-1941, se constituyó la Compañía Eléctrica de Chapala, con la fusión de otras, convirtiéndose en una sociedad anónima de participación estatal con capital mexicano. En 1944, inició con CFE una labor de intensas actividades que aumentó la energía y potencia existentes.

Con vistas a mejorar el control de los procesos relacionados con la industria eléctrica, se promulgó el 31 de diciembre de 1948, una Ley que creó la Comisión de Tarifas Eléctricas y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, de 15 de septiembre de 1952.

Sin embargo, hasta 1960, la situación legal del servicio público de energía eléctrica, mostraba zonas oscuras o confusas, sin que se deslindaran los derechos correspondientes a los sectores público y privado que participaban en esta industria, y no solo esto, sino que los ordenamientos reguladores de la materia evitaban, aun con un supuesto "rigor", los excesos en que pudieran incurrir estas compañías. No obstante, estos mismos se contradecían, al grado de hacer nula, cualquier acción que pudiera afectar los intereses de las compañías eléctricas particulares.<sup>69</sup>

El 11 de enero de 1949, el presidente Miguel Alemán expidió el decreto que convirtió a Comisión Federal de Electricidad en un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, adquiriendo cada día mayor terreno sobre las empresas existentes.

1960, fue un año decisivo para el sector eléctrico nacional: para ese año, la actividad estatal en este campo se incrementó a tal grado, que dos terceras partes de la inversión total en esta industria fueron del Estado, y la otra tercera parte, a compañías extranjeras, dada la retracción tan sensible de sus inversiones en México.

---

<sup>69</sup> Tal es el caso del artículo 19 de la Ley de la Industria Eléctrica, que fijaba las obligaciones de los concesionarios en sus artículos 116, 118, y 119 de su Reglamento, las cuales se disminuían o atenuaban a tal grado, que en la práctica se volvían nugatorias.

Otro ejemplo, se daba en lo relativo a la reversión al terminar una concesión en favor del Estado, produciéndose la situación de que por el sistema de pago de un entero anual de 2% durante la vigencia de la concesión (50 años), la ley era categórica en su artículo 7, pero el Reglamento en su artículo 62, facultaba a la autoridad administrativa a "renunciar al pago de lo que constituía el derecho de reversión".

O bien, otra disposición que especificaba por una parte, que las actividades de la industria eléctrica podrían ejercerse solamente si no estaban en desacuerdo con los planes de CFE, y a la vez imponía a esta, el mismo tipo de obligaciones que debían cumplir las empresas particulares.

El 27 de septiembre de 1960, el Presidente López Mateos, difundió la noticia de la nacionalización de la industria eléctrica, asegurando el control nacional de este sector, en condiciones favorables al país, y justificó su acción con las siguientes palabras:

*"Cuando me hice cargo del Poder Ejecutivo, la mitad de la energía eléctrica en México era producida por la Comisión Federal de Electricidad, la que en 23 años de tareas esforzadas, logró igualar y superar lo hecho por las empresas privadas en 80 años de existencia"*

El artículo 27 Constitucional se reformó y entró en vigor a partir del decreto de 20 de octubre de 1960, estableciendo el derecho inalienable y exclusivo de la nación a generar, distribuir y abastecer la energía eléctrica de la siguiente forma:

**"Corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."**

El gobierno inició la compra de las empresas que suministraban la energía eléctrica, ya que los artículos transitorios del decreto así lo señalaban, adquiriendo el 100% de las acciones de la American and Foreign Power Company, el 90% de la Mexican Light and Power Company LTD, y se comprometió a saldar los pasivos de esta última. El 10% restante quedó en proceso de liquidación (al menos 1% de las acciones permaneció hasta 1994, en manos de extranjeros), dando lugar a la formación de la empresa Compañía de Luz y Fuerza del Centro pasando a formar parte del patrimonio nacional, estructurada en seis divisiones: Norte, Nacional, Centro, Sureste, Mérida y Tampico.

En ese momento, la industria eléctrica mexicana quedó constituida por la compañía mexicana de Luz y Fuerza Motriz, por las empresas eléctricas de NAFINSA y por la CFE.<sup>70</sup>

Para 1960, la planta hidroeléctrica del El Infiernillo marcó un récord mundial en los países occidentales al desarrollar la construcción de grandes presas y unidades generadoras con el fin de aprovechar los recursos hidroeléctricos del país.

En 1960, la zona centro del país, era la única con un sistema de abastecimiento independiente. El resto de las ciudades importantes las abastecían plantas con elevados costos de producción, por lo que la CFE construyó una red de interconexiones entre los sistemas eléctricos, y llevó a cabo la planeación, diseño, construcción y operación comunes, optimizando este servicio y abatiendo costos de inversión y operación. En 1971, por decreto presidencial de 23 de julio, se declaró la unificación de la frecuencia eléctrica (a 60 ciclos por segundo), en todos los sistemas destinados al servicio público.

La unificación administrativa y técnica de los sistemas bajo una misma dirección dentro de la CFE, permitió contar con una visión global de los requerimientos del país.

En 1962 se fundó la Oficina Nacional de Operación de Sistemas; en 1973, el Despacho Nacional de Carga que sustituye la anterior, y por último, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), con la finalidad de regular la participación de cada una de las unidades generadoras y optimización de los recursos disponibles en los sistemas eléctricos. Es así como, con excepción de los sistemas peninsulares (Baja California y Yucatán), el sistema opera unificado desde 1977.

---

<sup>70</sup>Al respecto, consultar Lara Beutell, Cristóbal. (Bajo la dirección del Departamento de Estudios Financieros de Nacional Financiera). "La Industria de la Energía Eléctrica". Fondo de Cultura Económica. México 1953.

En 1959, en Hidalgo se construyó la primera instalación geotérmica pionera en ese tipo de generación y en 1973, se inauguraron las primeras unidades geotérmicas.

Cabe destacar, que desde 1956, se logró extraer vapor del agua del subsuelo, razón por la que para proteger los intereses nacionales, se publicó el 31 de diciembre de ese año, el decreto que le concedió a CFE la preferencia de las aguas del subsuelo, para producir energía con este recurso.

En 1976, se creó el Instituto de Investigación Eléctrica, con el fin de enfrentar los retos de la revolución tecnológica en la materia.

A partir de 1980, la electrificación rural se coordina entre CFE y los gobiernos estatales en los Comités Estatales de Planeación y Desarrollo, y desde 1988, se incorporó al Programa Nacional de Solidaridad.

En relación al tema de la Planeación, tocado en el capítulo anterior, la CFE, ha estructurado sus acciones a partir de un Programa General del Sector Eléctrico, que se divide en un Programa Básico, un Programa Especial y otro para optimizar los recursos del sector.

Durante el sexenio del Licenciado Salinas de Gortari, se han hecho reformas de considerable trascendencia legal al sector eléctrico, a la par de haber logrado un inusitado porcentaje de 95% de mexicanos que reciben este servicio hoy en día, y haber incrementado la capacidad instalada de generación, en 8300 megavatios, equivalentes al 35% de todo lo ejecutado en los últimos 25 años, además de que en los próximos tres se incorporará otro 12%, con el solo esfuerzo de CFE y el Gobierno Federal, sin haber aún aplicado las nuevas disposiciones en la materia.

En 1989, se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, a efecto de estimular la racionalización de este fluido y demás energéticos en México.

En 1990, se publica el Programa Nacional de Modernización Energética, destinado a plantear estrategias tendientes a modernizar, racionalizar y fondear los programas energéticos de conformidad con la realidad del país.

En la actualidad, en un incesante esfuerzo de modernización del sector, se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de diciembre de 1975, el 23 de diciembre de 1992, y se expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el 31 de mayo de 1993, ordenamientos legales que incluyen en su contenido, la posibilidad de que los inversionistas privados participen en el proceso productivo de energía eléctrica en diversas modalidades.

Durante 1993, se expiden el Reglamento interior de la SEMIP, que se reforma tiempo después, así como el Manual de Servicios al Público en materia de suministro y uso de la energía eléctrica, que señala lineamientos a seguir en esta materia.

A finales de 1993, se reforma la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en su artículo 45, como consecuencia de las reformas legales que se determinaron necesarias para la aplicación del Tratado de Libre Comercio.

Para una mayor atención y mejor despacho de los asuntos de la competencia de la SEMIP, en materia de regulación de energía, el Ejecutivo creó la Comisión Reguladora de Energía en 1993, como órgano desconcentrado de dicha Secretaría, con facultades para resolver las diversas cuestiones derivadas de la

**aplicación de la Ley o de otros ordenamientos relacionados con el aspecto energético.**

**BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA SOBRE LA**  
**INDUSTRIA ELÉCTRICA EN MÉXICO**

**La Electricidad en México.**

Comisión Federal de Electricidad.

México 1992.

**La Industria de la Energía Eléctrica.**

Lara Beautell, Cristóbal.

Fondo de Cultura Económica.

México 1953.

**Comisión Federal de Electricidad (1937-1987)**

**50 aniversario.**

Comisión Federal de Electricidad 1987.

**Eventos realizados durante la celebración del 50  
aniversario de CFE.**

CFE/ SUTERM.

Editorial Mexicana.

México 1988.

**Album de Familia**

**Historia Gráfica de la Comisión Federal de Electricidad. 1937-1994.**

Comisión Federal de Electricidad.

México 1994.

## CAPITULO II.- LA NUEVA REGULACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

### SECCIÓN A: ÓRGANOS Y DEPENDENCIAS RELACIONADAS CON LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

A manera de introducción, señalaremos las dependencias, órganos y organismos relacionados directamente con la energía eléctrica en México, aclarando que su enunciación es aleatoria y no necesariamente por orden alfabético ni de importancia.

#### A) SEMIP.

1) SECRETARIA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL (SEMIP).-Dependencia de la Administración Pública Federal, con las atribuciones que le confiere la Ley orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 3º: así como el Reglamento Interior de la misma dependencia, de fecha 22 de noviembre de 1993.

2) SUBSECRETARIA DE ELECTRICIDAD.- Órgano de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con las atribuciones que le otorga el artículo 6 del Reglamento Interior de dicha dependencia, principalmente encaminados a la política de energía eléctrica en el país.

3) DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE ENERGÍA ELÉCTRICA.- Órgano de la SEMIP, con las atribuciones que le otorga el artículo 16 del Reglamento Interior de dicha dependencia, entre las que se encuentran: Formular la política nacional de energía eléctrica; elaborar y proponer el Programa Sectorial en la materia;

Formular políticas de desarrollo para las entidades paraestatales ubicadas en el ámbito de la electricidad; Promover el desarrollo de programas de investigación eléctrica; resolver, tramitar, otorgar, modificar y renovar permisos para autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación y exportación de energía eléctrica previa opinión de la Comisión Reguladora de Energía; Aplicar las sanciones por incumplimiento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; Registrar avisos de conclusión de obras para generación de energía eléctrica e inicio de operaciones de los particulares; Formular y establecer con las dependencias y entidades paraestatales lineamientos de inversión pública y privada y de financiamiento en materia eléctrica; Proporcionar información y asesoría a las entidades paraestatales y a los particulares sobre el comportamiento de los mercados nacionales e internacionales de energía eléctrica; Opinar sobre los proyectos específicos de generación de energía eléctrica, así como de las bases para la celebración y ejecución de convenios para la adquisición de energía eléctrica derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción; Autorizar los proyectos de ampliación/sustitución de energía atendidos por los particulares, entre otros.

#### 4) DIRECCIÓN GENERAL DE OPERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA:

Órgano de la SEMIP, cuya competencia se encuentra establecida en el artículo 17 del Reglamento Interior de dicha dependencia, entre cuyas facultades se encuentran: Promover el desarrollo y evaluar los resultados de las entidades paraestatales relacionadas con la energía eléctrica; Participar en la elaboración del Programa Sectorial de energía eléctrica; Opinar sobre la conveniencia de participación de las entidades paraestatales y los particulares atendiendo los criterios de costo e inversión; Vigilar el cumplimiento de la regulación establecida para la operación de instalaciones destinadas al autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, y pequeña producción de energía eléctrica; Proponer la aprobación de la convocatoria y bases de la misma para solicitar capacidad de generación de energía eléctrica; Supervisar a la CFE en el proceso

de evaluación de las propuestas de los particulares a las convocatorias para solicitar capacidad de generación, y aprobar la adjudicación de los respectivos contratos; Realizar registro, inspección, y vigilancia de las plantas generadoras de electricidad de los particulares en las diversas modalidades aceptadas por la ley; Asesorar a los particulares para la formalización, desarrollo, operación y mantenimiento de los proyectos de generación de energía eléctrica, entre otras.

**5) COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD NUCLEAR Y SALVAGUARDA.-** Órgano administrativo desconcentrado de la SEMIP, con las atribuciones que le señala la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear. (D.O. 4 / 2 / 1985).

**6) COMISIÓN NACIONAL PARA EL AHORRO DE ENERGÍA (CONAE).-** Comisión intersecretarial integrada por el titular de la SEMIP, y representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Departamento del Distrito Federal (DDF) (con nivel equivalente a Subsecretario), y de Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX), cuyo objeto es fungir como órgano técnico de consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos de los estados, de los municipios y de los particulares, en materia de ahorro y uso eficiente de energía, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en el Acuerdo que la creó, de fecha 28 de septiembre de 1989.

**6A) FIDEICOMISO DE APOYO AL PROGRAMA DE AHORRO DE ENERGÍA DEL SECTOR ELÉCTRICO.-** Fideicomiso público, encaminado a fomentar el ahorro de energía de este sector, en cuyo comité técnico se encuentran entre otras entidades, CFE, LFC, CONAE, NAFIN, CANACINTRA y CONCAMIN, y

entre los miembros del Comité Asesor, el Instituto de Investigaciones Eléctricas, la UNAM, la UAM, el Colegio de Ingenieros Civiles de México, etc.

7) **COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA.-** Órgano técnico, administrativo desconcentrado de la SEMIP, encargado de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica, con las atribuciones y facultades concedidas en el Decreto que le creó (D.O. 4 / 10 / 1993), entre las que se encuentran: Opinar sobre el programa sectorial de energía eléctrica; Opinar sobre el otorgamiento de permisos para generación de energía eléctrica por particulares en sus diversas modalidades; Evaluar y comparar los niveles de eficiencia técnica de las plantas generadoras de energía eléctrica de las entidades paraestatales y los particulares; Supervisar el cumplimiento de los contratos de adquisición de capacidad de energía eléctrica celebrados entre permisionarios y CFE; Fungir como instancia conciliadora en controversias entre CFE y las empresas permisionarias entre sí, y en su caso emitir resolución arbitral en los términos de la legislación aplicable; conocer y atender para fines de conciliación y arbitraje, las quejas y reclamaciones de los usuarios del servicio público de energía eléctrica, entre otras.

## **B) COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.**

1) **COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.-** Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4 y 5 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y con las facultades que dicha ley le confiere.

## 2) CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA (CENACE):

Unidad administrativa de CFE, encargada de la planeación instantánea, a mediano y corto plazos, la dirección, supervisión y administración de los recursos energéticos, los almacenamientos hidráulicos, los programas de operación de las plantas, y demás actividades relacionadas con la operación del Sistema Eléctrico Nacional.

### C) LUZ Y FUERZA DEL CENTRO.

Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objeto prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de las compañías en liquidación Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., Compañía de Luz y Fuerza de Pacluca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A. y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., con la estructura interna y atribuciones que le confiere el "Decreto por el cual se crea el organismo Público Descentralizado Luz y Fuerza del Centro", (D.O. 9 / 2 / 1994 ), y regulado en todo lo que resulte aplicable la actividad de dicho organismo, se sujetará a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a su Reglamento, y a las disposiciones que en relación con el servicio público de energía eléctrica dicte la SEMIP. (Las menciones de CFE, consignadas en los ordenamientos aplicables en materia eléctrica, se deberán entender referidas al organismo LFC, reservándose a la CFE las funciones que en el ámbito nacional le asignan los artículos 9,29 y 31 de la LSPEE y las respectivas del Reglamento, así como aquellas que por su naturaleza le correspondan en forma exclusiva.)

## **SECCIÓN B.- LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTENIDO PRINCIPAL.**

El día 23 de diciembre de 1992, se publicaron en el Diario Oficial, una serie de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 22 de diciembre de 1975. Dichas reformas, que señalaremos a continuación, y que son objeto de nuestro estudio, fueron los cimientos de lo que denominamos actualmente la "(NUEVA) Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica", que integra junto con el Reglamento de la misma, una nueva tendencia y normatividad de dicho servicio, respecto al trayecto histórico que le precedió.

La Ley, está integrada por 8 capítulos conformados de la siguiente manera:

- CAPITULO I.- Disposiciones Generales.
- CAPITULO II.- Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica.
- CAPITULO III.- De la participación y capacitación de los trabajadores.
- CAPITULO IV.- De las obras e instalaciones.
- CAPITULO V.- Del suministro de energía eléctrica.
- CAPITULO VI.- Sanciones.
- CAPITULO VII.- Recurso Administrativo.
- CAPITULO VIII.- Competencia.
- TRANSITORIOS.

A continuación, llevaremos a cabo un breve análisis sobre las principales disposiciones de la ley:

## CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES.

### Artículos 1- 6.

Este capítulo, establece la exclusiva competencia de la "Nación" (el Estado), para **GENERAR, CONDUCIR, TRANSFORMAR, DISTRIBUIR Y ABASTECER** energía eléctrica, que tenga por objeto, la **PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PUBLICO**<sup>71</sup>, en los términos del artículo 27 constitucional. Señala que no se otorgarán concesiones a los particulares en esta materia, y que la Nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos materiales que se requieren para dichos fines.

Todo acto relacionado con el servicio público de energía Eléctrica, se considera de **ORDEN PÚBLICO**.<sup>72</sup>

Para los efectos de dicha ley, se considera que la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:

#### I.- La planeación del sistema eléctrico nacional.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Debe entenderse por Servicio Público, la "actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad...actividad (que) puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)." Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1993. P. 830. (Para mayor amplitud sobre este concepto, remitimos al último capítulo de la presente tesis.)

<sup>72</sup> Orden Público es aquel "conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas, ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la "autonomía de la voluntad"), ni por la aplicación de derecho extranjero...Es el dominio de las leyes imperativas, por oposición a las leyes dispositivas o supletorias ...Mecanismo a través del cual el Estado impide que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad. (Carbonnier)". Tamayo y Salmorán, Rolando, en "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1991. Voz: "Orden Público"

<sup>73</sup> Se le denomina "Sistema Eléctrico Nacional", a "las instalaciones de generación, transmisión, y distribución, físicamente conectadas entre sí, que operan como una unidad integral, bajo un control, administración o supervisión" en la República Mexicana", en "La Electricidad en México", Comisión Federal de Electricidad, México 1992. P. 167.

II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica.

III.- La realización de todas las obras, instalaciones, y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

Sin embargo, sin explicar motivo alguno, y de manera tajante, la ley excluye determinadas situaciones de hecho del concepto de Servicio Público, que bien podrían serlo, (por los motivos que se expresarán más adelante). Estas son:

A) La generación de energía eléctrica para AUTOABASTECIMIENTO, COGENERACIÓN o PEQUEÑA PRODUCCIÓN.

B) La generación de energía eléctrica que realicen los PRODUCTORES INDEPENDIENTES para su venta a CFE.

En los mismos términos, se excluyen de forma más entendible, ya que es claro que no se trata de un servicio público:

C) La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de COGENERACIÓN, PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE Y PEQUEÑA PRODUCCIÓN.

D) La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al autoabastecimiento para usos propios.

E) La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Dichas hipótesis, como ratificaremos más adelante, podrían considerarse una "ficción jurídica", es decir, una situación de hecho, a la cual la ley le da un tratamiento distinto al que en realidad tendría por circunstancias absolutamente objetivas.<sup>74</sup>

Por otra parte, todas aquellas disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser observadas por la CFE, y por las personas físicas o morales que concurran al proceso productivo, serán dictadas por la cabeza del sector, es decir la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal<sup>75</sup> conforme a la política nacional de energéticos. Asimismo, la misma entidad autorizará, en su caso, los programas que someta a su consideración la CFE.

---

<sup>74</sup> "Las ficciones jurídicas son construcciones idóneas que se hacen en las normas de derecho, a las que se les asigna un valor hipotético o instrumental, debido a su aptitud para facilitar una concepción jurídica o para provocar una realidad deseada e inexistente, considerada preferible a la actual y con la finalidad de facilitar la aplicación de los preceptos jurídicos". "La función lógica de las ficciones jurídicas consiste en la expresión de que dos supuestos distintos, acarrearán idénticas consecuencias de derecho".

La finalidad de la ficción jurídica es tratar algo igual como distinto, o algo que hubiera sucedido como no existente, pero no en tanto su real acontecer, sino en cuanto a su relevancia jurídica, ya sea:

- 1) Favoreciendo la equidad y la justicia: ficción equiparadora.
- 2) Sirviendo a las instituciones establecidas y a los intereses creados.
- 3) Introduciendo instituciones nuevas en el orden jurídico, sin modificar la aparente estructura del mismo.
- 4) Salvando el espíritu y forma de la norma jurídica, aun contra la letra y materia de la misma.
- 5) Favoreciendo la brevedad en la expresión de los tipos y supuestos jurídicos.
- 6) Facilitando la imputación de consecuencias jurídicas a hechos jurídicos límite y a hechos difícilmente comprobables.
- 7) Legitimando situaciones que no serían fácilmente aceptadas por el sentir público, si se prescindiera de la ficción.

Bonilla San Martín, Adolfo. "La ficción en el Derecho", Librería General de Victoriano Suárez, Madrid 1912; Legaz y Lacambra, Luis. "Filosofía del Derecho". Bosch, Barcelona 1980; Gaxiola Morán, Federico Jorge en "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1991. Voz: "Ficción Jurídica".

<sup>75</sup> Órgano de la Administración Pública Centralizada ( Artículos 1, y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) D.O. 29/12/1976., previsto en el artículo 33 del mismo ordenamiento . donde se encuentran sus atribuciones, entre las que destacan, para efectos del presente estudio:

- (...) VIII.- Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear;
- (...) XIII.- Formular y conducir la actividad de las industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia; atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial..
- (...) XV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Por último, en este capítulo, se le atribuye a la CFE, la RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA sobre todos los aspectos técnicos relacionados con la GENERACIÓN, TRANSMISIÓN, y DISTRIBUCIÓN de energía eléctrica, punto importante a considerar cuando tratemos las figuras de AUTOABASTECIMIENTO, COGENERACIÓN, PEQUEÑA PRODUCCIÓN, E IMPORTACIÓN/EXPORTACIÓN DEL FLUIDO ELÉCTRICO, ya que es importante destacar, que aunque se les abran las puertas a los particulares en el sector eléctrico, CFE seguirá respondiendo sobre la efectividad del servicio público de energía eléctrica, y esto resulta contradictorio si el espíritu de las reformas es evitar la exagerada regulación o injerencia del gobierno en esta actividad.

## CAPITULO II.- DEL ORGANISMO ENCARGADO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

### Artículos 7-15.

La ley deposita en Comisión Federal de Electricidad, la prestación del servicio público de energía eléctrica, actividad que de conformidad con el artículo 7, "corresponde a la Nación", la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o (la prestación del servicio público de energía eléctrica). De conformidad con el artículo 11 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Luz y Fuerza del Centro", en todo aquello que resulte aplicable, la actividad del organismo que se crea, se sujetará a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y por lo tanto, las "menciones de Comisión Federal de Electricidad, consignados en los ordenamientos citados, se entenderán referidas, en lo conducente al organismo que se constituye (LFC), reservándose a dicha Comisión, las funciones que en el ámbito nacional le asignan los artículos 9o, 20 y 30 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y las disposiciones de su Reglamento, así como

aquellas que por su naturaleza le corresponden en forma exclusiva". Así, pues, cuando, en el transcurso de este capítulo y el siguiente, nos referimos a CFE, deberá entenderse también LFC, salvo por lo establecido en los artículos mencionados, que señalaremos en su momento.

Comisión Federal de Electricidad es un organismo Público descentralizado<sup>76</sup> con personalidad y patrimonio propios, que tiene a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica. Fue creada por ley del 14 de agosto de 1937, publicada en el D.O.F. de 24 de agosto del mismo año.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> En general, podemos afirmar, que los organismos públicos descentralizados son personas jurídico-colectivas de derecho público con las siguientes características:

1) Son creados por un acto legislativo; 2) Tienen régimen jurídico propio; 3) Tienen personalidad jurídica propia; 4) Tienen una denominación propia; 5) Cuentan con órganos de dirección, administración y representación; 6) Cuentan con una estructura administrativa interna; 6) Tienen Objeto y Finalidades propias; Al respecto puede consultarse la obra de Don Miguel Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1993. páginas 474 y ss.

<sup>77</sup> En este decreto, se señalaba que CFE, era una dependencia oficial integrada por tres miembros: el Secretario de la Economía Nacional (Presidente) y dos Vocales, uno Ejecutivo y otro Secretario, nombrados por el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEN, y un Cuerpo Consultivo.

El decreto expresaba que la CFE tenía por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales, teniendo como facultades:

I.- Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su financiamiento.

II.- Realizar toda clase de operaciones relacionadas con generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, inclusive la adquisición de bienes muebles o inmuebles, acciones y valores relativos a la misma industria.

III.- Organizar sociedades que tengan por objeto producir, transmitir, y distribuir energía eléctrica a precios equitativos.

IV.- Organizar sociedades que tengan por objeto la fabricación de aparatos, maquinaria y materiales utilizables en plantas de generación e instalación eléctricas.

V.- Organizar cooperativas de consumidores de energía eléctrica para procurar el abastecimiento en las condiciones más favorables.

V.- Encauzar la organización de Asociaciones de consumidores de energía eléctrica.

VII.- Intervenir y resolver cuando proceda, en las actividades de electrificación que pretendan emprender instituciones oficiales, semi-oficiales o particulares.

En su artículo 10, prohíbe expresamente hacer aportaciones de capitales a empresas eléctricas o contratar la explotación por particulares de alguna parte de su patrimonio.

Esta ley, da cumplimiento al Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir la CFE, de fecha 20 de enero de 1934.

Por decreto publicado en D.O.F. de 14 de enero de 1949, se establece como organismo público descentralizado<sup>78</sup>. Este decreto fue abrogado por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 22 de diciembre de 1975, reformada a su vez en fechas 15 de diciembre de 1983 (D.O.F. 27/12/1983); 23 de diciembre de 1992 (D.O.), y 22 de diciembre de 1993 (D.O.F.)

Dicho organismo tiene por objeto:<sup>79</sup>

- 1) Prestar el Servicio Público de Energía Eléctrica, conforme a los artículos 4 y 5 de la Ley.
- 2) Proponer a la SEMIP los programas relacionados con la prestación de dicho servicio.
- 3) Exportar energía eléctrica, e importarla en forma exclusiva, para la prestación del servicio público.
- 4) Formular y promover al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que, a corto, mediano o largo plazo requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica.

<sup>78</sup> El "Decreto que establece bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad", le otorga a la CFE la calidad de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tenía por objeto:

- I.- Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su funcionamiento.
- II.- Ejecutar obras relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
- III.- Adquirir instalaciones de las mencionadas en el párrafo anterior, así como valores y acciones relativos a la industria eléctrica. (lo que modifica el decreto anteriormente señalado).
- IV.- Participar con sociedades o individuos en la formación de empresas que se dediquen a los propósitos indicados en el párrafo II.
- V.- Participar en sociedades que tengan por objeto la fabricación de aparatos y materiales en las condiciones más favorables a los usuarios.
- VI.- Organizar cooperativas de consumidores de energía eléctrica, para procurar el abastecimiento en las condiciones más favorables a los usuarios.
- VII.- Intervenir en las actividades de electrificación que emprendan instituciones oficiales o semi-oficiales.
- VIII.- Efectuar las operaciones y realizar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de los propósitos indicados en el presente artículo.

Estaba conformada por un Consejo, que a su vez designaba a propuesta del Ejecutivo Federal, un Director General y un Subdirector General, con voz en el seno del Consejo, que representaban a la institución de conformidad con el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales (artículo 2554).

<sup>79</sup> Artículo 9, no aplicable al Decreto que crea el organismo descentralizado LFC. (D.O. 9/ 2 / 94).

- 5) Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad.
- 6) Promover el desarrollo y fabricación nacional de equipos/materias utilizables en el servicio público de energía eléctrica.
- 7) Celebrar convenios o contratos con Gobiernos de los Estados de la Federación y Municipios, entidades públicas o privadas para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio.
- 8) Efectuar operaciones, realizar actos y celebrar contratos, necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- 9) Todos aquellos fines establecidos en la Ley y sus reglamentos.

Así pues, dicho organismo tiene amplias facultades para lograr los fines que tiene encomendados.

Conforme a la ley en cita, el patrimonio de dicho organismo está integrado por:

- A) Los bienes muebles / inmuebles adquiridos por cualquier título, así como los derechos sobre los mismos;
- B) Los derechos sobre los recursos naturales asignados por el Ejecutivo Federal necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- C) Los frutos de bienes propios; resultado de su operación.
- D) El rendimiento de los impuestos y derechos que se le asignen.
- E) Los ingresos provenientes de venta, prestación de servicios científicos y tecnológicos, de asesoramiento y otros.

F) Las aportaciones del Gobierno Federal:

G) Las aportaciones de las Entidades Federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica para la realización de obras específicas, o ampliación / modificación de las existentes.<sup>80</sup>

La Comisión Federal de Electricidad esta integrada estructuralmente por 3 órganos:

- 1) La Junta de Gobierno.
- 2) El Consejo de Vigilancia.
- 3) El Director General.

Dichos órganos están encargados de la decisión, fiscalización y ejecución de los fines del organismo, respectivamente, y se integran de la siguiente forma:

a) JUNTA DE GOBIERNO:

Este órgano estará integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Energía, Minas e Industria Paraestatal. El secretario de esta última presidirá la Junta de Gobierno. Asimismo formará parte de esta, el Director General de PEMEX, y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rija las relaciones laborales en la CFE<sup>81</sup>. Cada uno con sus respectivos suplentes.

---

<sup>80</sup> De conformidad con el artículo 13, fracción VII, el Reglamento establecerá los casos y las condiciones en que los solicitantes del servicio deban efectuar aportaciones, en forma independiente a los conceptos consignados en las tarifas para la venta de energía eléctrica y en las disposiciones relativas al suministro de la misma, conforme a las bases establecidas en los incisos a) a h) del mismo artículo.

<sup>81</sup> A la fecha (agosto de 1994), el titular del contrato colectivo de trabajo que rige las relaciones laborales en la CFE es el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM),

Sesionará validamente y sus decisiones serán obligatorias cuando se reúnan la mayoría de sus integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad, y tendrá por facultades las expresadas en el artículo 12, en sus doce fracciones.<sup>82</sup>

De conformidad con el artículo 14, fracción XI, el Director General de Comisión Federal de Electricidad tiene la obligación y facultad de asistir a las reuniones de la Junta de Gobierno, con voz unicamente.

---

Sindicato Nacional de Industria legalmente constituido y registrado ante la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo el número 2001.

En el año de 1992, se celebró un Convenio General de Revisión, mediante el cual se dio por revisado el Contrato Colectivo de Trabajo Único celebrado entre CFE y SUTERM, cuya vigencia es durante el bienio 1992-1994.

- 82
- I.- Aprobar, en su caso, el proyecto anual de arbitrios y del presupuesto anual de egresos;
  - II.- Aprobar, a su elección, proyectos de planes de arbitrios y presupuestos de egresos trienales o quinquenales;
  - III.- Aprobar, en su caso, el estado patrimonial y financiero anual;
  - IV.- Aprobar en su caso, el reglamento interior del organismo y los proyectos y eventuales modificaciones de la estructura funcional de los sistemas organizativos de la CFE que proponga el Director General;
  - V.- Designar a propuesta del Director General a los Directores; o Gerentes de las distintas áreas de la actividad;
  - VI.- Acordar las propuestas de ajuste a las tarifas, que deberán formularse de acuerdo con el estado patrimonial y financiero del organismo;
  - VII.- Aprobar, en su caso, la propuesta de reestructuración tarifaria;
  - VIII.- Aprobar, en su caso, el programa de adiestramiento, capacitación y desarrollo de recursos humanos que proponga el Director General;
  - IX.- Conocer sobre las peticiones que formulen los trabajadores sindicalizados de la institución sobre revisión de contrato colectivo de trabajo, teniendo en cuenta la situación financiera de la CFE;
  - X.- Resolver sobre los asuntos que someta a su conocimiento cualquiera de sus miembros o el Director General;
  - XI.- Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que rigen a la CFE;
  - XII.- Vigilar, supervisar y controlar que las aportaciones hechas por el Gobierno Federal al organismo, sean destinadas al fin que se establece en esta ley".

## b) CONSEJO DE VIGILANCIA:

Dicho órgano será coordinado por el representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación e integrado por tres miembros (con sus respectivos suplentes), nombrados y removidos libremente por los titulares de la SECOGEF y la SEMIP así como por un representante designado por la Junta de Gobierno.

Sus facultades son las mas amplias para examinar la documentación relativa a la gestión de la Entidad, y está facultado para llevar a cabo todos los actos que requieran el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que las disposiciones aplicables asignen a las Dependencias de la Administración Pública Federal, en sus respectivas esferas de competencia en materia de control, vigilancia, y evaluación de las Entidades Paraestatales.

Asimismo, el Coordinador tendrá voz en las reuniones de la Junta de Gobierno.

## c) EL DIRECTOR GENERAL.

Es nombrado por el Ejecutivo Federal de manera discrecional. Tendrá principalmente facultades de ejecución, representación y dirección del organismo, conforme a las atribuciones consignadas en el artículo 14 de la ley.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> I.- Cumplir con los programas a que se refieren los artículos 4, 5, y 6 de esta Ley.  
II.- Las de apoderado para actos de administración de conformidad con el párrafo segundo del artículo 2554 del Código Civil para el D.F. en materia común, y para toda la República en materia federal.  
III.- Las de apoderado general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y especiales que conforme a la ley se requieran. Poder o cláusula especial en los términos del primer párrafo del artículo 2554 del citado Código Civil, excepto absolver posiciones. Además para desistirse de amparos.  
IV.- Las de apoderado para actos de dominio, en los términos acordados por la Junta de Gobierno.  
V.- Las de apoderado para suscribir y otorgar títulos de crédito en los términos del artículo 9 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.  
VI.- Otorgar poderes generales o especiales, autorizar a los apoderado para que se absuelvan posiciones y ejerciten su mandato ante las personas y autoridades, inclusive para realizar actos de

## C) CAPITULO III.- DE LA PARTICIPACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES.

### Artículos 16-19.

Este capítulo da origen a las comisiones consultivas mixtas de operación industrial a fin de que los trabajadores eleven su productividad, conciencia social y profesionalismo para lograr un mejor uso de los recursos humanos técnicos, materiales y financieros, participando así en la organización y funcionamiento de la CFE, en materia de adiestramiento, capacitación profesional y seguridad en el trabajo.

Estas comisiones, tienen por objeto estudiar los problemas de adiestramiento y capacitación de los trabajadores, de productividad, responsabilidad y seguridad en el trabajo, pudiendo disponer de toda la información institucional y facilidades para su cometido<sup>84</sup>

---

administración en materia laboral, delegando sus facultades de representación legal para que en nombre del Organismo comparezca a las audiencias de conciliación, demanda y excepciones y demás diligencias en procedimientos y juicios laborales; así como para querrellarse, otorgar perdón del ofendido, desistirse del juicio de amparo y revocar dichos poderes.

VII.- Ejecutar las resoluciones de la Junta de Gobierno;

VIII.- Someter a la Junta de Gobierno los proyectos, estudios, propuestas y programas a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI, VII y VIII del Artículo 12;

IX.- Nombrar el personal de confianza del organismo no reservado a la Junta de Gobierno, expresamente;

X.- Resolver los asuntos cuyo conocimiento no esté reservado a la Junta de Gobierno;

XI.- Asistir a las reuniones de la Junta de Gobierno, con voz; y

XII.- Los demás que la Junta de Gobierno decida otorgarle.

<sup>84</sup> Este capítulo es la necesaria reglamentación del artículo 123 fracción XIII de nuestra Constitución para los trabajadores de la industria eléctrica. Este precepto señala que "Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo.(...)", y a la Ley Federal del Trabajo en su Título Cuarto, Capítulo III-Bis "De la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores", a reserva de remitir al lector a esta parte de la Ley, debemos señalar que en el artículo 153-A dispone:

**Artículo 153-A.-** Todo trabajador, tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación y adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Es importante hacer notar que las relaciones laborales en la industria eléctrica, están reguladas por el artículo 123, apartado A, y no por el apartado B del mismo.

## CAPITULO IV.- DE LAS OBRAS E INSTALACIONES.

### Artículos 20-24.

A efecto de establecer medidas de seguridad y responsabilidad en materia de obras e instalaciones necesarias para la prestación servicio público de energía eléctrica, CFE dictará especificaciones que deberán ser aprobadas por la SEMIP.

Asimismo la CFE, tiene la obligación de mantener sus instalaciones de forma adecuada en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad, y de preferencia, para la realización de obras e instalaciones necesarias para la prestación del servicio. Deberá, por lo tanto, hasta donde su desarrollo tecnológico lo permita, efectuar el diseño con su propio personal técnico, tender a la normalización de equipos y accesorios así como abastecer preferentemente con productos nacionales, manufacturados por empresas de participación estatal o empresas privadas dichas obras e instalaciones.

Para lograr sus fines, la ley le otorga la facultad de solicitud de expropiación de bienes inmuebles para la adquisición o de los mismos o ya bien, la ocupación temporal, total o parcial o limitación de los derechos de dominio para su uso.

Por ultimo, se le otorgan facultades para que ejecute en las calles, calzadas, jardines, plazas y cualquier lugar público, los trabajos necesarios para lograr sus fines, debiendo realizarse con las medidas de seguridad apropiadas y sin impedir, salvo imposibilidad práctica, el uso de dichos lugares, que deberá reparar a su término.

---

Es importante hacer notar, asimismo, que conforme al artículo 123, apartado A, fracción XXXI, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a las Industrias y Servicios señalados en el mismo artículo, entre las que se encuentra, en el inciso a), número 2, la Rama Eléctrica.

## CAPITULO V.- DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

### Artículos 25-39.

Indudablemente, éste capítulo es el más importante de la ley para los efectos de nuestro trabajo, dado que en éste se regula el servicio público de energía eléctrica en sentido estricto.

Señala la OBLIGACIÓN de la Comisión Federal de Electricidad de suministrar energía eléctrica a todo aquel que lo solicite, y cumpla, conforme al reglamento, los requisitos del solicitante para celebrar el contrato, salvo en los casos en que exista algún impedimento técnico o económico que haga imposible este suministro. Esta obligación se deriva de los principios de uniformidad e igualdad que caracterizan a los servicios públicos.<sup>85</sup>

Establece la igualdad dentro de las clasificaciones tarifarias<sup>86</sup>, por lo que no habrá preferencias dentro de cada una de estas.

El solicitante deberá realizar a su costa y bajo su responsabilidad, las obras e instalaciones destinadas al uso de la energía eléctrica las que deberán satisfacer los requisitos técnicos y de seguridad que fijen las Normas Oficiales Mexicanas.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup>Remitimos al último capítulo de la presente tesis para definir y conceptualizar claramente lo que es un servicio público.

<sup>86</sup> Señalar que es una clasificación tarifaria.

<sup>87</sup>Al respecto, se puede señalar, que a partir de la vigencia de la nueva ley, ha estado únicamente en vigor la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-001-SEMP-1993 (D.O. 15 de octubre de 1993), con una vigencia de seis meses, misma que se reexpidió por un término igual el 15 de abril de 1994, en que se publicó dicho acuerdo, y finalmente el 9 de mayo de 1994, se publicó en el Diario Oficial, el proyecto de norma oficial mexicana NOM-001-SEMP-1994, mismo que de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (D.O. 1/7/1994), en su artículo 47, de ser aprobada, previos trámites señalados en la ley, será puesta en vigor definitivamente.

Una vez celebrado el contrato y realizadas las conexiones, la CFE tiene como obligación el suministro del fluido eléctrico en términos generales, y a su vez el solicitante deber cumplir con lo siguiente:

- a) Pagar oportunamente el servicio durante el periodo normal de facturación.
- b) Usar y disponer de la energía eléctrica a través de instalaciones que permitan el funcionamiento normal de los instrumentos de control y medida.
- c) Cumplir, en materia de instalaciones, con las normas técnicas reglamentarias.
- d) Usar y disponer de la energía eléctrica en las condiciones señaladas por el contrato respectivo.

Las causas enumeradas anteriormente y no cumplidas o contravenidas, implican la suspensión del suministro de energía eléctrica, contenidas en el artículo 26 de la ley.

Con una falta, a mi parecer, de técnica jurídica, dicho artículo incluyó dos supuestos más de suspensión del suministro:

- e) Cuando se está consumiendo energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo.
- f) Cuando se haya conectado un servicio sin la autorización del suministrador.

Estos dos últimos casos, no implican una suspensión y ni siquiera rescisión del contrato de suministro, pues simplemente no existe tal, sino que es una situación de hecho por la que una persona física o moral, dispone ilegalmente de fluido eléctrico sin tener derecho a tal.

Sin embargo, si implican conductas ilícitas sancionadas por la misma ley (arts. 40-43, que veremos más adelante) e incluso previstas penalmente conforme al artículo 368, fracción II del Código Penal para el D.F. y Territorios Federales, que señala:

**ART. 386.-** Se equiparan al robo y se castigarán como tal:

I.(...)

II. El aprovechamiento de energía eléctrica o de cualquier otro fluido ejecutado sin derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente pueda disponer de el.

Otra obligación del usuario, es garantizar las obligaciones que contraiga en los contratos de suministro, mediante depósitos, cuyo importe se determinará con las reglas complementarias de las tarifas respectivas, salvo en casos en que sea notoria la solvencia económica del usuario, acreditada y previa solicitud expresa de la misma, en cuyo caso podrá otorgarse garantía diferente al depósito.

La Comisión Federal de Electricidad, queda eximida de responsabilidad cuando existan suspensiones o interrupciones del servicio de energía eléctrica motivadas por:

I.- Causas de fuerza mayor o caso fortuito.

II.- Realización de trabajos de mantenimiento, reparaciones normales, ampliaciones o modificación de sus instalaciones, siempre y cuando DÉ AVISO PREVIO A LOS USUARIOS a través de un medio de difusión masiva o notificación individual, tratándose de usuarios industriales servidos en alta tensión o prestadores de servicios públicos que requieran de la energía eléctrica como insumo indispensable, en cualquier caso con cuarenta y ocho horas de antelación.

III.- Por defectos en las instalaciones del usuario o negligencia o culpa del mismo.

La contraprestación al suministro, es denominado "tarifa", y esta debe cumplir con diversos requisitos para su aplicación:<sup>88</sup>

a) La SHCP, con la participación de SEMIP, y SECOFI, a propuesta de CFE, fijará, ajustará o reestructurará las tarifas (ordinarias o especiales), de manera que cubran las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público y el racional consumo de la energía.

Se aclara en el párrafo anterior, la situación de tarifas ordinarias o especiales, pues estas últimas son las relacionadas con el servicio prestado en horas de demanda máxima, demanda mínima o ambas.

La modificación, ajuste y reestructuración de las tarifas, implicará la modificación automática de los contratos de suministro que se hubieran celebrado, sin perjuicio de que las nuevas tarifas, DEBAN publicarse en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos dos periódicos de circulación nacional para ser APLICABLES.

El contrato de suministro de energía eléctrica termina:

I.- Por la voluntad del usuario.

---

<sup>88</sup> La tarifa es una contraprestación, y no una contribución de las que establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2, el cual, en su fracción IV excluye este tipo de pagos de ser considerados contribuciones, sobre todo porque, al prestar el Gobierno Federal a través de un Organismo descentralizado, servicios públicos, fija tarifas y precios de los mismos. El artículo 31 de la LOAPF, dispone que corresponde a la SHCP establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, previa audiencia de otras Secretarías que la ley señala. El propio artículo 30 de la LSPEE, dispone que la venta de energía eléctrica se regirá por las tarifas que aprueba la SHCP, tarifas que no son sino listados de precios por la venta de energía eléctrica, máxime que los ingresos que la CFE percibe de los usuarios en concepto de precios y tarifas se destinan a cubrir los ingresos del propio Organismo y forman parte de su patrimonio, de conformidad con la misma ley. Por esta razón no se trata de pagos con carácter fiscal, sino que es una contraprestación por el servicio prestado al público, y por lo tanto, el consumidor, debe cubrir el precio de la energía que se le proporciona en los términos del contrato de suministro que celebra con el organismo. Al respecto, puede consultarse el número 3, de "El Faro", Gaceta Jurídica de CFE. Enero de 1992, que contiene un estudio sobre el tema.

II.- Por cambio de giro o características del mismo que impliquen la aplicación de tarifa diversa.

III.- Por cambio de propietario o arrendatario del inmueble, industria o comercio, en el caso de que sean usuarios.

IV.- Por falta de pago del adeudo que motive la suspensión, dentro de los siguientes quince días naturales a la fecha en que efectué dicha suspensión.

Una vez terminado el contrato de suministro, CFE tendrá el derecho de aplicar a su favor el importe de la garantía proporcionada por el usuario en su caso, en caso de no existir un saldo, se deberá poner a disposición del usuario.

Por último, dentro de este capítulo, se regulan las figuras de Autoabastecimiento, Cogeneración, Producción Independiente, Pequeña Producción e Importación de Energía Eléctrica, que trataremos más adelante.

Sin embargo, antes de continuar con el análisis de la ley, es importante hacer un breve estudio sobre la naturaleza del contrato de Suministro de Energía Eléctrica.

El contrato de suministro, en sí mismo, es un contrato atípico del Derecho Mexicano, ya que no está regulado expresamente en ningún ordenamiento legal de nuestro país.

Existe sin embargo, una diferencia clara entre lo que entendemos por un Suministro sujeto al Derecho Mercantil, y lo que es un contrato de Suministro Administrativo.

Conforme a definiciones de autores en la materia, el contrato de suministro mercantil, es aquel por el que "una parte (suministrador) se obliga mediante un precio, a ejecutar a favor de otra (suministrado) prestaciones periódicas o continuadas de cosas"<sup>89</sup>

Se le caracteriza por ser un contrato con unidad de vínculo, unidad externa en un solo contrato de tracto sucesivo en la ejecución y cumplimiento de las partes que lo celebran, y cuyo objeto total de la prestación se fracciona en partes o cuotas autónomas.<sup>90</sup>

Ahora bien, cuando el objeto del contrato de suministro, son cosas o servicios en que una de las partes que lo celebran, es el Estado, se trata de un contrato de suministro administrativo que se define como:

*"Un acuerdo de voluntades, sujeto a normas de Derecho Público que celebra la Administración Pública con una o varias personas de Derecho Privado o particulares, por medio del cual, el contratante de la administración, se obliga a proporcionar determinados artículos, mercaderías, bienes muebles, o mantenimientos necesarios para la satisfacción de intereses generales o para la prestación de servicios que al Estado corresponden, durante un plazo determinado, a plazo fijo o de tracto sucesivo, mediante el precio que es fijado unilateralmente por la Administración, tomando en consideración las condiciones normales del mercado en ese momento."*<sup>91</sup>

El maestro Acosta Romero señala que el contrato de suministro administrativo como características:

---

<sup>89</sup> Sanchez Calero, Fernando. "Instituciones de Derecho Mercantil", Clares Valladolid, 1977. Citado por Arce Gargollo, Javier en "Contratos Mercantiles Atípicos". Trillas, México 1991. Pág. 62.

<sup>90</sup> Arce Gargollo, Javier. *Ibidem.*

<sup>91</sup> Acosta Romero. Miguél. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Porrúa. México 1993. Pág. 655

"1. La parte compradora es una entidad de la Administración Pública Federal, ya sea central o paraestatal.

2.- La parte vendedora, puede ser una empresa privada o también puede ser alguna empresa del sector paraestatal que produzca bienes, puede citarse a modo de ejemplo PEMEX, CONASUPO, y otras entidades que producen bienes y los suministran a otras dependencias.

3.- Está sujeto a normas de Derecho Público.

4.- Tiene cláusulas exorbitantes.

5.- A través de este contrato, la Administración Pública Federal, cumple con los cometidos que cada dependencia tiene atribuidos."<sup>92</sup>

Conforme a los puntos anteriormente señalados, es difícil encuadrar el contrato de suministro de energía eléctrica en uno de ellos: en cuanto al contrato de Suministro de Derecho Mercantil, son oponibles los argumentos de que si una de las partes es el Estado, a través de un organismo vinculado a éste, (aunque autónomo del mismo en cuanto a su patrimonio y personalidad), estaríamos refiriéndonos al denominado contrato de suministro administrativo, además de que en sentido estricto, el suministro de energía eléctrica no tiene como objeto el realizar una actividad de carácter comercial, entendida esta como lucrativa, sino como un servicio público que el Estado presta, y del que tiene su control, para el bienestar y progreso nacional. Ahora bien, si tratáramos de circunscribir al contrato de suministro de energía eléctrica como de carácter administrativo, sería evidente la circunstancia de que sus elementos son opuestos, salvo el de que una de las partes es el Estado. Así pues, en el suministro de energía eléctrica, el suministrado no es el Estado, sino los ciudadanos, y aunque el Estado sea una de las partes, su calidad de suministrador, la ostenta como un particular, en una relación de coordinación con otro particular y no de subordinación, como en el caso de una

---

<sup>92</sup> Acosta Romero, Miguel. *Ibidem*.

autoridad. El efecto de esta circunstancia, es que el contrato está regido por normas de Derecho Privado y de Orden Público, y no de Derecho Público. Y a su vez, se trata de un contrato de adhesión, ya que el suministrador, celebra con los suministrados un mismo contrato común a todos ellos, variando en ciertos casos, algunos aspectos, por razones de diferencias en las situaciones del suministro.

Ahora bien, debemos dejar bien claro, que en el Derecho Mexicano, esta discusión es ociosa, tratándose del contrato de suministro, ya que siendo un contrato atípico, y habiendo destacado el carácter Privado del mismo, es aplicable el artículo 1858 del Código Civil que señala:

"Artículo 1858.- Los contratos que no están especialmente reglamentados en éste Código, se regirán por las reglas generales de los contratos, por las estipulaciones de las partes y, en lo que fueron omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía de los reglamentados en este ordenamiento."

Así pues, el contrato de suministro de energía eléctrica, siendo un contrato atípico, puede llegar a ser tan amplio y variado como las partes lo estimen pertinente. En este caso, siendo un contrato de adhesión, no es posible la discusión entre las partes, pero se entiende que el suministrador que presenta el contrato, es el oferente, y el futuro suministrado, al aceptar el contrato de adhesión está de conformidad con su contenido, por lo que es absolutamente válido.

Es de esta manera como podemos concluir el presente capítulo definiendo al contrato de suministro de energía eléctrica como:

*"Contrato de Derecho Privado, sujeto a normas de Orden Público, celebrado entre el Estado (Suministrador) por una parte, a través de sus organismos competentes, y por la otra, los particulares o el propio gobierno (suministrado), en un nivel de coordinación, con el fin de*

*proporcionar de manera regular, uniforme, permanente e ininterrumpida el servicio público de energía eléctrica a los suministrados, quienes deberán pagar una suma de dinero equivalente a la cantidad de energía eléctrica consumida, sujetándose ambas partes, a los términos del contrato y de las leyes respectivas."*

## CAPITULO VI.- SANCIONES.

### Artículos 40-43

Éste capítulo prevé las sanciones que deberán imponerse a todos aquellos que contravengan o violen las normas establecidas en la misma ley, y los supuestos que engloba, que son los siguientes:

- a) Conectar sin la debida autorización líneas particulares, conductoras de energía eléctrica, con las generales de CFE o con otra línea particular, alimentada por las líneas de CFE.
  
- b) Consumir energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos, medidas o control del suministro de energía eléctrica.
  
- c) Consumir energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo.
  
- d) Utilizar energía eléctrica en forma o cantidad no autorizada por su contrato de suministro.
  
- e) Vender, revender o enajenar en cualquier acto o forma, capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos expresamente establecidos en la ley.

f) Operar sin los permisos a que se refiere el artículo 36 de la ley, en los casos de aquellos que establezcan plantas de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción o importación/exportación de energía eléctrica.

g) Incurrir en cualquier otra infracción a las disposiciones de la ley o el reglamento.

Estas conductas están sancionadas con multa hasta de tres veces el importe de la energía eléctrica consumida a partir de la fecha que se cometió la infracción, en los casos señalados de la a) a la d). Para los casos previstos en los incisos e) y f) , la multa será de cien veces el salario mínimo general diario vigente para el D.F., por cada Kilowatt de capacidad de la planta de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente o de pequeña producción o por cada Kilowatt vendido o consumido. Para el caso del inciso g), la multa será de cincuenta a cien veces el importe de dicho salario mínimo, sin perjuicio de que el usuario cumpla, en su caso, la obligación de pagar la energía eléctrica consumida indebidamente, más un cargo por indemnización, calculado a una tasa equivalente al importe mensual que se establezca para recargos en las disposiciones fiscales aplicables por cada mes o fracción de antigüedad del adeudo en favor del suministrador.

Al infractor que reincida, se le aplicará una sanción equivalente al doble de la que se hubiere aplicado la primera vez, además de la suspensión temporal y definitiva del servicio.

Por último, debe señalarse que la ley prevé, en el caso en que las conductas ilícitas contempladas en los incisos a) a c), sean realizadas por personas de escasos recursos, la SEMIP, previo acreditamiento de la titularidad o trámite de la tenencia legal de los

inmuebles en que se encuentren tales individuos, adoptar las medidas conducentes para propiciar la regularización de los servicios de energía eléctrica a tales sectores.

## CAPITULO VII.- RECURSO ADMINISTRATIVO.

### Artículo 43.

La ley establece, en caso de inconformidad con las resoluciones de la Secretaría competente, dictadas con fundamento en la ley y disposiciones relacionadas, un **Recurso de Reconsideración**, que deber hacerse valer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de dicha resolución.

En este recurso podrán ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, debiendo ofrecerlas con todos los documentos en que conste la resolución recurrida y acreditando la personalidad del promovente.<sup>93</sup>

Este artículo señala el procedimiento a seguir para la interposición de tal recurso, sus términos, los casos en que podrá suspenderse, etc.

## CAPITULO VIII.- COMPETENCIA.

### Artículos 44-45.

Para la aplicación de la ley y sus disposiciones reglamentarias, es competente el Ejecutivo Federal a través de la SEMIP, y la SHCP en términos de la propia ley.

En relación a los actos jurídicos que celebre CFE, éstos se registrarán por las Leyes Federales aplicables y en caso de controversias, éstas deberán ser solucionadas por el

---

<sup>93</sup> Consideramos que el Código Federal de Procedimientos Civiles se podría aplicar como supletorio en los casos de lagunas del o durante el procedimiento.

Poder Judicial Federal, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en las controversias judiciales.

CFE podrá convenir la aplicación del derecho extranjero, la jurisdicción de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales, cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.<sup>94</sup>

## CAPITULO IX.- APROVECHAMIENTO PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA.

### Artículo 46.

Se establece una obligación a cargo de la CFE, consistente en el pago de un aprovechamiento al Gobierno Federal por los activos que utiliza para prestar el servicio público de energía eléctrica, en función de la tasa de rentabilidad establecida por el ejercicio correspondiente a las entidades paraestatales, tasa que se aplicará al valor del activo fijo neto en operación del ejercicio inmediato anterior reportado en los estados financieros dictaminados de la entidad y presentados ante la SECOGEF. Contra el aprovechamiento señalado, se podrán bonificar los subsidios que el Gobierno Federal otorgue a los usuarios del servicio eléctrico, a través de CFE.

---

<sup>94</sup>Estos principios, establecidos en el artículo 45 de la LSPEE, son efecto de una serie de reformas a diversas leyes nacionales con motivo del TLC en diciembre de 1993 (D.O. 22/12/93). Definitivamente es cuestionable la racionalidad de este precepto, ya que poner en manos de derecho extranjero el estado jurídico y patrimonial de CFE puede llegar a ser un grave error. Tal es el caso de la denominada "Foreign Sovereign Immunities Act de 1976", de los E.U.A. que tiene por objeto el hacer renunciar a las entidades y organismos soberanos extranjeros con los que EUA tenga relaciones su calidad de entidades soberanas vinculadas a un gobierno extranjero, a efecto de poder ser llevados a juicio en EUA. Independientemente de la dudosa procedencia, lógica o correcta aplicación de normas extranjeras como estas, es de considerar la conveniencia de las mismas, ya que los alcances de un Derecho conocido en su superficie, pero desconocido en su cabalidad, es un juego que puede resultar hasta políticamente, peligroso. Anterior a la reforma de 1993, el texto señalaba que eran aplicables las normas mexicanas y asimismo únicamente competentes los Tribunales de la Federación.

Aún no se resienten directamente los embates de esta reforma, pero seguramente el tiempo mostrará su verdadera faz.

## **X.- TRANSITORIOS.**

Se abroga la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938, por la entrada en vigor de la presente ley, y el Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la CFE de 11 de enero de 1949.

Automáticamente entran en liquidación y disolución las empresas que menciona en artículo cuarto transitorio, entre ellas, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.

Dicha ley deja sin efecto las concesiones que existían al momento de su expedición original.

## SECCIÓN C.- EL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTENIDO PRINCIPAL.

Se le denomina reglamento a la fuente del derecho administrativo, que es "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo"<sup>95</sup>

Este instrumento normativo tiene como principal función el aligerar la función del Poder Legislativo, evitándole la necesidad de detallar y desarrollar "microscópicamente" las leyes, facilitando así su mejor ejecución (que le corresponde en su caso al Poder Ejecutivo), y permitiendo una más fácil actualización de los pormenores que puedan surgir de la aplicación práctica de la ley.

Se trata de una facultad materialmente legislativa, aunque formalmente administrativa, que el Ejecutivo tiene a su cargo, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución.

Dentro de la jerarquía de las normas, el reglamento se encuentra evidentemente subordinado a la Ley que detalla, misma que deberá ser previa al primero, dado que sería ilógico que sobrepasara los límites fijados por ésta última, o regulara el contenido de una Ley posterior a la creación del Reglamento.

Las diferencias existentes entre la Ley y el Reglamento, por lo tanto, consisten en sus procedimientos de creación y en su jerarquía principalmente; Sin embargo, podemos

---

<sup>95</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1993.

destacar en general sus características: La ley es creada por el Poder Legislativo, y el Reglamento por el Poder Ejecutivo. El Reglamento, a su vez, es un conjunto de normas que detallan y facilitan la aplicación de la Ley, a la cual, está subordinado en su totalidad. La Ley es resultado de un acto formal y materialmente Legislativo, dado que es creada por el Poder Legislativo, en ejercicio de sus facultades legislativas, mientras que el Reglamento, es un acto formalmente administrativo, pero materialmente legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de una facultad constitucional, crea normas de carácter general y abstracto, que en sí pueden considerarse como "Leyes" en amplio sentido.

Una vez que hemos definido el carácter del Reglamento como fuente del Derecho Administrativo entraremos al estudio del nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica:

Publicado el lunes 31 de mayo de 1993, tiene por objeto, reglamentar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya citada, en lo que se refiere a la prestación de éste servicio, y a las actividades previstas en la misma ley, que no constituyen servicio público. (Artículo I del Reglamento).

Ya en el primer capítulo relativo al estudio del Capítulo Económico Constitucional, nos referíamos a las distintas fases que en un proceso complejo, se requieren para la generación de energía eléctrica en sentido amplio: Generación, Transformación, Transmisión, Distribución, y Suministro, sin embargo, lo definimos en un sentido no legal, sino más bien conceptual. A continuación nos referiremos a lo que el Reglamento entiende por estos conceptos y algunos otros más de conformidad con su artículo 2o:

a) **Generación:** La producción de energía eléctrica, a partir de fuentes primarias de energía utilizando sistemas y equipos correspondientes. (fracción III).

**b) Transformación:** La modificación de las características de la tensión y de la corriente eléctrica, para adecuarlas a las necesidades de transmisión y distribución de la energía eléctrica. (fracción XI).

**c) Transmisión:** La conducción de energía eléctrica desde las plantas de generación hasta los puntos de entrega para su distribución. (fracción XII).

**d) Distribución:** La conducción de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios. (fracción II).

**e) Suministro:** El conjunto de actos y trabajos necesarios para proporcionar energía eléctrica a cada usuario. (fracción X).

**f) Usuario:** Persona física o moral que hace uso de la energía eléctrica proporcionada por el suministrador, previo contrato celebrado por las partes.(fracción XIII).

**g) Suministrador:** La Comisión Federal de Electricidad, y en lo conducente, las entidades mencionadas en el artículo IV transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza del Pacluca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A. y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.) (fracción IX), las cuáles fueron absorbidas y actualmente conforman en su conjunto, el organismo público Descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

**h) Sistema Eléctrico Nacional:** El conjunto de instalaciones, destinada a la generación, transmisión, transformación, subtransmisión, distribución y venta de energía eléctrica de servicio público en toda la República, estén o no interconectadas.

Antes de proseguir con la descripción del esquema general del Reglamento, debemos decir que éste se conforma de 172 artículos normativos divididos en 12 capítulos, y 7 artículos transitorios. Los capítulos son los siguientes:

- \* Capítulo I.- Disposiciones Generales.
- \* Capítulo II.- De las Obligaciones y Facultades del Suministrador.

- \* Capítulo III.- De las Obras Eléctricas para el Servicio Público.
- \* Capítulo IV.- De las Obras para alumbrado Público y Urbanización de Fraccionamientos.
- \* Capítulo V.- Del Suministro y la Venta de Energía Eléctrica.
- \* Capítulo VI.- De las Disposiciones tarifarias.
- \* Capítulo VII.- De las instalaciones destinadas al Uso de Energía Eléctrica.
- \* Capítulo VII.- De la Planeación y Prospectiva del Sector Eléctrico.
- \* Capítulo IX.- De las Actividades que no constituyen Servicio Público.
- \* Capítulo X.- De la Inspección.
- \* Capítulo XI.- De las sanciones.
- \* Capítulo XII.- Del Recurso Administrativo.

A continuación haremos breve referencia al contenido de este ordenamiento jurídico, sin intención de abarcar todo su contenido. La idea principal es conocer su esquema general, y posteriormente adentrarnos en específico a las nuevas figuras que la nueva normatividad de energía eléctrica prevé.

## CAPITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES.

### Artículos 1-5.

Señala el objeto del reglamento, como se puntualizó anteriormente (artículo 1). Asimismo, se definen los conceptos más importantes del reglamento, tales como los ya mencionados y otros como "Mantenimiento", "Operación", "Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal", etc.

Señala que a efecto de propiciar la utilización racional de la energía eléctrica, la SEMIP, con la participación de CFE y los demás suministradores previstos por la ley<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> En su artículo Cuarto Transitorio.

conjuntamente con la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, tomará las medidas conducentes para propiciar la utilización racional de la energía eléctrica y desarrollar campañas para ese propósito, en los términos de los programas para el ahorro de energía.

Los plazos y términos fijados en este Reglamento, se contarán en días naturales que empezarán a correr al día siguiente de aquél en que ocurran los hechos y circunstancias previstos en el mismo.

Señala la obligación de que el suministrador y todas las personas mencionadas en este Reglamento deberán proporcionar a la SEMIP y dependencias competentes de la Administración Pública Federal, la información prevista en éste y en la Ley.

## CAPITULO II.- DE LAS OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL SUMINISTRADOR.

### Artículos 6-12.

Dicho capítulo trata cuatro puntos importantes:

- I. Las autorizaciones que el suministrador debe obtener de SEMIP, para llevar a cabo las obras de prestación de servicio público, así como en los casos de Importación, Exportación o Intercambio de Energía Eléctrica. (Distintos de los permisos que SEMIP otorga para los productores independientes de energía eléctrica).
- II. Las facultades del suministrador y la Secretaría, con respecto de los usuarios, en materia de instalaciones de estos últimos en el caso de suministro del servicio.
- III. Los aspectos relacionados con las obras de electrificación rural, y suburbana.
- IV. Los convenios que puede celebrar el suministrador con diferentes personas para realizar actos relacionados con la prestación del servicio,

Y los norma de la siguiente manera:

I. Se regula el procedimiento administrativo ante la SEMIP, para que el suministrador<sup>97</sup> lleve a cabo las obras para la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como para la Importación/Exportación o Intercambio de Energía Eléctrica dentro de las actividades relativas al Servicio Público.

Dichas autorizaciones son necesarias para el caso de construcción de instalaciones nuevas de generación, de conformidad con el artículo 125, fracción III del propio Reglamento.

Asimismo son necesarias, como señalábamos, para importar, exportar o intercambiar energía eléctrica dentro de las actividades relativas al servicio público. En este aspecto, SEMIP podrá autorizar dichas gestiones cuando:

a) Tratándose de IMPORTACIÓN de energía eléctrica.

a1) Sea conveniente por razones técnicas o económicas.

a2) El costo de la importación sea menor al que el suministrador tenga que efectuar para su obtención.

b) En cuanto a EXPORTACIÓN de energía eléctrica:

b1) Cuando el consumo nacional no se afecte, y sea técnica y económicamente conveniente.

b2) Cuando se realice el aprovechamiento de recursos naturales comunes a México y un país fronterizo, en cuyo caso se celebrarán los convenios que procedan, con sujeción a las leyes mexicanas y los Tratados Internacionales.

c) En tratándose de INTERCAMBIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA con prestadores de energía eléctrica de otros países, mediante la celebración de convenios.

---

<sup>97</sup> Debemos recordar, que por Suministrador, de conformidad con el artículo 2, fracción IX, se entiende "La Comisión Federal de Electricidad y en lo conducente las entidades mencionadas en el artículo cuarto transitorio de la ley".

El suministrador debe informar mensualmente a la SEMIP sobre la cantidad de energía eléctrica generada, importada, exportada, comprada, y vendida.

II. En lo relativo a los usuarios, el suministrador, deberá emitir especificaciones para que las obras e instalaciones de estos, puedan satisfacerse de manera económicamente eficiente, introduciendo adelantos tecnológicos apropiados, sujetos a los criterios de aprobación de SEMIP, y por lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.<sup>98</sup>

Por otra parte, no es necesaria ningún tipo de autorización previa de la Secretaría, para realizar las obras específicas de ampliación y modificación solicitadas por los usuarios, que menciona la ley en su artículo 13, fracción VII.

III.- Las obras de electrificación para comunidades rurales y áreas suburbanas, que se realicen con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas, deberán sujetarse a las disposiciones que consignen los acuerdos de coordinación que celebren aquellos con el Ejecutivo Federal.

IV.- Muy relacionado con el punto anterior, el Reglamento faculta al suministrador, para celebrar convenios, y contratos con los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, las entidades paraestatales o con los particulares para realizar actos relacionados con la prestación del servicio público y actividades conexas, con el fin de aprovechar sus recursos, para facilitar y simplificar las labores administrativas relativas al servicio público.

---

<sup>98</sup> Publicada en Diario Oficial de la Federación de fecha

### CAPITULO III.- DE LAS OBRAS ELÉCTRICAS PARA EL SERVICIO PUBLICO

#### Artículos 13-15.

Es evidente, que a efecto de prestar el servicio público de energía eléctrica, deben llevarse a cabo obras de construcción, mantenimiento y diversas operaciones relacionadas con la permanencia, continuidad y actualización del servicio.

Por dicha razón, este capítulo expresa, que toda obra necesaria para la prestación de este servicio público, debe sujetarse a las normas oficiales mexicanas y especificaciones de SEMIP. Así, el suministrador, o en su caso, el proyectista ajeno al suministrador, debe acatar la normatividad en la materia.

Cuando se ejecuten por parte del suministrador, trabajos necesarios para la instalación, mantenimiento, retiro de líneas aéreas o subterráneas, o equipo destinado al servicio público en calles, jardines, plazas o cualesquier otro lugar público, no se requerirá de permiso expreso de las autoridades del lugar, dado que la ley le faculta para llevar a cabo dichas tareas libremente, incluso, sin contraer ninguna obligación de pago alguno con dichas autoridades.

Sin embargo, cuando los trabajos en la vía pública impidan en forma transitoria el uso de esta, el suministrador sí debe solicitar la autorización de la autoridad correspondiente, salvo en los casos de emergencia, señalando la duración de la obra. El suministrador, una vez concluida la obra, tiene la obligación de realizar las reparaciones correspondientes, utilizando materiales similares a los originales y de acuerdo con los términos de la autorización concedida.

La ley destaca la importancia de que todo trabajo ejecutado, debe adoptarse a las medidas de seguridad apropiadas, acatando las disposiciones relativas, y asimismo, debe procurar que no se impida el uso público de los lugares anteriormente señalados, salvo que sea inevitable.

## CAPITULO IV.- DE LAS OBRAS PARA ALUMBRADO PUBLICO Y URBANIZACIÓN DE FRACCIONAMIENTOS.

### Artículos 16 y 17.

Este capítulo regula, en lo particular, dos aspectos del servicio público de energía eléctrica en cuanto a sus destinatarios: el servicio municipal de alumbrado, y el alumbrado de fraccionamientos.

En cuanto al alumbrado público municipal, podemos decir que:

- 1) Toda actividad de proyección, ejecución, construcción, operación, mantenimiento y reparación de las obras e instalaciones requeridas para la prestación del servicio municipal estarán a cargo de dependencia o entidad competente del lugar donde se lleven a cabo, sin perjuicio de que deban acatar en lo conducente, a las normas oficiales mexicanas correspondientes.
- 2) Las obras e instalaciones del servicio municipal de alumbrado público no forman parte del sistema eléctrico del suministrador.
- 3) Los límites de responsabilidad entre suministrador y autoridad local, se fijarán en los contratos de suministro que celebren el prestador del servicio de alumbrado público y el suministrador. (Incluyendo tarifas, y puntos de entrega de la energía).

En lo relativo al alumbrado de fraccionamientos:

- 1) Los urbanizadores tendrán a su cargo la realización de las obras, debiendo cumplir con las normas oficiales mexicanas correspondientes, así como las especificaciones del suministrador, mismo que supervisará y aprobará las mismas.
- 2) Los suministradores deberán acreditar su aprobación de fraccionamiento de las autoridades correspondientes.
- 3) Previa ejecución de las obras, suministrador y urbanizador, deberán convenir, que una vez terminadas estas, le serán transferidas al suministrador en propiedad, con las

formalidades requeridas, quien desde ese momento se hará cargo de la operación y mantenimiento de las obras.

4) En caso de que el urbanizador haya hecho las obras, de conformidad con la autorización que la dependencia o entidad competente le hubiere otorgado para fraccionar, estas se considerarán de manera distinta a las señaladas en los tres puntos anteriores, y el urbanizador deberá entregárselas a la propia dependencia o entidad para su operación y mantenimiento.

## CAPITULO V.- DEL SUMINISTRO Y LA VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

### Artículos 18-46.

Este capítulo, regula las relaciones entre el suministrador y el usuario en relación al contrato de suministro y venta de energía eléctrica.

Primeramente señala las características electrico-técnicas que el suministrador deberá ofrecer y mantener, mismas que no transcribimos ni mencionamos por ser irrelevantes para nuestro estudio.

Ya cuando comentamos la ley, señalamos que el suministrador debe proveer de energía eléctrica a todo aquel que lo solicite <sup>99</sup>, salvo impedimento técnico o razones económico que no lo permitan.

El reglamento define IMPEDIMENTO TÉCNICO como aquella circunstancia "que requiera el suministro en condiciones que se aparten de las indicadas en el artículo 18<sup>100</sup> y el suministrador no pueda satisfacerlas, así como en los casos en que éste pueda

---

<sup>99</sup>Previo cumplimiento de las disposiciones aplicables, sin preferencia dentro de las clasificaciones tarifarias, etcétera.

<sup>100</sup>El artículo 18 se refiere a las formas de corriente alterna en una, dos o tres fases, a las tensiones alta, media o baja.

abastecer de energía eléctrica únicamente en forma limitada o con restricciones, o que el plazo para iniciar el suministro exceda al requerido por el usuario".

Las RAZONES ECONÓMICAS se dan en aquellas circunstancias en que el suministrador tenga que construir obras específicas adicionales a las existentes, y el solicitante no esté conforme en cubrir al suministrador dichos gastos.

El Reglamento, prevé, para el caso de que conforme a los programas aprobados por la Secretaría, el suministrador requiera modificar la tensión del suministro, la notificación a los usuarios que pudieran resultar afectados, y de ser así, celebrar un convenio con cada uno de los usuarios perjudicados, a efecto de que el Suministrador responda por los daños que pudieran causarse (vía compensación en el consumo, en los porcentajes señalados por el mismo Reglamento).<sup>101</sup> Dentro del mismo convenio deberá: a) Eximir al usuario del pago de aportaciones por obras nuevas para el nuevo suministro; b) Definir plazo para efectuar las obras y conformidad del usuario; c) Establecer las condiciones en que se prestará el nuevo servicio, y d) La obligación a cargo del usuario de celebrar nuevo contrato de suministro, cuando la modificación de la tensión origine cambio de la tarifa aplicable.<sup>102</sup>

Ahora bien, El Reglamento señala, que, en caso de que el usuario se negare a celebrar el convenio anteriormente señalado, ó al término de las obras no hubiere instalado sus equipos, o modificado los existentes, el suministrador "quedará facultado para instalar el equipo de transformación necesario y proporcionar el suministro en baja tensión, aplicando la tarifa correspondiente", hecho que nos resulta bizarro, ya que podríamos

---

<sup>101</sup> Hecho que por sí mismo resulta inequitativo, dado que el propio daño causado a la subestación del usuario, por la modificación de la tensión debería ser pagado directamente por el suministrador, ya que para el usuario prácticamente implica un daño directo que tendrá que cubrir en su integridad para poder seguir recibiendo el servicio, y posteriormente, será indemnizado con compensaciones que la ley prevé, de. 33 al 50% del valor de la subestación, dependiendo de la antigüedad del equipo, quedando exento el suministrador si el equipo tiene más de 10 años.

<sup>102</sup> Lo que en realidad es un contrato de promesa de suministro, dado que en caso de que el usuario esté de acuerdo, se obliga a celebrar un nuevo contrato en un tiempo determinado.

deducir que existiría en tal caso una posible negativa tácita del usuario de continuar usando el servicio, y por lo tanto, el Suministrador no tendría ningún derecho de reconectar y mucho menos el usuario pagar las tarifas correspondientes, ya que el artículo 34, fracción I de la Ley, señala que el Suministro termina por voluntad del usuario, no expresando si de forma expresa o tácita, hecho que podría llegar a violar incluso el principio de la libertad contractual.

Interesante sería ver un caso semejante.

**Los principios del Suministro y Venta de Energía Eléctrica consignados en el Reglamento son:**

1) El suministro debe proveerse durante las 24 horas del día, salvo convenio en contrario entre suministrador y usuario, y en casos de localidades abastecidas con unidades generadoras aisladas<sup>103</sup>. (Como un efecto del Principio de Continuidad y Regularidad del Servicio Público.)

2) El usuario podrá solicitar y tener más de un suministro en el mismo inmueble y el suministrador deberá atenderlos. (Principio de igualdad del Servicio Público.)

3) La responsabilidad del suministrador, cesa en el punto de conexión de sus instalaciones con las del usuario. La subestación del usuario, será responsabilidad del mismo.

4) Es obligación del suministrador, instalar las acometidas, los equipos y aparatos de medición, y del usuario llevar a cabo las instalaciones del inmueble a suministrar, con las modalidades que el propio Reglamento establece para los casos en que el Suministro es de alta o baja tensión.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup>Es decir, no interconectadas al Sistema Eléctrico Nacional.

<sup>104</sup>Artículos 28 y 29.

5) El suministrador tiene la facultad de verificación de los equipos de medición y la obligación de resolver con el usuario, los problemas derivados de las fallas de los medidores instalados por el primero. (Como resultado del control que la ley le otorga al suministrador).

6) El usuario tiene la obligación de permitir el acceso a los lugares que posea para permitir las acciones conducentes a mantener el servicio en las instalaciones del suministrador, que deberá reparar los daños materiales que hubiere ocasionado con los trabajos, y retirar los desperdicios.

7) El usuario no podrá alterar las líneas o equipos que instale el suministrador para dar el suministro.

8) El usuario es responsable de los daños que por defecto de sus instalaciones cause al suministrador, o a los equipos / obras del mismo, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

9) El suministrador suspenderá el suministro sin necesidad de intervención de la autoridad cuando:

- a) Exista falta de pago de la facturación de un periodo normal.
- b) Se acredite el uso de energía eléctrica por instalaciones irregulares.
- c) Se compruebe el uso de energía eléctrica en forma que contravenga al contrato respectivo.
- d) Se consuma energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo.
- e) Se haya conectado un servicio sin autorización del suministrador.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Los últimos dos incisos resultan una aberración jurídica cuando se observan las consecuencias derivadas de los mismos, ya que no puede suspenderse el suministro, que es un contrato, sin que este exista. Imaginamos que la ley no fue hecha por abogados, y se considero "suministro", el simple hecho de proveer energía eléctrica al "usuario". Sin embargo, lo correcto a nuestro parecer, hubiera sido el señalar que el suministrador tiene en todo caso el derecho de remover todos los elementos que provean energía eléctrica a aquel que la tome sin consentimiento o contrato celebrado con el suministrador.

Asimismo, se podrá reanudar el servicio respectivamente cuando:

a) El usuario liquide su adeudo y solicite la reanudación del servicio.

b) El usuario haya corregido sus instalaciones y solicite la reanudación del servicio.

c) El usuario solicite la reanudación del suministro con la tarifa correspondiente y celebre nuevo contrato. (SIC)

d) Se celebre el contrato respectivo, se pague la energía consumida ilícitamente y la correspondiente indemnización, en términos del 42 de la ley. (SIC)

e) Se solicite la reanudación del suministro con la tarifa correspondiente, y celebre nuevo contrato. (SIC)

10) El suministrador no incurre en responsabilidad por interrupción del servicio público en caso de Caso Fortuito, Fuerza Mayor, fallas de instalación del usuario o mala operación de las instalaciones de esta, o por causas de mantenimiento preventivo, ampliación, o modificación de sus obras e instalaciones.

11) Es obligación del suministrador informar a los usuarios de las interrupciones de energía por causas de mantenimiento notificándoles la cuantía y duración de esta situación en los medios de mayor difusión de la localidad, en cuya ausencia se hará directamente responsable de los daños directos causados al usuario, así como indemnizarlo<sup>106</sup>, salvo en causas de emergencia, en los que el suministrador deberá informar posteriormente la causa de la interrupción.

12) Si en condiciones normales de operación, por acto u omisión imputable al suministrador, se originan cambios súbitos en el suministro, excediendo las tolerancias

---

<sup>106</sup>De conformidad con el artículo 40 del Reglamento, el suministrador deberá bonificarle al usuario, al expedir la factura respectiva, una cantidad igual a cinco veces el importe del servicio que hubiere estado disponible, de no ocurrir la interrupción y que el consumidor hubiere tenido que pagar, tomando como base el consumo y el precio de la factura anterior.

permisibles y llegaren a causar desperfectos en instalaciones, equipos o aparatos eléctricos del usuario, el suministrador deberá reparar el daño físico directo ocasionado o a indemnizar al usuario por el importe de dicho daño.

Si el suministrador no respondiera de estos eventos, el usuario podrá solicitar la intervención de la SEMIP.

13) El suministrador deberá atender o responder las quejas y reclamaciones de los usuarios en un término de diez días hábiles, quienes ante el silencio del primero, podrán acudir a la SEMIP o la autoridad correspondiente. En caso de que la SEMIP lo reciba, exhortará a las partes, para que acudan a una instancia de conciliación y si no lograrse, se someta a la Ley Federal de Protección al Consumidor, sin perjuicio de que se ejerciten los respectivos derechos ante las instancias correspondientes.

#### OBLIGACIONES DEL SUMINISTRADOR.

A) Ofrecer al público en general el servicio de energía eléctrica en los términos y formas establecidos en la ley. (Principio de Generalidad e Uniformidad de los Servicios Públicos).

B) Dar suministro a todo aquel que solicite dicho servicio, sin preferencia alguna dentro de las clasificaciones tarifarias (Principio de Generalidad e Uniformidad), salvo que exista impedimento técnico o económico que no lo permita, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento. (artículo 20). De ser posible la prestación del servicio tanto en los aspectos objetivos como subjetivos del mismo, tiene la obligación de celebrar el contrato, de conformidad con:

a1) Los Modelos de contratos para el suministro ajustados a las disposiciones aplicables, y publicados en el Diario Oficial de la Federación. (Principio de Legalidad).

a2) Los términos del contrato de suministro respectivo y las leyes aplicables. (Principio de Legalidad).

a3) Las leyes aplicables. (Principio de Legalidad.)

C) Notificar al suministrado la modificación de la tensión del suministro en los términos y plazos señalados en el artículo 21 y relacionados, incluyendo la celebración del convenio modificadorio de las condiciones anteriores a esta situación.

D) Construir las obras necesarias para prestar el servicio, incluyendo las específicas que señala el reglamento, y comenzar a prestar el servicio en los términos legales. (artículos 23), así como instalar las acometidas, equipos y aparatos de medición requerido para comprobar las mediciones, cumpliendo con lo establecido en este reglamento. (artículo 27), con las salvedades y excepciones señaladas en los artículos 28 y 29. Así como efectuar los trabajos necesarios en las obras e instalaciones de propiedad del suministrado. (artículo 35).

E) Suministrar el servicio las veinticuatro horas al día, salvo convenio en contrario, o disponibilidad de generación y operación económica de las unidades en localidades abastecidas con unidades generadoras aisladas. (artículo 24). (Principio de Regularidad / Continuidad).

F) Atender las solicitudes de suministro que se le presenten, sea cual sea su número por los usuarios. (artículo 25). (Principio de Uniformidad.)

G) Responder por los daños causados en o por sus instalaciones, desde el punto de Generación hasta el punto de conexión de sus instalaciones con las del usuario. (artículo 26).

H) Reanudar el suministro al usuario en caso de que, de haber suspendido el suministro en los términos del artículo 35, se subsanen los motivos de la suspensión de conformidad con el artículo 36 del reglamento, que comentaremos más adelante.

I) Informar a los usuarios de la interrupción del servicio por trabajos necesarios para el mantenimiento preventivo, ampliación, modificación de obras e instalaciones, a través de medios masivos de comunicación, así como individualmente, con la anticipación y en los términos señalados en el artículo 38. En el caso de contravenir esta disposición, el suministrador será responsable por los daños físicos directos

causados por la interrupción, salvo en casos de emergencia. El importe de los daños y forma de pago, se establecerán en un convenio que celebrarán suministrador y usuario. (artículo 39).

Por otra parte, cuando por caso fortuito o fuerza mayor, el suministrador carezca de capacidad o energía eléctrica suficiente para prestar el servicio, siendo necesario restringir, interrumpir o modificar las características del servicio, deberá hacerlo del conocimiento de los usuarios por los medios de comunicación con mayor difusión. Si la interrupción o situación análoga, haya de prolongarse por más de diez días, deber presentarse ante la SEMIP el programa aplicable para enfrentar la situación. (artículo 41).

J) Procurar que los trabajos a que se refiere el inciso anterior se realicen en las horas y días menos gravosos para los usuarios. (artículo 39).

K) Bonificar al usuario al expedir la factura del mes en que hubo interrupciones por causas distintas a caso fortuito, fuerza mayor, fallas de instalación del usuario, o trabajos necesarios para mantenimiento, ampliación o modificación de obras y servicios (artículo 37), una cantidad igual a cinco veces el importe del servicio que hubiere estado disponible de no ocurrir la interrupción, y que el consumidor hubiere tenido que pagar. (artículo 40).

L) Reparar el daño físico directo ocasionado al usuario, para el caso de que dentro de las condiciones normales de operación, por acto u omisión imputable al suministrador, se originen cambios súbitos en las características del suministro, excediéndose las tolerancias permisibles en tensión o frecuencia, siempre y cuando los daños sean a instalaciones, equipos o aparatos eléctricos (artículo 40).

M) Atender y responder las quejas y reclamaciones de los usuarios en un término de diez días hábiles máximo, en cuyo incumplimiento, el usuario tiene el derecho de acudir a presentar su reclamación ante la SEMIP, que exhortará a la conciliación, al arbitraje de conformidad con la Ley Federal de Protección al

Consumidor, sin perjuicio de que se ejerciten los derechos correspondientes ante las instancias competentes. (artículo 42).

N) Será responsable de las condiciones que se hubieren pactado por el límite de carga contratada. (artículo 44).

O) Señalar u orientar al usuario, con respecto a las especificaciones técnicas necesarias para recibir el servicio.

P) En caso de que el suministrado incurra en las faltas señaladas en el artículo 35 como causas de suspensión del servicio de suministro de energía eléctrica, el suministrador tiene la obligación de dar aviso al usuario con tres días de anticipación a la fecha fijada para el corte, el plazo dentro del cual se podrá regularizar la situación o liquidar el adeudo correspondiente. (artículo 35, último párrafo).

## OBLIGACIONES DEL SUMINISTRADO

A) Cumplir, en caso de haber solicitado el suministro, los requisitos y disposiciones aplicables para la celebración del contrato.

B) Celebrar el convenio de modificación de tensión del suministro a que se refiere el artículo 21, sin perjuicio de que de no hacerlo, el suministrador podrá ejecutar por sí mismo las obligaciones a que se habría sujeto el suministrado en cuestión de instalación de equipo y suministrar el servicio a costa del suministrado. (artículo 22).

C) Realizar las obras necesarias en su propiedad para la prestación del servicio, de conformidad con las especificaciones técnicas requeridas, señaladas por el suministrador. (artículos 28, 29 )

D) Permitir el acceso a los lugares que posea o de los cuáles sea propietario, a efecto de que el suministrador instale, conserve, verifique o retire líneas y equipos necesarios para el suministro, así como no alterar dichas líneas y equipos en ningún caso.(artículo 33)

E) Responder de los daños que por defecto en sus instalaciones, cause al suministrador o a terceros. (art. 34, fracción I).

F) Responder de los daños físicos directos a las obras/equipos del suministrador que se encuentren dentro del inmueble del usuario, salvo caso fortuito o fuerza mayor. (34, fracción II).

G) Pagar puntualmente la facturación de un período normal de la misma. (35, fracción I).

H) Usar la energía eléctrica suministrada, a través de instalaciones que no alteren o impidan el funcionamiento normal de los equipos de control y medición del suministrador. (35, fracción II.)

I) Cumplir en relación a sus instalaciones, con las Normas Oficiales Mexicanas (35 fracción III).

J) Cumplir con el uso de la energía eléctrica en adecuación al contrato de suministro respectivo, incluyendo el respeto en la carga y demanda contratadas, en cuyo incumplimiento se aplicará el artículo 26, fracción IV, relativo a la suspensión de servicio. (35 fracción IV.)

K) Recibir únicamente el servicio proporcionado y autorizado por el suministrador. (35, fracción V).

(Dado que el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones G), H), I), J) y K), tiene como consecuencia la suspensión del suministro de conformidad con el artículo 35 del Reglamento, existen a su vez, otras obligaciones derivadas de la voluntad del suministrado de REANUDAR el servicio, y estas son: )

L) Si no cumplió con la obligación señalada en el inciso G), debe liquidar su adeudo, y solicitar la reanudación del suministro. (artículo 36, fracción I).

M) En caso de haber incumplido la obligación señalada en el inciso I:), el usuario debe corregir sus instalaciones, que alteraban o impedían el funcionamiento normal de los equipos de control y medición del suministrador y pagar el importe de la

energía consumida ilícitamente así como la indemnización al suministrador en términos del 42 de la ley. (Artículo 36, fracción II).

N) En caso de haber incumplido las obligaciones señaladas en la fracción I), deberá acreditar haber adoptado las medidas correctivas necesarias y solicitar la reanudación del suministro. (Artículo 36, fracción III).

O) En caso de haber incumplido las obligaciones señaladas en el inciso J), deberá solicitar la reanudación del suministro con la tarifa correspondiente al uso que vaya dar al suministro y celebre nuevo contrato.

P) En caso de haber incumplido en las obligaciones señaladas en el inciso K), deberá solicitar la reanudación del suministro, con la tarifa correspondiente, y celebrar nuevo contrato de suministro.

Es importante destacar, que el artículo 35, señala como causa de suspensión del suministro, en su fracción V, el hecho de que se esté consumiendo energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo. A su vez el artículo 36, nos dice que para efectos de la fracción V, en caso de que se reanude el suministro, se debe celebrar el contrato respectivo, pagar la energía consumida ilícitamente y la correspondiente indemnización al suministrador, en los términos del artículo 42 de la ley.

Repetimos que estos señalamientos adolecen de técnica jurídica, pues es imposible hablar de "Suspender el suministro", cuando no existía acuerdo de voluntades para que este contrato existiera, y menos de "Reanudación", cuando no existe el contrato principal legalmente.

Se debió señalar el hecho de que en caso de que una persona física o moral consumiera energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo, debería, previa cancelación o interrupción del fluido por el suministrador, pagar la energía consumida ilícitamente y la correspondiente indemnización en los términos establecidos en el artículo 42, sin perjuicio de las acciones penales que correspondieren por el robo del fluido eléctrico y celebrar posteriormente un contrato de suministro.

Q) Como última obligación del usuario, se encuentra garantizar al suministrador el cumplimiento del contrato con un depósito, cuyo importe se fijará en las disposiciones tarifarias respectivas, ante el suministrador, salvo acreditada solvencia del interesado, situación en la que, previa solicitud del interesado, podrá aceptar garantías distintas al depósito.

Estarán exentas de otorgar garantías en relación con los contratos de suministro, las autoridades federales y las entidades de la administración pública federal. En caso de que se trate de autoridades estatales o municipales, el suministrador puede convenir los términos y condiciones de las garantías. (artículo 46).

## CAPITULO VI.- DE LAS DISPOSICIONES TARIFARIAS.

### Artículos 47-53

Este capítulo regula las denominadas tarifas, cuya naturaleza jurídica es la contraprestación que el usuario realiza en recíproca obligación a la prestación del servicio de suministro. Los términos y condiciones de la fijación, ajuste, modificación, reestructuración y demás aspectos relativos a las tarifas, están reguladas en este capítulo, del cual podemos desprender lo siguiente:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del suministrador, con la participación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, fijará las tarifas para venta de energía eléctrica, al igual que su ajuste, modificación o reestructuración.<sup>107</sup>

La fijación de las tarifas tenderá a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público, propiciando a la vez el consumo racional de energía.

La SHCP podrá tomar en consideración las tarifas internacionales para un servicio de calidad similar.

---

<sup>107</sup> El ajuste corresponderá a los casos en que solamente deban cambiarse las cuotas establecidas para los elementos de las tarifas. La modificación para los casos en que varíe alguno de los elementos de la tarifa y la reestructuración a los casos en que se adicione o suprima una o varias tarifas.

Las tarifas deberán especificar los tipos de suministro a los cuales son aplicables, el tipo de tensión, horario de aplicación de la tarifa (en caso de no ser de 24 horas), cargos por demanda de consumo, cargos por demanda contratada inicial; cuantía del depósito de garantía, lugares donde rija la tarifa (de no precisarse, se entenderá en todo el territorio nacional), fecha de inicio de vigencia, mismas que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos en dos periódicos diarios de circulación nacional.

Estas disposiciones están íntimamente vinculadas con las Finanzas Públicas, por lo que el proceso de propuesto para fijación, ajuste o reestructuración de las tarifas es un proceso en el que intervienen la Junta de Gobierno del Suministrador, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

## CAPITULO VII.- DE LAS INSTALACIONES DESTINADAS AL USO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

### Artículos 54-65.

Regulado en los artículos 54 a 65 del Reglamento, el capítulo tiene por objeto, señalar los derechos y obligaciones, tanto de suministrador como del usuario en relación con las instalaciones destinadas a las uso de energía eléctrica. En general señala la obligación del solicitante (usuario) de realizar a su costa y bajo su responsabilidad, las obras e instalaciones destinadas al uso de energía eléctrica, sujetas a las normas oficiales mexicanas de carácter técnico y de seguridad que sean aplicables. (artículo 54).

El capítulo regula las situaciones derivadas de instalaciones eléctricas para servicio de alta tensión (artículos 56, 61, 63) , media tensión (artículos 61 y 63) , baja tensión ( 62), factor de potencia (64) y suministro en lugares de concentración pública (artículo 57).

Los principales puntos a concluir en este capítulo son:

- \* La responsabilidad del solicitante ( usuario ), de las obras e instalaciones destinadas al uso de energía eléctrica en los aspectos técnicos y de seguridad.
- \* El suministrador deberá, dentro de sus posibilidades proporcionar información en cuanto a las especificaciones y posibilidad de suministro.
- \* La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (a través de una unidad de verificación) así como el suministrador, tienen capacidad de revisión y visita a las instalaciones para corroborar el cumplimiento de las normas aplicables.
- \* En caso de que el usuario no cumpla las reglamentaciones y requisitos necesarios, el suministrador no tiene la obligación de prestar el servicio.

## CAPÍTULO VIII.- DE LA PLANEACIÓN Y PROSPECTIVA DEL SECTOR ELÉCTRICO.

### Artículos 66-70.

En los artículos 66 a 70 del Reglamento se regula la forma de planear las tendencias, programas, evolución futura, expansión, modernización y acciones relativas al ahorro de energía eléctrica en el sector eléctrico nacional.

En resumidas palabras, el proceso es el siguiente:

La CFE deberá elaborar, cuando menos una vez al año, un Documento de Prospectiva sobre las tendencias del sector eléctrico del país, y los programas (características, presupuesto, programa de inversiones, costos de generación y transmisión, programas alternativos de ahorro) para la realización de obras a ejecutar para la prestación del servicio público, mismo documento que se remitirá a la SEMIP para su aprobación

conforme a las disposiciones legales, y la información más actualizada y confiable de la que se disponga. (artículo 66).

Dicho documento deberá describir y analizar por el periodo de los próximos diez años, las necesidades previsible del país en materia de energía eléctrica, y las acciones a emprender para enfrentar las necesidades, sin perjuicio de su ulterior modificación, adición o ajuste conforme a la realidad concreta nacional. (artículo 67).

El documento deberá contener toda la información relativa a evolución futura de demanda, proyecciones de consumo a todos los niveles y regiones del país; capacidad de generación y transmisión existentes; aspectos relacionados con la expansión, adición, rehabilitación, modernización y demás, relativos a la capacidad de generación y transmisión requeridas para satisfacer las necesidades del país.

Asimismo debe contener comparaciones para emprender las acciones señaladas anteriormente, y una parte relativa a las acciones y programas en materia de ahorro de energía y uso racional recomendadas por la denominada Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

La SEMIP revisará el documento y podrá requerir aclaraciones de la CFE. La Secretaría publicará un extracto de lo más relevante del documento a fin de darlo a conocer y poder recibir los comentarios conducentes de los interesados.

Una vez transcurrido el plazo de recepción de comentarios, la SEMIP elaborará una memoria de la información más relevante recibida de los particulares y la remitirá a CFE para que haga las provisiones que resulten pertinentes en el Documento de Prospectiva del año próximo siguiente.

## CAPITULO IX.- DE LAS ACTIVIDADES QUE NO CONSTITUYEN SERVICIO PUBLICO.

### Artículos 71-162

Se analizará el presente capítulo, así como el correspondiente de la Ley, en la sección correspondiente de nuestro trabajo.

## CAPITULO X.- DE LA INSPECCIÓN.

### Artículos 163-166

La SEMIP esta facultada, en los términos del artículo 163, a vigilar el cumplimiento de la Ley y del Reglamento de Servicio Público de Energía Eléctrica, a través de las inspecciones que estime pertinentes legal y técnicamente (Ley Federal sobre Metrología y Normalización).

Se regula la forma en que los inspectores podrán realizar las visitas de inspección, y las formalidades necesarias para que sus actos sean validos.

Es un capítulo estrechamente vinculado a los artículos 14 y 16 constitucionales, con relación a las visitas domiciliarias, la garantía de no molestia, sino por virtud de mandamiento escrito de la autoridad aunado a las formalidades que todo acto de autoridad debe contener.

La SEMIP podrá inspeccionar:

#### a) DEL SUMINISTRADOR:

a1) La construcción de sus obras e instalaciones, a efecto de que se verifique el cumplimiento de las especificaciones presupuestales, de proyecto y programas de trabajo.

a2) La operación de sus obras e instalaciones para vigilar su eficiente funcionamiento económico y su correcta operación.

a3) Sus obras e instalaciones en operación, a efecto de que se cumpla con los capítulos III y IV del reglamento.

b) DE LOS PERMISIONARIOS:

b1) Durante la construcción y operación de las obras e instalaciones respectivas, para vigilar el cumplimiento de las especificaciones de la Secretaría y del Suministrador.

c) DE LOS USUARIOS:

c1) El cumplimiento del Capítulo VII de este Reglamento.

c2) El buen uso de las líneas que les provean de electricidad, incluyendo el no conectar éstas con las de otro suministrador.

c3) Que no consuman energía eléctrica a través de instalaciones que alteren/impidan el funcionamiento de los equipos de control y medición del suministrador.

c4) El buen uso de la energía eléctrica, en los términos del contrato correspondiente.

El artículo 165 establece los principios y formalidades para llevar a cabo estas inspecciones en general.

El artículo 166, señala los principios/formalidades a cumplir cuando se trata de obras e instalaciones de alta tensión.

## CAPITULO XI.- DE LAS SANCIONES.

### Artículos 167-171

El artículo 40 de la Ley del servicio Público de Energía Eléctrica señala las multas a imponer cuando se violan los preceptos de la misma. Los criterios para la determinación y cuantificación de las multas las establece el artículo 167, que indica, que estas se determinarán, tomando en cuenta:

- a) La gravedad del daño causado por la acción/omisión causada.
- b) La voluntad dolosa/culposa de la acción/omisión causada.
- c) La fecha de la infracción, como parámetro del tiempo indebido

de uso de la energía eléctrica.

Los artículos 168 a 171, regulan, las hipótesis para determinar y proceder a imponer las multas correspondientes por las acciones y omisiones que violen las normas legales aplicables.

## CAPITULO XII.- DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

### Artículo 172.-

El artículo 172, último del Reglamento en análisis, señala que el recurso administrativo que prevé el artículo 43 de la Ley, estará sujeto a las siguientes formalidades:

- a) El escrito deberá presentarse ante la SEMIP.
- b) Se correrá traslado al suministrador o cualquier tercero que pudiera resultar perjudicado por la resolución dictada, para que se le dé vista por 15 días hábiles, con la facultad de presentar pruebas.

c) Se tendrá por no interpuesto, cuando sea presentado extemporáneamente, o por falta de personalidad o interés jurídico del promovente.

## SECCION D.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, Y LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

Desde julio de 1985, la política comercial que México ha seguido, ha estado definida por el objetivo de vincular la economía nacional con la internacional. El programa de apertura ha buscado corregir los agravios, que las nuevas tendencias consideran, derivados de la estrategia de sustitución de importaciones que México adoptó desde la segunda postguerra.

El proceso de liberalización comercial se vio acompañado de una apertura de los mercados externos a través de acuerdos y convenios firmados entre México y varias naciones del mundo.

En 1986, México firmó el protocolo de adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) a la par de otros documentos complementarios de su nueva política comercial internacional. La adhesión de México al GATT, le permitió hacerse acreedor de las concesiones arancelarias que los países firmantes tienen como resultado de la "cláusula de nación más favorecida".

El 14 de abril de 1994, por su parte, se suscribió en París, la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la Aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.<sup>108</sup>

Asimismo, se realizaron negociaciones para la firma de acuerdos de libre comercio con países como Costa Rica, Chile, Colombia y Venezuela, pero sin duda, el más trascendente y observado de todos los acuerdos fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos, cuyas pláticas iniciales

---

<sup>108</sup> Decreto publicado el martes 5 de julio de 1994.

comenzaron en 1990, las negociaciones concluyeron en agosto de 1992, y entró en vigor el inolvidable y fatídico 1o de enero de 1994.<sup>109</sup>

El capítulo VI del TLC, regula los principios negociados en materia de energía y petroquímica básica entre los países firmantes de este documento, fijando los derechos y obligaciones de las tres naciones.

El artículo 601, puntualiza los principios generales en cuanto a la regulación de estas materias, que son conforme a dicho precepto:

1) El respeto pleno a las Constituciones de las partes, por cada uno de los países integrantes del TLC.

El TLC reconoce el carácter estratégico del sector energético en México, manteniendo el derecho exclusivo del Estado Mexicano para desarrollar actividades comprendidas en el sector, incluyendo la inversión y prestación de servicios.

2) El reconocimiento de que es deseable el fortalecimiento del comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos en la zona de aplicación del TLC, y su acrecentamiento a través de su liberalización gradual y sostenida.

3) El reconocimiento de que es importante contar con sectores energéticos y petroquímicos viables y competitivos a nivel internacional para promover los intereses nacionales.

---

<sup>109</sup> Al respecto de los principios y contenido del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en general, es recomendable consultar "Lo negociado del TLC", ITAM. México 1994; "México y el Tratado de Libre Comercio" ITAM. México 1992; William A. Orme, Jr. "Continental Shift. Free Trade & The New North America". The Washington Post Company. Washington, USA 1993; Beatriz Boza, Editor "The North American Free Trade Agreement: Provisions and Implications". AJA. USA 1993; "Inversión en México y el Tratado de Libre Comercio". AEE., MEXICO 1993;

El ámbito de aplicación de este capítulo, se extiende a las medidas relacionadas con los bienes energéticos y petroquímicos básicos que se originan en el territorio de las Partes, y las medidas relacionadas con la inversión y con el comercio transfronterizo de servicios vinculados a dichos bienes. (Art. 602)

El artículo 602.2 señala lo que se entiende por bienes energéticos y petroquímicos básicos de los bienes clasificados conforme al Sistema Armonizado entre los cuáles se encuentra la Energía Eléctrica con la Fracción Arancelaria 27.16 y sus subpartidas respectivas.

El artículo 603, incorpora al capítulo disposiciones del GATT con respecto a las restricciones del comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos, prohibiendo las restricciones cuantitativas a la importación y exportación, salvo en determinadas circunstancias. A la par, se prohíben los requisitos de precios mínimos y máximos de importación o exportación, y los impuestos a la exportación serán solo aplicables si son iguales al consumo interno del bien determinado.

Entre las restricciones señaladas, México conserva su derecho derivado del GATT de restringir la exportación de los bienes del sector cuando se trata de conservar recursos energéticos no renovables. También podrán aplicarse permisos de importación o exportación, siempre que los permisos no se conviertan en restricciones al comercio y su uso se adecúe a las prácticas comercialmente aceptadas.

México, en su caso, podrá restringir el otorgamiento de los permisos de importación y exportación para los bienes reservados con el fin de mantener reservado al Estado el comercio exterior de esos bienes. (Anexo 603.6).

En Estados Unidos y Canadá, las medidas reguladoras de energía son tan trascendentales como en México, razón por la que el capítulo establece que dichas

medidas no podrán discriminar entre los bienes producidos internamente y los importados, en beneficio de los primeros, ni tampoco entre el consumo interno y la exportación, en contra de los segundos. (Artículo 606); Para ello, las medidas reguladoras de energía se sujetan a las reglas sobre Trato nacional del propio Tratado, restricciones a la importación y exportación e impuestos a la exportación.

El artículo 605, se refiere a la garantía de abasto del Acuerdo de Libre Comercio Canada-Estados Unidos en esta materia, artículo del cual queda exceptuado México de obligaciones o derechos.

El artículo 607 señala que Canadá y Estados Unidos limitan las restricciones a la importación y exportación permitidas por razones de seguridad nacional, a lo estrictamente relacionado con la seguridad militar. México, al respecto, no adquiere los derechos u obligaciones de este artículo, sujetándose en su lugar, a la disposición general del Tratado en materia de seguridad nacional. (Anexo 607).

El capítulo reconoce la apertura de México para la inversión privada en la generación de energía eléctrica, en áreas no consideradas de Servicio Público (Autoabastecimiento, Cogeneración y Producción Independiente), mismas que podrán canalizarse exclusivamente a través de CFE. (Anexo 602.3).

Los Productores Independientes de electricidad en México, y las empresas eléctricas de los signatarios del Tratado, tendrán el derecho de negociar compra y venta de energía eléctrica.

La importancia del sector energético en los tres países se concretiza en el marco constitucional mexicano que otorga al Estado, el derecho exclusivo de su desarrollo, y

en Canadá y Estados Unidos, en la intervención estatal a través de los organismos reguladores en la materia.

La pretensión del capítulo es definir políticas comerciales claras para este sector, considerando las diferencias institucionales de los tres países.

A continuación se transcribe el capítulo relativo a esta materia, con el objeto de no dejar dudas ni lagunas al respecto:

## CAPITULO VI

### Energía y Petroquímica básica.

#### Artículo 601. Principios.

1. Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones.
2. Las Partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberación gradual y sostenida.
3. Las Partes reconocen la importancia de contar con sectores energéticos y petroquímicos viables y competitivos a nivel internacional para promover sus respectivos intereses nacionales.

#### Artículo 602. Ámbito de aplicación.

1. Son materia de este capítulo las medidas relacionadas con los bienes energéticos y petroquímicos básicos que se originan en territorio de las Partes, y las medidas relacionadas con la inversión y con el comercio transfronterizo de servicios vinculados a dichos bienes, tal como se establece en este capítulo.
2. Para efectos de este capítulo, se entiende por bienes energéticos y petroquímicos básicos los bienes clasificados conforme al Sistema Armonizado en:

- a) la subpartida 2612.10;
- b) las partidas 27.01 a 27.06;
- c) la subpartida 2707.50;
- d) la subpartida 2707.99 (únicamente nafta disolvente, aceite extendedor para caucho y materia prima para negro de humo);
- e) las partidas 27.08 y 27.09;
- f) la partida 27.10 (excepto las mezclas de parafinas normales de C9 a C15);
- g) la partida 27.11 (excepto etileno, propileno, butileno y butadieno, con grados de pureza superiores a 50%);
- h) las partidas 27.12 a 27.16;
- i) las subpartidas 2844.10 a 2844.50 (únicamente los compuestos de uranio clasificados bajo esas subpartidas);
- j) la subpartida 2845.10; y
- k) la subpartida 2901.10 (únicamente etano, butanos, pentanos, hexanos y heptanos).

3. Las actividades y los bienes energéticos y petroquímicos se regirán por las disposiciones de este Tratado, excepto por lo señalado en el Anexo 602.3.

#### Artículo 603. Restricciones a la importación y a la exportación.

1. Sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones de este Tratado, las Partes incorporan al mismo las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) relativas a las

prohibiciones o restricciones al comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos. Las partes acuerdan que lo anterior no incorpora a sus respectivos protocolos de aplicación provisional del GATT

2. Las Partes están de acuerdo en que las disposiciones del GATT incorporadas a este Tratado conforme al párrafo 1 prohíben, en toda circunstancia en que lo esté cualquier otra forma de restricción cuantitativa, los requisitos de precios mínimos o máximos de exportación y, salvo lo permitido para la aplicación de órdenes y compromisos en materia de cuotas compensatorias y antidumping, los requisitos de precios mínimos o máximos de importación.

3. Cuando una de las Partes adopte o mantenga alguna restricción a la importación o a la exportación de un bien energético o petroquímico básico desde o hacia un país que no sea Parte, nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará como un impedimento para que la Parte:

- limite o prohíba la importación, desde territorio de cualquiera de las Partes, de dicho bien energético o petroquímico básico proveniente de un país que no sea Parte, o
- exija, como condición para exportar tal bien energético o petroquímico básico de la Parte a territorio de cualquier otra Parte, que el bien sea consumido en territorio de esa otra Parte.

4. En el caso de que una de las Partes adopte o mantenga alguna restricción a las importaciones de un bien energético o petroquímico básico desde países que no sean Parte, a solicitud de cualquiera de ellas, las Partes realizarán consultas con miras a evitar una interferencia o distorsión indebida en los mecanismos de precios, comercialización y distribución de otra de las Partes.

5. Cada una de las Partes podrá administrar un sistema de permisos de importación y exportación para bienes energéticos o petroquímicos básicos, siempre que la operación de dicho sistema sea congruente con las disposiciones de este Tratado, incluyendo el párrafo 1 y el Artículo 1502, "Monopolios y empresas del Estado".

6. Este artículo se sujeta a las reservas establecidas en el Anexo 603.6.

#### **Artículo 604. Impuestos a la exportación.**

Ninguna de las Partes podrá adoptar ni mantener gravamen, impuesto o cargo alguno sobre la exportación de ningún bien energético o petroquímico básico a territorio de otra Parte, a menos que dicho gravamen, impuesto o cargo se adopte o mantenga sobre

- la exportación de dicho bien a territorio de todas las otras Partes, y
- dicho bien, cuando esté destinado al consumo interno.

#### **Artículo 605. Otras medidas sobre la exportación.**

Salvo lo dispuesto en el Anexo 605, una Parte podrá adoptar o mantener restricciones que estarían justificadas conforme a los Artículos XI:2 (a) o XX (g),(i) o (j) del GATT respecto a la exportación de bienes energéticos o petroquímicos básicos a territorio de otra Parte, sólo si:

- la restricción no reduce la proporción entre la totalidad de las exportaciones del bien energético o petroquímico básico específico a disposición de esa otra Parte y la oferta total de dicho bien en la Parte que mantiene la restricción, comparada con la proporción prevaleciente en los 36 meses más recientes, anteriores a la adopción de la medida, para los cuales existieran datos disponibles, o en otro período representativo que las Partes acuerden;

- la Parte no impone un precio mayor para las exportaciones de un bien energético o petroquímico básico destinado a la otra Parte, que el aplicado para dicho bien cuando se destine al consumo interno, a través de medidas tales como permisos, derechos, impuestos o requisitos de precios mínimos. La disposición anterior no se refiere a un precio mayor que pueda ser resultado de una medida tomada con base en el inciso (a), que sólo restrinja el volumen de las exportaciones; y

- la restricción no requiere la distorsión de los canales normales de suministro a esa otra Parte, ni de las proporciones normales entre bienes energéticos o petroquímicos básicos específicos suministrados a esa otra Parte, como por ejemplo, entre petróleo crudo y productos refinados, o entre diferentes tipos de petróleo crudo y de productos refinados.

#### **Artículo 606. Medidas reguladoras en materia de energía.**

1. Las Partes reconocen que las medidas reguladoras en materia de energía están sujetas a las disciplinas de:

- trato nacional, según lo dispuesto en el Artículo 301;
- restricciones a la importación o a la exportación, según lo dispuesto en el Artículo 603, y
- impuestos a la exportación, según lo dispuesto en el Artículo 604.

2. Cada una de las Partes procurará asegurarse de que, al aplicar cualquier medida reguladora en materia de energía, los organismos reguladores correspondientes en su territorio, eviten, en la medida de lo posible, la ruptura de relaciones contractuales, y dispondrá lo necesario para que sea puesta en práctica de manera ordenada, adecuada y equitativa.

**Artículo 607. Medidas de seguridad nacional.**

Salvo lo dispuesto en el Anexo 607, ninguna de las Partes podrá adoptar ni mantener ninguna medida que restrinja las importaciones o las exportaciones de un bien energético o petroquímico básico desde, o hacia otra de las Partes, conforme con el Artículo XXI del GATT o con el Artículo 2102, "Seguridad nacional", excepto en lo que se requiera para:

- a) abastecer una instalación militar o permitir el cumplimiento de un contrato de importancia crítica en materia de defensa de una de las Partes;
- b) responder a una situación de conflicto armado que involucra a la Parte que toma la medida;
- c) aplicar políticas nacionales o acuerdos internacionales relacionados con la no proliferación de armas nucleares u otros explosivos nucleares; o
- d) responder a amenazas directas de interrupción del suministro de materiales nucleares para propósitos de defensa.

**Artículo 608. Disposiciones misceláneas.**

1. Las partes están de acuerdo en permitir incentivos existentes y futuros para la exploración, desarrollo y actividades conexas con la búsqueda de petróleo y gas, a fin de mantener el nivel de las reservas de estos recursos energéticos.

2. El Anexo 608.2 se aplica únicamente a las Partes señaladas en ese anexo respecto a otros acuerdos relacionados con el comercio de bienes energéticos.

**Artículo 609. Definiciones.**

Para los efectos de este capítulo:

**consumido** significa transformado de manera que califique conforme a las reglas de origen establecidas en el Capítulo IV, "Reglas de origen", o realmente consumido;

**comercio transfronterizo de servicios** significa "comercio transfronterizo de servicios", según se define en el Artículo 1213, "Comercio transfronterizo de servicios-Definiciones";

**empresa** significa "empresa" según se define en el Artículo 1139, "Inversión - Definiciones";

**empresa de una Parte** significa "empresa de una Parte" según se define en el Artículo 1139, "Inversión - Definiciones";

**instalación para la producción independiente de energía eléctrica** significa una planta que se utiliza para generar energía eléctrica exclusivamente para venderse a una empresa eléctrica para su reventa posterior;

**Inversión** significa "inversión" según se define en el Artículo 1139;

**medida reguladora en materia de energía** significa cualquier medida establecida por entidades federales, estatales o provinciales, que afecte directamente el transporte, la conducción o distribución, compra o venta de un bien energético o petroquímico básico;

**oferta total** significa envíos a usuarios internos y a usuarios extranjeros a partir de:

- a) la producción interna;
- b) los inventarios internos, y
- c) otras importaciones, según corresponda.

**restricción** significa cualquier limitación, ya sea que se haga efectiva a través de cuotas, licencias, permisos, requisitos de precios mínimos o máximos, o por cualquier otro medio;

**totalidad de las exportaciones** significa los envíos totales, a partir de la oferta total, a los usuarios ubicados en territorio de la otra Parte; y

**venta de primera mano** se refiere a la primera transacción comercial del bien en cuestión.

**Anexo 602.3**

*Reservas y disposiciones especiales.*

**Reservas**

1. El Estado mexicano se reserva para sí mismo, incluyendo la inversión y la prestación de servicios, las siguientes actividades estratégicas:

a) exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y producción de gas artificial petroquímicos básicos y sus insumos; y ductos;

b) comercio exterior; transporte, almacenamiento y distribución, hasta e incluyendo la venta de primera mano de los siguientes bienes:

- i) petróleo crudo;

- ii) gas natural y artificial;
  - iii) bienes cubiertos por este capítulo obtenidos de la refinación o del procesamiento de petróleo crudo y gas natural; y
  - iv) petroquímicos básicos;
- c) la prestación del servicio público de energía eléctrica en México, incluyendo la generación, conducción y transformación; distribución y venta de electricidad, salvo lo dispuesto en el párrafo 5; y
- d) la exploración, explotación y procesamiento de minerales radiactivos, el ciclo de combustible nuclear, la generación de energía nuclear, el transporte y almacenamiento de desechos nucleares, el uso y reprocesamiento de combustible nuclear y la regulación de sus aplicaciones para otros propósitos, así como la producción de agua pesada.

En caso de contradicción entre este párrafo y cualquier otra disposición de este Tratado, prevalecerá este párrafo en la medida de la incompatibilidad.

2. Conforme al Artículo 1101 (2), "Inversión - Ámbito de aplicación", no se permitirá la inversión privada en las actividades listadas en el párrafo 1. El Capítulo XII, "Comercio transfronterizo de servicios", se aplicará únicamente a la prestación de los servicios relacionados con las actividades señaladas en el párrafo 1, cuando México permita el otorgamiento de un contrato respecto a estas actividades y sólo para los efectos de ese contrato.

#### **Comercio de gas natural y de bienes petroquímicos básicos**

3. Cuando los usuarios finales y los proveedores de gas natural o de bienes petroquímicos básicos consideren que el comercio transfronterizo de dichos bienes pueda ser de su interés, cada una de las Partes permitirá que dichos usuarios y proveedores, así como cualquier empresa del Estado de dicha Parte según lo exija su legislación nacional, negocien contratos de suministro.

Cada una de las Partes dejará las modalidades de ejecución de dichos contratos a los usuarios finales y a los proveedores, y a cualquier empresa del Estado de la Parte según lo exija su legislación nacional, negocien contratos de suministro.

Cada una de las Partes dejará las modalidades de ejecución de dichos contratos a los usuarios finales y a los proveedores, y a cualquier empresa del Estado de la Parte según lo exija su legislación nacional. Dichas modalidades podrán asumir la forma de contratos individuales entre la empresa del Estado y cada una de las otras entidades. Dichos contratos pueden estar sujetos a aprobación reguladora.

#### **Cláusulas de desempeño**

4. Cada una de las Partes deberá permitir a sus empresas estatales negociar cláusulas de desempeño en sus contratos de servicios.

#### **Actividades e Inversión en plantas de generación eléctrica**

5.

##### **a) Autoabastecimiento**

Una empresa de una de las otras Partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de generación eléctrica en México para satisfacer sus necesidades de suministro. La electricidad generada que exceda dichas necesidades debe ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad (CFE.), y la CFE deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa.

##### **b) Cogeneración**

Una empresa de una de las otras Partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de cogeneración en México que genere electricidad por medio de calor, vapor u otras fuentes energéticas asociadas con un proceso industrial. No es requisito que los dueños de la planta industrial sean también los propietarios de la planta de cogeneración. La electricidad generada que exceda los requerimientos de suministro de la planta industrial debe ser vendida a la CFE, y la CFE deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa.

##### **c) Producción independiente de energía eléctrica**

Una empresa de una de las otras Partes podrá adquirir, establecer u operar una planta de producción independiente de energía eléctrica (PPIEE) en México. La electricidad generada por dicha planta para su venta en México deberá ser vendida a la CFE, y la CFE deberá comprarla bajo los términos y condiciones acordados por la CFE y la empresa. Cuando una PPIEE ubicada en México y una empresa eléctrica de otra Parte consideren que el comercio transfronterizo de electricidad pueda ser de su interés, cada una de las Partes de que se trate permitirá a estas entidades y a la CFE negociar los términos y condiciones para la adquisición de energía eléctrica y los contratos de venta de la misma. Las modalidades de ejecución de dichos contratos de suministro se dejarán a los usuarios finales, a los proveedores y a la CFE, y podrán asumir la forma de contratos individuales entre la CFE y cada una de las otras entidades. Cada una de las Partes de que se trate decidirá si los contratos se sujetarán a la aprobación reguladora.

## Anexo 603.6

### Excepción al Artículo 603

México, podrá restringir el otorgamiento de permisos de importación y exportación sólo para los bienes listados a continuación, con el único propósito de reservarse para sí mismo el comercio exterior de esos bienes.

- 2707.50 Las demás mezclas de hidrocarburos aromáticos que destilen 65 por ciento o más de su volumen (incluidas las pérdidas) a 250 grados centígrados, según la norma de ASTM D 86.
- 2707.99 únicamente nafta disolvente, aceite extendedor para caucho y materia prima para negro de humo.
- 27.09 aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos.
- 27.10 gasolina para aviones; gasolina y componentes para la elaboración de gasolinas para motores (excepto la gasolina para aviones) y reformados, cuando sean utilizados como componentes para la elaboración de gasolinas para motores, keroseno; gasóleo y aceite diesel; éter de petróleo; fuel-oil o combustóleo, aceites parafínicos que no sean los que se utilizan para la elaboración de lubricantes; pentanos, materia prima para negro de humo; hexanos, Hepranos; y naftas.
- 27.11 gases de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos excepto: etileno, propileno, butieno y butadieno, con grados de pureza superiores a 50 por ciento.
- 2712.90 únicamente parafinas en bruto con un contenido de aceite superior a 0.75 por ciento en peso (México clasifica estos bienes bajo la fracción 2712.90.02 en el Sistema Armonizado) sólo cuando se importen para su refinación ulterior.
- 2713.11 coque de petróleo sin calcinar.
- 2713.20 betún de petróleo (excepto cuando se utiliza para revestimiento de carreteras bajo la fracción 2713.20.01 en el Sistema Armonizado)
- 2713.90 los demás residuos de los aceites de petróleo o de aceites obtenidos de minerales bituminosos.
- 27.14 betunes y asfaltos naturales; pizarras y arenas bituminosas; asfaltitas y rocas asfálticas (excepto cuando se utilizan para revestimiento de carreteras bajo la fracción 2714.90.01 en el Sistema Armonizado)
- 2901.10 únicamente etano, butanos, pentanos, hexanos y heptanos.

## Anexo 605

### Excepción al Artículo 605

Las disposiciones del Artículo 605 no se aplicarán entre las otras Partes y México, no obstante cualquier otra disposición en este capítulo.

## Anexo 607

### Seguridad Nacional

1. El Artículo 607 no impondrá obligaciones ni conferirá derechos a México.
2. El Artículo 2102, "Seguridad nacional", se aplicará entre México y las otras Partes.

## Anexo 608.2

#### Otros acuerdos

1. Canadá y Estados Unidos deberán acatar los términos de los Anexos 902.5 y 905.2 del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, que están incorporados y hechos parte de este Tratado para tal propósito. Este párrafo no impondrá obligaciones ni conferirá derechos a México.

2. Canadá y Estados Unidos pretenden que no exista ninguna incompatibilidad entre las disposiciones de este capítulo y el Agreement of an International Energy Program (IEP). En el caso de que se presente cualquier incompatibilidad entre el IEP y este capítulo, el IEP prevalecerá entre Canadá y Estados Unidos en la medida de dicha incompatibilidad.

Al respecto de las disposiciones en materia de energía eléctrica que establece el Tratado, podemos señalar lo siguiente:

- a) El TLC virtualmente trata la regulación de energía eléctrica para particulares de manera idéntica a la Ley y el Reglamento respectivos.
- b) Consideramos que las mismas características de inconstitucionalidad que tuviere la legislación mexicana con respecto a esta materia, son aplicables al TLC, ya que de conformidad con el artículo 133 constitucional, la Constitución es la suprema ley de la Nación, y las leyes en cualquier ámbito de competencia o aplicación, así como los tratados deben de subordinarse a dicha Carta Fundamental. Asimismo las Leyes Federales y los Tratados Internacionales tienen el mismo rango legal, y ratificamos esta posición con el argumento derivado de la ejecutoria que a continuación transcribimos:

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA.- El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que

el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a estos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unas y otras es el mismo.

Amparo en Revisión 256/81.- C. Boehringer Sohn., 9 de julio de 1981.-

Unanimidad de votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-

Secretario Guillermo Antonio Muñoz Jiménez.

Sin entrar a mayor detalle con relación a la validez del capítulo citado, debemos de anticipar desde este momento, aunque no se mencione posteriormente, que la conclusión que se obtenga sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley y el Reglamento en materia de Servicio Público de Energía Eléctrica, será aplicable asimismo al TLC fundado en el razonamiento expresado anteriormente.

**CAPITULO III.- DE LAS ACTIVIDADES QUE NO CONSTITUYEN SERVICIO PUBLICO: LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES EN EL PROCESO PRODUCTIVO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.**

**Artículos 36-39 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y**

**Artículos 71-162 del Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica.**

Nos hemos referido ya varias veces, pero de manera superficial, a las nuevas figuras que las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica introdujeron en el Derecho Mexicano.

Se trata, ni más ni menos, de la primera vez, en 34 años, que el Estado Mexicano le permite a los particulares participar en el proceso productivo de electricidad, después de que aquel decreto del año de 1960, señalara que correspondía exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación del servicio público.

Lo que no debemos olvidar, es que ese decreto no fue un episodio de nuestra historia jurídica: Es parte de nuestra Constitución, que aunque haya sido reformada centenares de veces con fines múltiples, continúa siendo la Norma Suprema y Fundamental sobre la que deben descansar todas las leyes, sin contrariarle o violarle, de manera tácita o expresa.

Aún se yergue dicha disposición constitucional que, al parecer, se tambalea cuando se enfrenta con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica o su Reglamento, que en inicio le contradice: Pero, la pregunta que a nuestro juicio contestaremos como conclusión de este estudio, debemos formularla en este preciso momento: ¿le contradice en realidad?

Primeramente analicemos en su conjunto, los capítulos relativos de la Ley y el Reglamento, que en capítulos anteriores dejamos para después, y que ahora es momento de explorar.<sup>110</sup>

Lo primero que salta a la vista, y que ya hemos tratado, es la exclusión que el artículo 3 de la Ley hace de ciertas actividades, que no se consideran de servicio público entre las que se encuentran:

- a) La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción,
- b) La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a CFE.

Dichas actividades, cada cual con sus propias características, están condicionadas al otorgamiento de un permiso (de Autoabastecimiento, de Cogeneración, de Producción Independiente, de Pequeña Producción o de Generación para Exportación y la Importación de Energía Eléctrica destinada al Abastecimiento para usos propios), mismo que considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional, y oyendo la opinión de CFE, dará SEMIP, tal y como lo señalan los artículos 36 y 77 de la Ley, y el Reglamento respectivamente. La Secretaría, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público podrá otorgar permisos para cada una de las actividades señaladas, para ejercer varias, autorizar transferencia de derechos derivados de los permisos, e imponer condiciones pertinentes conforme a la Ley y el Reglamento.

---

<sup>110</sup>El capítulo V de la Ley "Del Suministro de Energía Eléctrica" y el capítulo IX del Reglamento "De las Actividades que no constituyen Servicio Público",

## SECCIÓN A.- Los permisos: tramitación, contenido y efectos.

Las solicitudes de permisos, deben presentarse a la Secretaría, en los formatos que proporcione la misma y deberán contener el nombre, denominación o razón social y domicilio del solicitante; objeto del permiso y en su caso, plazo propuesto por el solicitante; ubicación de la planta, capacidad de la instalación y lugares donde se utilizará la energía; programa de abastecimiento de energéticos (incluyendo fuente, tipo, sustitutos y costos o de uso de aguas nacionales, en su caso); disponibilidad y firmeza de excedentes de capacidad y energía asociada, requerimientos de capacidad y energía de carácter complementario, como respaldo firme o sujeto a disponibilidad, así como de servicios de transmisión, y los demás que de acuerdo con el objeto del permiso, se consignan en la Ley y el Reglamento.

Con la solicitud del permiso se deben exhibir aquellos documentos que acrediten la personalidad y existencia legal del solicitante en su caso, descripción del Proyecto, características de la planta, instalaciones accesorias; datos estimados de generación anual y consumo de combustibles; información relativa al uso de aguas que pretenda efectuar, así como la concerniente al cumplimiento de normas ecológicas, uso de suelo, y los documentos que acrediten la propiedad, posesión o autorización para el aprovechamiento de la superficie que ocuparán las instalaciones.

Dichos permisos tendrán una duración indefinida, salvo los relativos a la producción independiente, que se otorgará hasta por 30 años.

Para generar energía eléctrica en distintas condiciones a las del permiso, deberá solicitarse autorización previa a SEMIP. sin embargo, cuando se desee cambiar el

destino de la energía eléctrica generada, se requerirá el otorgamiento de un nuevo permiso.

Cuando la propiedad de una planta generadora corresponda a varias personas, el permiso se otorgará, en su caso, a todos los interesados, quienes deberán designar en forma fehaciente un representante común ante la SEMIP, asumiendo solidariamente la responsabilidad del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y las condiciones del permiso.

El permisionario está obligado a adoptar las medidas conducentes para el establecimiento de las normas oficiales mexicanas y demás especificaciones, y asumirá el riesgo derivado de cualquier circunstancia que pueda impedir o modificar las condiciones de funcionamiento de la planta generadora y la disponibilidad de energía de la misma.

El procedimiento para la obtención de los permisos es el siguiente:

Una vez presentada la solicitud, la SEMIP examinará la misma en el término de 10 días hábiles. De admitirla a trámite, solicitará la opinión de CFE, que deberá basarse en elementos objetivos sobre la disponibilidad y firmeza de los excedentes de capacidad y energía del proyecto, los requerimientos de capacidad y energía de respaldo, y los servicios de transmisión previstos en la solicitud del permiso. Dentro de los 30 días hábiles siguientes, CFE, dará respuesta a la solicitud. El término se reducirá a 10 días hábiles en los casos de pequeña producción. La opinión de CFE no será vinculativa u obligatoria para SEMIP.

Si las opiniones implicaran modificaciones o restricciones a los planteamientos consignados en la solicitud del permiso, se harán del conocimiento del peticionario para darle vista en un término de 10 días, y exponga sus puntos de vista en el mismo

término, mismas que serán escuchadas por SEMIP quien decidirá sobre las adecuaciones o ajustes a la solicitud.

Posteriormente SEMIP con conocimiento del peticionario, solicitará las aclaraciones y elementos adicionales pertinentes, requiriendo al solicitante para la integración del expediente, la presentación de la memoria técnico-descriptiva y justificativa del proyecto a desarrollar, la que deberá incluir en detalle los elementos de la solicitud.

Una vez integrados estos documentos y cumplidas las disposiciones señaladas en el párrafo anterior la SEMIP, dentro de los 30 días hábiles siguientes dictaminará sobre la procedencia de la solicitud y de aprobarse la misma, expedirá el permiso, que deberá contener:

Nombre, denominación o razón social y domicilio del permisionario; Ubicación de las instalaciones; Programa de obra, en su caso; Fechas de inicio y terminación de las obras respectivas, incluyendo puesta en servicio y considerando, en su caso, las etapas sucesivas; Plazo del permiso; Descripción de las instalaciones; Actividades autorizadas; Obligaciones del titular del permiso, causas y plazos de terminación del mismo.

El ejercicio autorizado de las actividades a que nos referimos, podrán incluir, de conformidad con la ley, la conducción, transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso.

Con relación al Sistema Eléctrico Nacional, solamente podrá efectuarse el uso temporal de la red del mismo por los permisionarios, previo convenio celebrado con la CFE, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio público ni se afecten derechos de terceros. En dicho convenio deberá estipularse la contraprestación en favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios.

Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la SEMIP, el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos.

Los derechos derivados de los permisos otorgados podrán transmitirse total o parcialmente a un tercero de manera accesoria a la enajenación que se haga en favor del mismo de las instalaciones objeto del propio permiso, previa autorización de la SEMIP, cuando el permisionario y el que pretende adquirir soliciten conjuntamente y por escrito la autorización, se acompañen los documentos que acrediten la personalidad de las partes y su capacidad para ser permisionario en la(s) actividad(es) de que se trate.<sup>111</sup> La SEMIP podrá otorgar hasta 10 días hábiles a los solicitantes para ampliar y aclarar datos y documentos, y de no encontrar motivo de objeciones, aprobará la solicitud en 20 días hábiles a partir de la fecha de integración del expediente, para lo cual los solicitantes deberán presentar el contrato de cesión de derechos del permiso y la enajenación de las instalaciones relacionadas con el mismo. El contrato deberá contener una cláusula que determine expresamente que el adquirente asume todos los derechos y obligaciones emanados del permiso.

La vía sucesoria o la adjudicación judicial, son medios legítimos, reconocidos por la Ley, y el Reglamento, para transmitir los permisos, siempre que los interesados presenten solicitud que indique la causa de la misma; acompañen los documentos que acrediten su personalidad y derechos correspondientes y que cumplen con los requisitos legales para ser permisionarios y presentar la documentación que acredite al solicitante como

---

<sup>111</sup> Este punto es sumamente delicado, ya que de conformidad a la Ley, los permisionarios tienen dos relaciones jurídicas distintas. La primera derivada del permiso, y que tienen con SEMIP, que le faculta a generar energía eléctrica en la modalidad que solicite, y por otra parte, la existente entre CFE y el Productor Independiente derivada de la adjudicación de la Licitación de Compra de Capacidad de Energía. El problema surge cuando la ley permite o acepta la transmisión de los derechos (Previa autorización de SEMIP), derivados del permiso, lo que no tiene problema. Sin embargo, los derechos derivados de la adjudicación en ningún caso pueden transferirse por su propia y especial naturaleza.

causalhabiente de los derechos. Queda reservada a la Secretaría la decisión, con opinión de la CFE de autorizar la transferencia en un plazo de 20 días hábiles.<sup>112</sup>

Derivados de los permisos, los permisionarios tienen las siguientes obligaciones:

a) No vender, revender o enajenar por ningún título, directa o indirectamente, capacidad o energía eléctrica salvo en los casos autorizados por la Ley y este Reglamento;

b) Notificar a la Secretaría, la fecha en que las obras hayan sido concluidas, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la terminación de las mismas;

c) Proporcionar, en la medida de sus posibilidades y mediante la retribución correspondiente, la energía eléctrica requerida para el servicio público cuando por caso fortuito o fuerza mayor dicho servicio se vea interrumpido o restringido y únicamente por el lapso que comprenda la interrupción o restricción. La entrega de energía eléctrica a la red de servicio público se sujetará a las reglas de despacho y operación del Sistema Eléctrico Nacional que establezca CFE.

d) Cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias, con las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables respecto de obras e instalaciones objeto de los permisos.

e) Operar y mantener sus instalaciones y equipos en forma tal que no constituyan peligro alguno para el propio permisionario o para terceros.

f) Iniciada la operación de las instalaciones, y exclusivamente para fines estadísticos, informar a la SEMIP la cantidad de energía eléctrica generada

---

<sup>112</sup> Se trata del mismo y preocupante caso atendido en el pie de página anterior: ¿Como se va a permitir la transmisión de la propiedad por adjudicación judicial o vía sucesoria? La capacidad para operar una planta es una facultad "in tuitu personae", por lo que estas transmisiones, que solamente se permiten para hacer los proyectos financiables (Nadie se atrevería a financiar un proyecto, sobre un bien inembargable o intransmisible), no consideran la importancia propia de operar una planta de generación eléctrica. Resulta que no estamos hablando de una franquicia de comida rápida: se trata del medio de generación de energía eléctrica, y su manejo es muy delicado. Será necesario esperar las primeras controversias al respecto, para poder determinar el camino de la solución a este grave planteamiento.

especificando la utilizada para fines propios y la entregada a CFE o destinada a la exportación, así como el volumen de las importaciones realizadas.

### **Terminación de los permisos.**

Los permisos terminan por:

a) Expiración del plazo de los mismos, en su caso

b) Disolución de permisionario (persona moral) o muerte o incapacidad del mismo (persona física). (Aunque como vimos anteriormente, los derechos derivados de los permisos son transmisibles por vía sucesoria, por lo que ¿En que caso se puede transmitir realmente por vía sucesoria y en que caso se terminan por la muerte (tratándose de personas físicas). Consideramos que se trata de otra laguna en la ley?

c) Por extinción de la concesión o asignación de uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en su caso.<sup>113</sup>

En el caso de los tres incisos anteriores, la SEMIP emitirá la declaración correspondiente, previa audiencia de los interesados al conocer las causas que le dieron origen.

d) Revocación, dictada por el titular de SEMIP, cuando:

d1) El permisionario haya sido sancionado reiteradamente por vender, revender, o enajenar capacidad o energía eléctrica.

d2) El permisionario transmita los derechos derivados de un permiso o generar energía eléctrica en condiciones distintas a las establecidas en el permiso, sin previa autorización de la SEMIP.

---

<sup>113</sup>En el caso de los incisos a) a c), la Secretaría emitirá la declaración correspondiente previa audiencia de los interesados, al conocer de los supuestos que les dieron origen.

d3) Por incumplimiento grave y reiterado o continuo de la Ley, el Reglamento, condiciones del permiso, normas oficiales mexicanas o especificaciones técnicas y operativas aplicables. Se considera reiterado el incumplimiento cuando el permisionario hubiere incurrido por segunda vez en una falta grave y continuo cuando se prolongue por más de 45 días después de notificado el incumplimiento a la Secretaría.

d4) Por caducidad, cuando no se hayan iniciado las obras para la generación de energía eléctrica dentro de un plazo de seis meses contado a partir del señalado en el permiso correspondiente, o se suspenda la construcción de las mismas por un plazo equivalente, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

e) Por renuncia, sujeta a los plazos y términos del permiso.<sup>114</sup>

## SECCIÓN B: EL ARTICULO 136-BIS DEL REGLAMENTO.

Debemos señalar, antes de adentrarnos en el estudio de cara figura en particular, que el Autoabastecimiento, la Cogeneración y la Producción independiente, están sujetas a ciertas condiciones particulares propias de su naturaleza respectiva, sin embargo, las tres tienen en común su obligación de poner a disposición de CFE sus excedentes o producción de energía, de conformidad con el artículo 136-Bis. Esto, sin perjuicio de que, como veremos a continuación, las demás actividades (Pequeña Producción,

---

<sup>114</sup> En los casos de los incisos d) y e) , una vez que la causa de revocación o de caducidad sea conocida por la SEMIP, ésta se lo notificará al permisionario, señalándole un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación a efecto de que alegue lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas y defensas que tuviere. Si no responde en este término la Secretaría dictará desde luego la resolución. En caso de que reciba respuesta la Secretaría, ésta abrirá un periodo para la recepción y desahogo de pruebas ofrecidas por el permisionario y la Secretaría, atendiendo a la naturaleza de las mismas. Una vez desahogadas, la Secretaría dictará la resolución que proceda, que deberá ser publicada en el "Diario Oficial de la Federación" y se comunicará a las dependencias competentes. Para efectos de este procedimiento es supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Importación y Exportación) puedan destinarse para energía eléctrica con fines de servicio público, como lo señala el artículo 136-Bis que a la letra dice:

**ART. 136-Bis.-** Para la prestación del servicio público de energía eléctrica, deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la CFE, y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente:

I.- Con base en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional elaborada por la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema;

II.- Cuando dicha planeación requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad informará de las características de los proyectos a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con base en criterios comparativos de costos, dicha Dependencia, determinará si la instalación será ejercitada por la Comisión Federal de Electricidad o si debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria:

III.- Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta Ley;

IV. Los términos y condiciones de los convenios por los que en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los

particulares, se ajustará a lo que disponga el Reglamento, considerando la firmeza de las entregas; y

V.- Las obras, instalaciones y demás componentes serán objeto de Normas Oficiales Mexicanas o autorizadas previamente por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal."

Al respecto de este artículo comentaremos lo siguiente:

En un principio, podemos señalar, que las fracciones II, III, y IV, atienden al obligatorio proceso del artículo 134 constitucional que establece:

**Art. 134.-** Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás

elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Este artículo es el fundamento constitucional de los denominados Concursos Públicos o Licitaciones Públicas que se pueden definir como "la condición que impone el Estado a sus co-contratantes cuando pacta con ellos la contratación de una obra pública, el suministro o la entrega de bienes muebles que se consideran necesarios para la prestación de servicios inherentes a las funciones del Estado."<sup>115</sup>

El procedimiento que en materia de convocatorias para la adición o sustitución de la capacidad de generación de energía eléctrica debe seguirse es el siguiente:

Con apego al Documento de Prospectiva, la Secretaría determinará periódicamente la ampliación o sustitución de capacidad que se requiera para satisfacer la demanda de energía eléctrica del país, estudiando las soluciones técnicas y el costo total de largo plazo de la energía proveniente de los proyectos recomendados por CFE para cubrir dicha adición o sustitución de capacidad, como si se tratase de proyectos propios de CFE.

La SEMIP, con base en las soluciones que recomiende CFE, podrá determinar que los proyectos se ejecuten y operen por la propia CFE cuando:

---

<sup>115</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Voz: Concurso Público. página 580. UNAM/IIIE / Editorial Porrúa México 1991.

a) El proyecto contemple una planta nuclear; ó

b) Con base en la comparación de costos totales de largo plazo de la energía eléctrica, sea evidente la conveniencia de que la CFE se haga cargo de la ejecución y operación del proyecto de que se trate. La SEMIP dará a conocer a los particulares interesados el proyecto propuesto por la CFE para que formulen sus sugerencias en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, la Secretaría podrá proceder a autorizar a la CFE para que se haga cargo del proyecto bajo la modalidad de ejecución de obras. Si la Comisión no acredita el cumplimiento de las previsiones originales relativas al costo total de largo plazo de la energía eléctrica correspondiente, el proyecto será sometido a licitación en los términos del artículo 125 fracción IV del Reglamento, excepto cuando se compruebe que el aplazamiento de la ejecución de las obras implicará un mayor costo.

La fracción IV del artículo 125 nos señala, que cuando se licite un proyecto, la SEMIP instruirá a la CFE, para que elabore la convocatoria y las bases de licitación, con el fin de solicitar la capacidad de generación que permita cubrir la adición o sustitución de que se trata. Dicha convocatoria, así como las bases deberán tener las siguientes características:

a) Deberán ser verificadas por la SEMIP, pudiendo incluir la exigencia de garantía de seriedad de oferta.

b) Deberá ser pública, y dirigida a postores que ofrezcan poner a disposición de CFE la capacidad solicitada por esta. El procedimiento de licitación deberá asegurar el menor costo total de largo plazo, y óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público.

c) Deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en cualquier periódico de los de mayor circulación en la entidad federativa donde se

requiera la capacidad de generación y medios que se estimen apropiados para su difusión en el extranjero.

d) Deberán plantearse de tal manera que permitan expresar con flexibilidad el contenido técnico de las propuestas de los interesados, en lo relativo a tecnología, combustible, diseño, ingeniería, construcción y ubicación de las instalaciones. En aquellos casos que se considere necesario, la SEMIP, podrá instruir por escrito a la CFE, fundando y motivando sus razones, para que tanto en la convocatoria, como en las bases de licitación, se señalen las especificaciones precisas en lo relativo al tipo de combustible que se utilizará para la generación.

Las convocatorias deberán contener como mínimo:

a) Los datos del convocante.

b) La capacidad de generación eléctrica requerida, así como la cantidad, unidad de medida y fechas en que se necesite.

c) El lugar, periodo y horario en que los interesados puedan obtener las bases de la licitación, así como su costo; lugar, fechas y horas para la celebración del acto de presentación y apertura de las ofertas técnicas y económicas, así como la fecha del fallo del convocante.

d) Los requisitos a cumplir por los interesados, entre los que deben incluirse:

d1) Experiencia y capacidad técnica, operativa y financiera acreditadas documentalmente.

d2) Cualquier otro aspecto relevante para el objeto de la licitación.

e) Lugar, periodo y horario en que los interesados podrán obtener los instructivos con los que deberán acreditar los requisitos a que se refiere el inciso anterior, así como el lugar y fecha límite para presentar la información correspondiente al convocante.

Los particulares podrán responder a la convocatoria, en las modalidades de Pequeña Producción, Producción Independiente, Cogeneración o Autoabastecimiento, en cuyo caso respectivo, podrán poner a disposición de CFE, toda su capacidad de generación o capacidad excedente para satisfacer la totalidad o parte de la capacidad de generación requerida por CFE.

Aquellos permisionarios que tengan excedentes de capacidad de 20 MW o menos, podrán ofrecer dicha capacidad a CFE, sin necesidad de que existan convocatorias, en los términos del 135, fracción II.

Las bases de licitación contendrán la metodología a la que se sujetará la presentación de las propuestas y la evaluación de las mismas y los criterios a utilizar en dicha evaluación, y deberán contener como mínimo:

- a) Datos de la convocante.
- b) Capacidad de generación de energía eléctrica requerida (indicando cantidad y unidad de medida)
- c) Tipo de combustible a utilizarse, en su caso.
- d) Fecha a partir de la cual se requiera disponer de la capacidad de energía eléctrica.
- e) Punto de interconexión preferente y alternativos. (CFE asignará el costo por concepto de transmisión por cada una de estos y la indicación de la capacidad máxima que podría aceptar).
- f) Información relativa al lugar, fechas y horas de presentación y apertura de las propuestas; Lugar y fecha de la junta de aclaraciones a las bases de licitación; documentación legal necesaria; lugar, fecha y hora del fallo y forma de comunicarlo a los licitantes y fecha de la firma del convenio.
- g) Forma y monto de las garantías de seriedad de las propuestas y del cumplimiento del convenio. Dichas garantías podrán consistir en fianza, carta de crédito, depósito en efectivo, o alguna otra forma de garantía.

h) Criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y adjudicación del convenio.

i) Causas para el desechamiento de ofertas así como para declarar desierta la licitación, conforme al Reglamento. (CFE declarará desierta la licitación cuando ningún particular adquiera las bases; no se haya recibido propuesta alguna o las presentadas hayan sido desechadas, en cuyo caso SEMIP podrá instruir a CFE para que vuelva a convocar o realice directamente los proyectos relativos.)

j) Mención de que las prórrogas o diferimientos de los plazos o fechas, deberá publicarse por los mismos medios que se utilizaron para la convocatoria, con por lo menos, 15 días de anticipación.

i) Marco básico de las estipulaciones contractuales, mismo que podrá ser objeto de modificaciones a propuesta de los licitantes o de la convocante, siempre que se den a conocer por todos los licitantes en ambos casos o sean aceptadas por la convocante en el caso de la primera, con antelación al acto de recepción y apertura de ofertas establecido en las bases, modificaciones que no podrán implicar la alteración sustancial del objeto de la licitación. Las bases señalarán el plazo en el que se aceptarán las modificaciones al marco básico, el cual adquirirá el carácter de convenio modelo.

Se establece un plazo no menor de 40 días entre la fecha de publicación de la convocatoria y el acto de recepción de propuestas y apertura de ofertas técnicas.

El acto de apertura de ofertas será público, constando de dos etapas sucesivas que se verificarán en fechas distintas: la primera será para las ofertas técnicas y la segunda para las económicas. Ambas deberán presentarse en sobre cerrados y por separado.

Dicho acto, deberá presidirse por un servidor público que la convocante designará, y tendrá el siguiente procedimiento:

I.- Durante la primera etapa, se recibirán las propuestas de los licitantes en sobre cerrado de forma inviolable, procediéndose exclusivamente a la apertura de la propuesta técnica, verificando que los documentos exigidos estén completos y desechando las ofertas que hubieren omitido alguno de ellos.

Las propuestas deberán presentarse previamente foliadas y firmadas. En el acto de apertura los participantes rubricarán la última hoja foliada de la propuesta, así como la relación de documentos que señalen las bases. Los sobres que contengan las propuestas económicas serán firmadas por los licitantes y el servidor público que presida el acto, el cuál quedará en custodia de la convocante, la cual, durante el periodo comprendido entre una y otra etapa, procederá al análisis de las propuestas técnicas presentadas.

II.- En la segunda etapa, se abrirán las ofertas económicas de los licitantes, cuyas propuestas técnicas hubieren sido desechadas. Las ofertas económicas que no sean abiertas, permanecerán en poder de la convocante, y les serán devueltas a los participantes 15 días después del fallo definitivo.

III.- La convocante, deberá levantar acta de las dos etapas, en la que se harán constar los nombres de los asistentes, y la representación que ostenten, señalando como medio con el que la acrediten, las ofertas recibidas y las desechadas, así como las causas que motivaron el desechamiento. Dicha acta deberá ser suscrita por el servidor público que presida el acto, así como por todos los participantes, sin que la omisión de firma de cualquiera de ellos, afecte la validez del documento.

IV.- Todos los actos anteriormente señalados, estarán supervisados por la SEMIP.

Las propuestas podrán desecharse por no satisfacer cualquiera de los requisitos señalados en la convocatoria o en las bases de licitación, así como la comprobación de que algún participante ha acordado con otro u otros, elevar los precios ofrecidos o

desvirtuar de otra forma los propósitos del concurso, en cuyo caso, se notificará a la autoridad competente.

Las evaluaciones de las ofertas estará sujeta a los criterios que se establezcan en las respectivas bases de licitación.

La CFE, dictará su fallo en la fecha señalada en la convocatoria y en las bases, el cual no podrá exceder de 180 días, contados a partir de la fecha de apertura de las ofertas técnicas.

Dictado el fallo y dado a conocer, conforme a las bases de licitación, la CFE adjudicará el convenio en favor del participante que presente la propuesta solvente, que cumpla con las condiciones establecidas en las bases de licitación y garantice satisfactoriamente, el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Si dos o más propuestas fueren satisfactorias, el convenio se adjudicará a aquel que ofrezca la energía eléctrica a menor costo de largo plazo para CFE. En el convenio se pactarán los compromisos de capacidad y compras de energía y se exigirá la constitución de las garantías respectivas.

En caso de que no se firmare el convenio, por causas imputables al adjudicatario, la CFE podrá adjudicar el convenio al participante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja y así sucesivamente, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura originalmente ganadora, no sea superior al 10% del monto total de ésta.

En caso de que no se firmare el convenio, por causas imputables a CFE, ésta deberá cubrir al adjudicatario los gastos no recuperables producto de la preparación y elaboración de la propuesta, cuando el adjudicatario lo solicite y los gastos respectivos sean comprobables, y se relacionen directa y necesariamente con la licitación.

Firmado el convenio, la CFE integrará el expediente relativo que turnara a la SEMIP, la que, en su caso, otorgará a los adjudicatarios, los correspondientes permisos.

Las personas interesadas, podrán presentar queja, por escrito, ante la SECOGEF, con motivo de los actos de la convocante, relacionados con el procedimiento de la licitación, en un término de 10 días hábiles a partir de que ocurran, haya tenido conocimiento de los mismos, o debiera haberlo tenido por habersele convocado por escrito. El reglamento establece un plazo no mayor a 45 días para que se emitan las observaciones relativas.

#### Sección C.- AUTOABASTECIMIENTO, COGENERACIÓN, PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE, PEQUEÑA PRODUCCIÓN, IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PARA USOS PROPIOS.

Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (D.O.F. 23/12/92), establecen que los particulares podrán generar electricidad en las modalidades de autoabastecimiento, producción independiente, cogeneración, pequeña producción para autoconsumo, venta a CFE o exportación, según el caso.

Estas reformas atendieron a la consideración estatal y particular, de que esta rama, se encontraba altamente regulada y tenía un alto grado de intervención estatal y limitaciones financieras.

Esta realidad, con razones y fundamentos justificados por la historia, fue considerada como un medio para que a través del control estatal absoluto de esta área estratégica, se controlaran indirectamente otros sectores (mayormente manufactureros) en forma innecesaria e improductiva, ya que la energía eléctrica resulta ser el motor de la mayoría de las empresas.

El Gobierno consideró la preocupación del abasto oportuno y a precios eficientes para toda la población y la economía, y que las reformas agilizarían y asegurarían un suministro más oportuno del fluido para los usuarios. Lo que resulta irónico es que las estadísticas de CFE durante el último sexenio, nos muestran la alta productividad de la empresa, sus metas logradas y demás calificativos de su desempeño (mismas que mencionamos en capítulos anteriores); luego entonces, ¿cuál es la justificación real de que se les permita a los particulares intervenir en el proceso productivo de electricidad, si ha sido eficiente el desempeño del gobierno en 57 años de intervención estatal?

Sin más reflexión por el momento, analizaremos con detalle, la regulación de estas figuras de participación privada en la generación de energía eléctrica, a la luz de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento:

## I. AUTOABASTECIMIENTO.

La ley señala<sup>116</sup> que el AUTOABASTECIMIENTO es la generación de energía eléctrica "destinada a satisfacer las necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de SEMIP. ", cuando:

a) "La energía provenga de plantas destinadas a la satisfacción de las necesidades del conjunto de los copropietarios o socios; " y

b)"El permisionario se comprometa expresamente a utilizar la energía eléctrica exclusivamente dentro de los perímetros autorizados por la Secretaría".

Cuando existan personas que deseen incorporarse al aprovechamiento de energía generada por el autoabastecedor, será procedente su inclusión cuando se hayan cedido partes sociales, acciones ó participaciones con autorización de la Secretaría, o bien, así

---

<sup>116</sup>Artículo 36, fracción I, incisos a) y b).

se haya previsto en los planes de expansión y se le haya comunicado a la Secretaría, o en su defecto, simplemente lo autorice de manera expresa la dependencia.

La ley considera como modalidad del autoabastecimiento, aunque lo regula en las normas que se refieren a la Pequeña Producción, el que los permisionarios destinen el total de la producción de la energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma, y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles o celebren convenio de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 Megawatt. Esta modalidad es la excepción que establece el artículo 80 del reglamento, que exime de permiso para el autoabastecimiento de energía eléctrica que no exceda de 0.5 Megawatts, ni para el funcionamiento de plantas generadoras cuando sean exclusivamente destinadas al uso propio en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Para el otorgamiento del permiso, se estará a lo siguiente:

a) Cuando sean varios solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes;

b) Que el solicitante ponga a disposición de la CFE sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-Bis, (que ya comentamos.)

## II. COGENERACIÓN.

Se entiende por Cogeneración:

I.- La producción de energía eléctrica conjuntamente con vapor u otro tipo de energía eléctrica térmica secundaria, o ambas;

II.- La producción directa o indirecta de energía eléctrica, a partir de energía térmica no aprovechada en los procesos de que se trate; o

III.- La producción directa o indirecta de energía eléctrica utilizando combustibles producidos en los procesos de que se trate,

siempre que se cumplan, a efecto de obtener y aprovechar un permiso, las siguientes condiciones:

1) Que la electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales, pudiendo ser o no el permisionario, el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración, o;

2) La generación de energía eléctrica mediante la cual, el solicitante del permiso, se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la CFE, en los términos del artículo 36-Bis.

Deben anexarse con las solicitudes de permiso de cogeneración, los documentos que acrediten la personalidad y existencia legal del solicitante; la descripción general del

proyecto, permisos, etcétera, así como los que acrediten la propiedad posesión o autorización para el aprovechamiento de la superficie que ocuparán las instalaciones o, en su defecto, informe acerca de los actos jurídicos previstos para el efecto. Asimismo deberán anexar la descripción general del proceso, y sus diagramas, balances térmicos, y requerimientos específicos de combustibles, la disponibilidad de excedentes de potencia y energía eléctrica esperada por día típico, formulada en forma mensual y anual; y los elementos para acreditar los niveles de eficiencia establecidos en los prospectos de disponibilidad de excedentes de potencia.

Podrán otorgarse permisos de cogeneración a personas distintas de los operadores de los procesos que den lugar a la cogeneración, caso en el que la solicitud deberá ser firmada también por los operadores, quienes acompañarán copia certificada del convenio, celebrado al respecto o el instrumento en que conste la sociedad que hubieren constituido para llevar a cabo el proyecto.

Los operadores del proceso que den lugar a la cogeneración, asumirán responsabilidad solidaria con los permisionarios, respecto de las obligaciones derivadas de la Ley, el Reglamento y las condiciones que se establezcan en los permisos respectivos.

### III. PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE.

Se entiende como producción independiente a la generación de energía eléctrica proveniente de una planta con capacidad mayor de 30 Megawatts, destinada exclusivamente a su venta a la Comisión Federal de Electricidad (o a su exportación en los términos del artículo 3, fracción III de la Ley), quedando ésta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan, conforme a su definición del artículo 36, fracción III de la Ley.

Los solicitantes se deben obligar a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la CFE, mediante convenios a largo plazo, en los términos del artículo

136-Bis, o previo permiso de la SEMIP, en términos de esta ley, a exportar total o parcialmente dicha producción.

Los solicitantes de permisos de producción independientes deberán ser personas físicas o morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos en las leyes aplicables.

El proyecto o proyectos motivo de la solicitud deberán estar incluidos en la planeación y programas respectivos de la CFE o sean equivalentes. Entendiéndose que el proyecto está incluido en la planeación y el programa correspondientes de la CFE, o que es equivalente, cuando la magnitud de la su capacidad de generación sea congruente con lo previsto en el Documento de Prospectiva (artículo 66 de la Ley), y cuando el proyecto permita satisfacer necesidades de energía eléctrica de manera comparable a alguna de las soluciones técnicas recomendadas por la CFE conforme a los estudios de soluciones técnicas y el costo total de largo plazo de la energía proveniente de los proyectos recomendados por la CFE para cubrir dicha adición o sustitución de capacidad, como si se tratase de proyectos propios de la CFE.

La SEMIP, conforme en lo previsto en la fracción III del artículo 3, que señala la posibilidad de exportar la energía eléctrica derivada de cogeneración y producción independiente, podrá otorgar permisos respecto de los proyectos no incluidos en dicha planeación y programas, cuando la producción de energía eléctrica de dichos proyectos haya sido comprometida para su exportación.

#### IV.- PEQUEÑA PRODUCCIÓN.

Se define como la generación de energía eléctrica destinada a:

- a) La venta a CFE de la totalidad de la electricidad generada, en cuyo caso los proyectos no podrán tener una capacidad total mayor de 30 Megawatts, en un área determinada por la Secretaría.

b) El autoabastecimiento de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de servicio de energía eléctrica, en cuyo caso no podrán exceder los proyectos de 1 Megawatt.

c) La exportación, dentro del límite máximo de 30 Megawatts.

Los solicitantes deben ser personas físicas de nacionalidad mexicana, o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas, y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

El permisionario podrá tener más de un permiso con relación a los fines señalados en los incisos a) y b) en una misma área de pequeña producción, con la limitante de no poder ser titular de proyectos cuya suma de potencia exceda 30 Megawatts.

La SEMIP delimitará el área respectiva de pequeña producción al tramitar las solicitudes, tomando en cuenta los energéticos que se utilicen para generar la electricidad; características de la zona; viabilidad de la interconexión al sistema eléctrico nacional y las propuestas del peticionario para entrega de la energía y demás circunstancias que concurran.

Como señalábamos anteriormente, en esta parte de la Ley y el Reglamento, se regula como una modalidad del autoabastecimiento, la producción destinada en su totalidad a pequeñas comunidades o áreas aisladas que carezcan de la misma, y que la utilicen para su autoconsumo, como lo señalamos en el inciso b), siempre que los solicitantes constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebrar convenios de cooperación solidaria para dicho propósito de autoabastecimiento y mencionen las personas a quienes se hará entrega de la energía eléctrica y las condiciones en que se efectuará la misma los consumidores finales, de acuerdo con las bases que se establezcan en los convenios respectivos.

Como una modalidad particular de la forma de solicitud de los permisos, en los casos del párrafo anterior, podrá solicitarse el permiso a través de las autoridades civiles de

la circunscripción cuando éstas hubieran celebrado convenio de cooperación solidaria con los interesados, debiendo dar a la SEMIP el aviso correspondiente al terminar las instalaciones e iniciar su operación, así como rendir anualmente a dicha dependencia un informe general sobre la operación de las instalaciones.

CFE y SEMIP deberán orientar a los permisionarios en lo relativo a la formalización, desarrollo, operación y mantenimiento de los proyectos de generación respectivos.

#### V.- GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADA A LA EXPORTACIÓN.

La SEMIP podrá otorgar permisos de generación de energía eléctrica para destinarse a la exportación a través de proyectos de cogeneración, producción independiente y pequeña producción que cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables según el caso.

Los solicitantes de permisos de generación de energía eléctrica destinada a la exportación acompañarán el documento en que conste el convenio de compra de la energía que se pretenda producir o la carta-intención en dicho sentido, debidamente requisitados. Dichos solicitantes no podrán enajenar dentro del territorio nacional la energía eléctrica generada, salvo permiso de la SEMIP para cambiar el destino de la misma.

La SEMIP considerará los requerimientos de abastecimiento de energía eléctrica dentro del territorio nacional, en la zona correspondiente así como el tipo de combustible a utilizarse.

## **VI.- DE LA UTILIZACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE IMPORTACIÓN.**

La SEMIP podrá otorgar permisos para adquirir energía eléctrica proveniente de plantas generadoras establecidas en el extranjero mediante actos jurídicos celebrados directamente entre el abastecedor de la electricidad y el consumidor de la misma. Dichos permisos, con la opinión de CFE, deberán establecer las condiciones y plazos en los que el permisionario solicitará a ésta el Suministro, en su caso de dar por terminada la importación.

La energía eléctrica que se importe conforme a lo previsto en la Ley y el Reglamento, estará sujeta al pago de los aranceles de importación que establezca la legislación aplicable. ( Sin olvidar las disposiciones generales y particulares del TLC).

Los solicitantes, salvo que se interconecten a la red nacional de energía eléctrica, deberán obligarse a operar sus respectivas instalaciones en el país con medios propios y personal contratado a su servicio y cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como a las normas oficiales mexicanas.

## **VII.- DE LOS CONVENIOS PARA LA ADQUISICIÓN DE ENERGÍA; DE LAS REMUNERACIONES; DEL DESPACHO; DE LOS SERVICIOS DE TRANSMISIÓN DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE LA VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE CFE A LOS PERMISIONARIOS.**

### **De los convenios para la Adquisición de Energía.**

Los titulares de permisos de generación celebrarán con la CFE, tanto en el corto como en el largo plazo, convenios para la adquisición de energía eléctrica para el servicio público, mismos que se deberán sujetar a lo siguiente:

a) Con respecto a los adjudicatarios de las convocatorias a que se refiere la sección decimosegunda del reglamento, se celebrarán convenios en los que se pacten compromisos de capacidad, y se convengan las compras de energía, conforme a las reglas de despacho dispuestas en el Reglamento.

Los convenios con los adjudicatarios de las convocatorias, deberán contener cuando menos:

a1) La capacidad de generación de energía eléctrica que el permisionario ponga a disposición de la CFE a lo largo del plazo de que se trate;

a2) Los términos y condiciones aplicables a la capacidad de generación puesta a disposición de la Comisión, y a las entregas de energía eléctrica a la misma, en situaciones ordinarias o de emergencia;

a3) Las fórmulas relevantes que serán aplicadas o las reglas y definiciones que se utilizarán para la determinación de los pagos de la CFE por la capacidad de generación puesta a su disposición; los pagos de la CFE por la energía eléctrica que le sea entregada en situaciones ordinarias o de emergencia; los incentivos o ajustes por disponibilidad de la capacidad que se ponga a disposición de la CFE; los factores de actualización de los pagos, a través del tiempo..

a4) El plazo o vigencia del convenio.

a5) Las condiciones técnicas que deberá satisfacer la energía eléctrica incluyendo la definición del punto de interconexión donde se entregará dicha energía a la red para el servicio público; lo relativo a la medición que se hará de la energía eléctrica entregada; y la tensión.

a6) Las penas convencionales y sanciones aplicables al permisionario o a la Comisión, por incumplimiento de lo previsto en el convenio.

a7) La jurisdicción a que se sometan las partes conforme a la Ley, y en su caso, las reglas de arbitraje de carácter técnico.

Los convenios celebrados con los adjudicatarios y permisionarios, deberán convenir cuando menos los datos indicados del inciso a4) a a7) anteriormente señalados. Asimismo se formalizarán dentro de un plazo de 180 días contados a partir de la fecha de comunicación del fallo, plazo que podrá ampliarse hasta 120 días adicionales, a solicitud de la convocante por causas justificadas y previa opinión de la SEMIP.

b) Cuando se trate de permisionarios con excedentes de energía de 20 Megawatts o menos, en los casos que resulte conveniente, la CFE podrá celebrar convenios en que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho.

c) Con los demás permisionarios, podrán celebrarse convenios en los que se acuerden las compras de energía según las reglas de despacho.

La CFE no gozará de privilegios o trato preferencial alguno fuera de los que la Ley y este Reglamento establecen, en lo que se refiere al cumplimiento de dichos convenios, mismos que podrán tener la duración que determinen las partes, pero en ningún caso podrán exceder la vigencia del permiso de generación del titular con quien se suscriben. Estos convenios, podrán establecer mecanismos para su proroga.

Los convenios deberán referirse a la adquisición de energía eléctrica a partir de una sola planta de generación, conforme a los considerados en cada permiso de generación determinado. En el caso de que una misma persona proporcione a la Comisión energía eléctrica proveniente de plantas de generación comprendidas en varios permisos, deberán celebrar convenios por separado.

Los permisionarios que vendan energía eléctrica a la CFE tendrán las siguientes obligaciones con relación a los convenios que celebren:

a. Abstenerse de reparar, desconectar o de cualquier forma intervenir los instrumentos de medición pertenecientes a la CFE.

b. Proveer, operar y efectuar el mantenimiento de las instalaciones necesarias para la transmisión, transformación, medición, protección y control de la energía conforme a las normas oficiales mexicanas y a las especificaciones aplicables expedidas por la CFE y aprobadas por la SEMIP, desde la planta generadora hasta el punto de interconexión, salvo convenio en contrario por las partes.

c. Sujetarse en lo relativo a las entregas, a las reglas de operación del sistema eléctrico nacional que establezca la CFE y despachar la carga de conformidad con las mismas y lo previsto al respecto en este Reglamento.

La CFE tendrá frente a los particulares con quienes suscriba los convenios respectivos, las siguientes obligaciones:

a. Pagar en la fecha y forma acordadas.

b. Notificar con anticipación suficiente al permisionario con quien celebre el convenio, sobre cualquier suspensión temporal en las entregas de energía eléctrica, conforme al convenio respectivo, resultante de operaciones de mantenimiento o reparación de las instalaciones de la CFE, salvo en situaciones de emergencia.

c. Informar oportunamente al permisionario de los despachos previstos.

Tanto el permisionario como la CFE serán responsables de instalar y ajustar sus equipos de protección y control de tal manera que les eviten posibles daños en sus instalaciones por disturbios internos y externos.

En los casos de emergencia en el sistema eléctrico nacional, la CFE podrá desconectar generadores y tomar las medidas necesarias para mitigar el efecto adverso de que se trate, medidas que se suspenderán tan pronto como cese la emergencia. A solicitud del

afectado, la Secretaría, podrá requerir a la CFE un informe razonado de las causas que dieron origen a dichas medidas. En tales situaciones, toda entrega de energía y disposición de capacidad adicional a la pactada en las respectivas condiciones contractuales establecidas entre el permisionario y la CFE será objeto de una contraprestación a favor del aportante, equivalente al valor de mercado de la energía o capacidad de que se trate.

### **De las Remuneraciones.**

Las remuneraciones a los permisionarios a quienes se les hubiera adjudicado el contrato por el que se ponga la capacidad de generación a disposición de CFE para las compras de energía eléctrica mediante el procedimiento de convocatorias, se fijará en función de un pago por capacidad ajustada por un factor de disponibilidad y un pago por la energía entregada en el punto de interconexión.

Los pagos por capacidad y energía deberán reflejar respectivamente los costos fijos, incluyendo el rendimiento sobre la inversión y los variables en que incurra el permisionario. La información sobre estos costos y fórmulas para su cálculo, deberán coincidir con lo manifestado en la propuesta con base en la cual le fue adjudicado en la convocatoria correspondiente, el contrato respectivo. Los costos fijos como los variables, deberán incluir los relativos a la generación, así como los correspondientes a la transmisión hasta el punto de interconexión en que incurra el permisionario.

El pago por capacidad se ajustará cada mes aplicando un coeficiente calculado en función del factor de disponibilidad observado para dicho lapso. Dicho coeficiente será:

- a) Idéntico a la unidad, cuando el factor de disponibilidad observado se encuentre dentro de los valores previstos;
- b) Mayor que la unidad, cuando el factor de disponibilidad sea menor al valor bajo previsto; é

c) Igual a cero, cuando el factor de disponibilidad sea inferior al mínimo previsto.

En los convenios podrán incluirse, fórmulas de actualización para los pagos que realice la CFE. Tales fórmulas tendrán como propósito actualizar el importe de los pagos, entre otras cosas, en lo relativo a los precios de los combustibles.

Las remuneraciones por la capacidad puesta a disposición de la CFE en los convenios con los permisionarios con excedentes de energía de 20 Megawatts o menos, se determinarán conforme a la metodología que elabore la CFE y sea aprobada por la SEMIP. Las remuneraciones por la energía entregada a la CFE, en los convenios relativos a los adjudicatarios y otros permisionarios se determinarán al final de cada mes aplicando a la energía medida en el punto de interconexión, el precio al que ofrezcan entregar la energía y la cantidad máxima de esta para las horas base, intermedio y pico, que hubiere propuesto el permisionario en cuestión.

#### **Del despacho.**

La entrega de energía a la red del servicio público, debe sujetarse a las reglas de despacho y operación del sistema eléctrico nacional que establezca la CFE, conforme lo dispuesto en la Ley y el Reglamento.

Con base en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, elaborado por la CFE, ésta, en sus operaciones de control de las entregas que hacen a la red de transmisión para el servicio público las distintas plantas de generación, ya de CFE, ya de los particulares con los que CFE tenga convenio, aceptará las entregas de energía eléctrica estrictamente en el orden creciente de su respectivo costo total de corto plazo o precio propuesto según sea el caso, hasta lo que se requiera para satisfacer en cada momento la demanda, siguiendo este principio como regla permanente, salvo por razones de seguridad, o

circunstancias y condiciones de emergencia técnica en las que por fuerza mayor o caso fortuito el servicio de energía eléctrica pudiere interrumpirse, restringirse o sufrir daño considerable.

Al comienzo de cada mes, la CFE notificará a cada uno de los productores externos con los que tenga celebrado convenios para la adquisición de energía eléctrica, acerca de los pronósticos de energía eléctrica que se despachará del productor respectivo, en promedio, durante cada uno de los siguientes tres meses. Los pronósticos se basarán en las previsiones sobre la demanda de energía eléctrica, disponibilidad de todos los generadores, condiciones operativas de la red en las distintas zonas geográficas, normatividad en materia ambiental, y los precios de los diferentes energéticos. La notificación no tendrá carácter vinculativo para la CFE, ni creará derechos para los productores externos.

Los productores externos con los que la CFE tenga convenio, dará a conocer a la misma, cinco días antes del comienzo de cada periodo (que determinará la CFE, previa autorización de la SEMIP), el costo total de corto plazo de su energía eléctrica para despacho en dicho periodo, calculado de acuerdo a las fórmulas convenidas, tratándose de los adjudicatarios

En el caso de los permisionarios, estos deberán dar a conocer el precio al que ofrezcan entregar energía y la cantidad máxima de esta, para las horas base, intermedio y pico del periodo mencionado.

La CFE deberá proporcionar a cada uno de los productores externos con los que tenga celebrado convenio, a más tardar a las 15:00 horas de cada día, el programa de despacho, hora por hora para el día siguiente, detallado para dicho productor. Dicho programa se elaborará tomando en consideración la estimación de la demanda, el área geográfica del productor y las restricciones de la red; la disponibilidad hidráulica; la disponibilidad de todas las unidades generadoras; las cargas interrumpibles; y los costos totales de corto plazo de la energía eléctrica o previos ofertados por todos los productores;

### **Los servicios de transmisión de la energía eléctrica.**

Los permisionarios podrán solicitar el servicio de transmisión a la CFE, que se hará mediante convenio e implicará una contraprestación económica a favor de dicho organismo en los siguientes términos:

Cuando exista la posibilidad de transmitir energía eléctrica adicional con las instalaciones existentes, la CFE brindará el servicio de transmisión a los permisionarios que lo soliciten, dando preferencia a quien lo solicite primero.

En el caso de que con las instalaciones existentes, la CFE no tenga posibilidad de proporcionar el servicio de transmisión, ésta podrá convenir con el solicitante acerca de la construcción de las instalaciones necesarias, repartiéndose el costo de las inversiones según acuerdo entre las partes, y de conformidad con la Ley y el Reglamento.

Cuando exista impedimento técnico para brindar el servicio, la CFE lo comunicará por escrito al solicitante, expresando las razones de la negativa. Este último podrá pedir la intervención de la Secretaría.

Ahora bien, los particulares podrán construir las líneas de transmisión que requieran, siempre que dichas líneas no se interconecten a la red del servicio público y cumplan con las normas oficiales mexicanas.

Los cargos por servicio de transmisión que brinde la CFE a los particulares deberán calcularse considerando los costos en que esta dependencia incurra para proporcionar el servicio. La metodología, deberá ser propuesta por CFE y aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La CFE deberá considerar, al calcular los costos en que incurra para proporcionar el servicio de transmisión a un solicitante, las soluciones técnicas que permitan brindar el servicio requerido a menor costo, incluyendo el intercambio de energía eléctrica entre

distintas áreas de control siempre que en este intercambio se garantice que no habrá perjuicio para la calidad, estabilidad y seguridad del servicio público en las áreas de control de que se trate. Los solicitantes podrán someter a la CFE sugerencias o propuestas técnicas que faciliten a dicho organismo la determinación del modo en que se transmitirá o intercambiará la energía eléctrica al menor costo. El solicitante podrá pedir la intervención de la SEMIP en caso de existir diferencias entre el solicitante y la CFE, respecto al arreglo técnico a practicar para transmitir o intercambiar la energía eléctrica incurriendo en el menor costo.

Los cargos por otros servicios que de manera conexas a la transmisión deban pagar los particulares se considerarán por separado, y formarán parte de sus respectivos convenios.

Los derechos y obligaciones emanados de un convenio relativo a servicios de transmisión u otros servicios conexos, podrán transferirse entre los particulares, previa autorización de la Secretaría.

#### **De la venta de energía eléctrica de CFE a los permisionarios.**

CFE podrá proporcionar capacidad de respaldo a los productores externos que lo requieran mediante la celebración del contrato de suministro respectivo, salvo que existan impedimento técnico o razones económicas que lo impidan.

En dichos contratos de suministro, deberán preverse los mecanismos aplicables en caso de ajuste, modificación o reestructuración de las tarifas de respaldo, las cuáles regirán para todos los productores externos y deberán considerar las modalidades que a propuesta de la CFE, aprueben las autoridades competentes.

**PARTE 3.- CONSTITUCIONALIDAD DE LAS ACTIVIDADES QUE NO SE CONSIDERAN SERVICIO PUBLICO EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LA ELECTRICIDAD EN MÉXICO.**

**SECCIÓN A.- DIEZ PUNTOS PARA REFLEXIONAR, Y UNA PREGUNTA PARA DUDAR.**

Sólo son diez (aunque se podrían incluir algunos otros más), los puntos que jurídicamente hilvanados, motivan que nos cuestionemos la regularidad constitucional del nuevo régimen legal de electricidad en México, y son los siguientes:

1) Nuestra Constitución señala en su artículo 27, párrafo sexto:

**"Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".**

2) El artículo 28, párrafo cuarto, constitucional nos señala:

**"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía; y la comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que**

expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

3) El denominado sector estratégico, tiene su fundamento en el artículo 25 que dice:

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."

4) Las Arreas Prioritarias, a su vez, tienen dos menciones específicas que a continuación deseamos puntualizar:

Artículo 25, párrafo quinto:

"Asimismo, (el Gobierno Federal), podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo." y,

Artículo 28, párrafo quinto:

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado."

5) Para los efectos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, se considera que la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica comprende (Artículo 4o LSPEE):

- I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;
- II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y ;
- III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sector eléctrico nacional."

6) A su vez, no se considera Servicio Público (Artículo 3 LSPEE):

- I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a Comisión Federal de Electricidad;
- III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y
- V.- La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica".

7) La figura de Producción Independiente, tiene como principal finalidad (Artículo 36, fracción III):

"...generar energía eléctrica destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad..."

8) La figura de la Pequeña Producción, por su parte, tiene como finalidad (artículo 36, fracción IV, inciso b)), la de que:

"...los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a Comisión Federal de Electricidad...(en cuyo caso)...la capacidad total del proyecto, en un área determinada por la Secretaría, no podrá exceder de 30 MW."

9) El otorgamiento de los permisos para realizar estas actividades podrá (artículo 36, inciso 1)):

"... incluir la conducción, la transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso".

10) El Artículo 36 Bis. de la Ley, abre las puertas a efecto de que para la prestación del servicio público de energía eléctrica de conformidad con la Planeación del Sistema Eléctrico Nacional que realice CFE, SEMIP determinando las necesidades de crecimiento o sustitución del sistema, y en los casos que se requiera la construcción de nuevas instalaciones, la CFE informe de dichos proyectos a SEMIP, para que con base en los criterios comparativos de costos, determine si la instalación debe ser ejecutada por CFE o debe convocarse a los particulares. Asimismo en caso de adquisición de energía eléctrica destinada a servicio público, se considere la que generen los

particulares en cualquiera de las modalidades establecidas en la ley, misma situación que teje finamente el Reglamento en su artículo 125.

#### **PREGUNTA:**

Si el servicio público de energía eléctrica está reservado al Estado en nuestra Constitución, y paralelamente la Ley y el Reglamento, les permite a los particulares, (a través de una licitación), vender capacidad de generación a la Empresa Estatal que presta este servicio, (con la finalidad de asegurar el menor costo total de largo plazo, estabilidad y seguridad en el servicio público), ¿no están realizando los particulares una función de servicio público y por ende, contraviniendo de conformidad con la Ley, a la Constitución? Es decir, ¿no es inconstitucional dicha Ley?

#### **SECCIÓN B.- LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, Y LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL.**

Previo a nuestro análisis relativo a esta cuestión, debemos tratar algunos puntos para fundamentar nuestra disquisición:

El orden jurídico mexicano, como todos los ordenamientos jurídicos del mundo, cuenta con un orden jerárquico normativo, basado principalmente en el orden de prelación y aplicación de las normas. Con esto nos referimos al hecho de que los ordenamientos tengan jerarquía entre sí.

La Constitución está dotada de un principio de Supremacía, que le convierte en la norma fundamental y suprema, de conformidad con el artículo 133 que señala "Esta

Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

Este precepto, nos revela, que existen dos grados superiores de jerarquía en nuestro derecho:

a) La Constitución Federal.

b) Las leyes federales y los tratados internacionales, que de conformidad con el artículo citado, tienen igual rango.<sup>117</sup>

La interpretación de que la supremacía de las normas no corresponde solamente a la Constitución, sino a las Leyes y Tratados, no es correcta, ya que estos deben sujetarse a las disposiciones de la primera, por lo que la Constitución es la única norma suprema y fundamental, interpretación derivada de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"En efecto, el principio de supremacía constitucional, implica que la Constitución tiene en todo caso, preferencia aplicativa sobre cualquier disposición de índole secundaria que le contrarie, principio que tiene eficacia y validez absolutas, tanto por lo que respecta a todas las autoridades del país, como por lo que atañe a todas las leyes no constitucionales".<sup>118</sup>

Un problema práctico que se presenta en todos aquellos casos que denotan una clara, o ya bien, dudosa contradicción entre las normas constitucionales y todas aquellas que le

---

<sup>117</sup> Consultar "Introducción al Estudio del Derecho". García Maynez, Eduardo. Porrúa 1993. México. páginas 85 y ss.

<sup>118</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 1993. Página 351.

están subordinadas, es la de la interpretación de la Carta Fundamental, que consiste en determinar el alcance, significado o sentido de ésta última con relación a las demás normas, o viceversa. La cuestión a determinar en la interpretación es ¿que alcance y sentido tiene una norma constitucional, y que límites tienen las leyes ordinarias, con relación a la Constitución para no contravenirle o rebasar sus preceptos?

Existen varios métodos de interpretación, que son<sup>119</sup>, según Savigny:

1) El gramatical;      2) El lógico;      3) El Sistemático, y      4) El histórico o causal teleológico.

#### **1) El método de interpretación gramatical.**

Consiste en considerar el significado de las palabras empleadas por el legislador para la redacción de las normas jurídicas. Se puede considerar un método literal, ya que atiende a la letra del precepto. Se le considera el menos adecuado, ya que resulta eficiente solo cuando el precepto es claro y su redacción precisa, de conformidad con el sentido que en realidad se le quiso dar al precepto. Por lo tanto, no es un método efectivo.

#### **2) El método lógico.**

Consiste en estudiar no tanto los vocablos (como en el método gramatical), sino los conceptos, o ideas contenidos en la norma. Puede coincidir en el gramatical en cuanto que las palabras simbolizan los conceptos, pero con la ventaja de permitir la posibilidad de entender un vocablo como mal aplicado, mientras que el concepto es correcto.

#### **3) El método sistemático.**

Consiste en relacionar los preceptos entre sí, considerando que todos ellos forman un sistema normativo único, a efecto de descubrir el sentido y alcance de las disposiciones objeto de la interpretación. Es el adecuado para poder disipar las contradicciones aparentes entre preceptos de un mismo ordenamiento, a efecto de concebir su armonía, debiendo, para ser efectivo, considerar otros ordenamientos que complementan el orden normativo en una materia determinada.

---

<sup>119</sup>Ibidem. Página 379.

#### 4) El Método causal-teleológico (Histórico).

Se le considera el más idóneo para poder determinar el sentido, alcance y comprensión de las normas constitucionales, y está basada en la causa final de todo ordenamiento jurídico, de donde deriva su auténtico sentido, conforme a los factores sociales, económicos, políticos diversos que le dieron origen. Este método obliga a inquirir sobre los motivos y fines inspiradores de la Constitución, con fundamento en el modo de ser y querer ser del pueblo (determinado a través de la averiguación y determinación de todos los elementos, circunstancias y causas o fines que en un tiempo determinado, dio origen a la proclamación de los preceptos que conforman el orden constitucional. El por qué y para qué de cualquier disposición constitucional, ubicada en un contexto de realidades y factores palpables, se esclarece o debe esclarecer a través de éste método. Al decir del maestro Burgoa, una de las virtudes más grandes de este método es permitir para acoplar las disposiciones constitucionales de la realidad vital del pueblo, procurando evadir las permanentes enmiendas a la Constitución, ya que si a través de este sistema, se determina el espíritu de las normas constitucionales, estas, pueden conservar su vigencia dentro del marco donde incidan transformaciones de la vida real.

### SECCIÓN C: EL CASO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA DE SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

Los diez puntos que planteamos al principio de este capítulo tienen la finalidad de "moldear" una situación de normatividad legal que al parecer resulta contradictoria: La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en los diversos artículos señalados, vislumbran una contradicción con la Constitución en sus artículos 25, 27 y 28 en su conjunto.

La Constitución parece ser clara y lo es en materia de electricidad, ya que así se ratifica por la misma Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, al señalar que corresponde exclusivamente a la Nación la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento del servicio público.

La cuestión fue esgrimida aparentemente por el legislador al señalar que ciertas actividades no se consideraban servicio público: estas son el autoabastecimiento, la producción independiente, la cogeneración y la pequeña producción. La importación y exportación de fluido eléctrico destinado para usos particulares tiene nula relevancia en este sentido, ya que evidentemente no se trata de servicio público.

Ahora bien, consideramos que el punto clave para determinar el carácter constitucional de esta legislación, está basado en tres preguntas esenciales:

- a) ¿Que se debe entender como servicio público, cuáles son sus características y alcances?
- b) ¿Cuál fue el propósito de las disposiciones constitucionales en materia de energía eléctrica, al momento de su creación?
- c) ¿Es constitucional la participación de los particulares (especialmente en la figura de Producción Independiente) en el proceso de generación de energía eléctrica destinada a un servicio público, cuando la Constitución los excluye de este proceso?

#### SECCIÓN D: ANÁLISIS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN GENERAL, Y EL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

A pesar de habernos referido a este concepto varias veces durante nuestro trabajo, debemos dejarlo perfectamente claro.

Existen tres teorías o definiciones del servicio público:

- 1) Aquellas que lo consideran como toda Actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes.

Para Duguit, el Estado no es un mando imperativo, es una "corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes". Así pues, el Derecho Público Moderno, se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y su funcionamiento eficiente, ininterrumpido y regular.

La crítica de esta teoría señala que confunde toda la actividad estatal, con los servicios públicos, que son solo una parte de esta.

**2) Aquellas que consideran como servicio público toda la actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.**

Para Jèze, el servicio público está relacionado con el procedimiento de prestación confundiendo el concepto de servicio público con el de régimen jurídico que lo regula, por lo que el servicio público se da en los casos en que los agentes públicos pueden recurrir a las normas de Derecho Administrativo, inspiradas en el interés público, para satisfacer una necesidad de interés general.

**3) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.**

Adolfo Posada concibe el servicio público en relación a la función administrativa que se resuelve materialmente en servicios. Así pues, la Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines que se presten o se utilicen.<sup>120</sup>

El maestro Acosta Romero, concretiza los elementos del Servicio Público en las siguientes ideas:

- 1) Es una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
- 2) Finalidad que es la satisfacción de necesidades del interés general, que regula el Derecho Público, pero que conforme algunos tratadistas, no hay inconveniente para que sea de Derecho Privado.
- 3) La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).

---

<sup>120</sup>Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Porrúa. México Pags. 825 y ss.

4) El régimen jurídico de Derecho Público, <sup>121</sup>que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general.

Podemos definir, al Servicio Público, como "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Actividad que puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión"; "El establecimiento y organización, debe ser a cargo, generalmente, del Estado - y se afirma que generalmente-, porque hay actividades de los particulares que tocan la frontera del servicio público que determinan que una necesidad de interés público o colectiva será satisfecha mediante un procedimiento sujeto a régimen jurídico especial".<sup>122</sup>

Otros autores diversos al que hemos venido citando hasta el momento definen al Servicio Público de la siguiente manera:

Para el maestro Fraga, dice que León Duguit entiende el Servicio Público como: "Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado y controlado por los gobernantes, por lo que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente, sino por la intervención de la fuerza gubernamental". (Duguit, León. Derecho Constitucional. Tomo II. Pag. 68). Mientras tanto, Jèze se refiere al mismo señalando que "para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos" (Princ. Gén. du Dr. Adm.. T. II, pág. 2.). Por su parte, menciona a

---

<sup>121</sup>Ibidem.

<sup>122</sup>Ibidem. p.830

Bonnard, que los define como "organizaciones que forman la estructura misma del Estado" y que son comparables, en un sentido organicista a celdillas componentes de un cuerpo, que es el Estado. El maestro Fraga concluye, que a la luz de estos autores, se pueden vislumbrar tres diferentes ópticas del concepto: Para el primero, es una actividad que ejercita el Estado, para Jéze, se trata del régimen jurídico que regula esta actividad, y para Bonnard es la organización de la actividad.<sup>123</sup>

El maestro Jorge Olivera Toro profundiza más en la interpretación de Duguit sobre el concepto, y enfatiza la posición de este autor, que niega la calidad de "mandante", del Estado, sino que lo reconoce como una cooperación de servicios públicos encaminados a servir a los gobernantes como vía para que la solidaridad social se consolide, en base a la ley. Por lo tanto, el deber de los gobernantes debe ser el de satisfacer los servicios públicos, para proteger el vínculo social y encaminarse al progreso. También señala que Duguit reconoce que existe Servicio Público si es: a) Una función que el Estado considera obligatoria,<sup>124</sup> b) Que existan agentes jerarquizados para la realización de dicha función, c) Que se destine una cantidad de recursos para el cumplimiento del fin, y d) Se norme por un régimen jurídico especial.<sup>125</sup>

El mismo autor cita a Marcel Waline que define que el servicio público se da cuando la colectividad administrativa estima que la iniciativa privada no provee convenientemente una carga y la asegura para satisfacer una necesidad de colectiva directa o bajo su control, bajo un régimen de Derecho Público exorbitante al común.

Por su parte Olivera Toro define el Servicio Público como "La actividad de la cual el titular es el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme." Señala que las características de

---

<sup>123</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo." Porrúa, México 1993. Páginas 21 y 22.

<sup>124</sup> Que es el caso del servicio público de energía eléctrica, de conformidad con el artículo 27, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>125</sup> Todas estas características se cumplen en el caso del Servicio Público de Energía Eléctrica.

regularidad y continuidad, son aquellas que garantizan que el servicio público se presten diariamente, de momento a momento, continuadamente. La Uniformidad, es la procuración de la debida providencia del servicio público a la mayoría de los núcleos de un país.<sup>126</sup>

La prestación del Servicio Público, ha estado sujeto a varios sistemas: 1) El Estado Liberal deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos; 2) El de concesión de los éstos últimos, a los particulares; 3) El de la economía mixta o empresas de participación estatal; y 4) el de intervención absoluta del Estado en los mismos; 5) El retorno del sistema liberal, en forma de neoliberalismo.

El Servicio Público de Energía Eléctrica en México, estuvo sujeta a un régimen liberal en sus inicios en el que los particulares proveían el servicio, (conforme a lo anteriormente señalado). Posteriormente estuvo definido por la intervención absoluta del Estado en el mismo en el que este último, a través de las entidades competentes lo prestó, y hasta las reformas de la Ley en 1992, y el Reglamento de 1993, se convirtió en una especie de régimen mixto, que en un sentido económico puede resultar válido, pero que se hizo como veremos más adelante, al margen de la ley.

Ahora bien, se señaló que los servicios públicos pueden ser realizados por el Estado, o por los particulares, mediante concesión. ¿Y que debemos entender por concesión?

a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites señalados en la ley, ó bien para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites que señale la misma ley.

---

<sup>126</sup> Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Porrúa, México. 1988. Páginas 63-76. Al respecto del concepto de servicio público remitimos a las siguientes obras: Alvarez Gendín, Sabino. "Tratado General de Derecho Administrativo". Tomo I. Páginas 478-515. Bosch, Barcelona. 1958. y Garrido Falla, Fernando "Tratado de Derecho Administrativo". Volumen II. Páginas 321-390. Tincos, Madrid. 1992.

- b) El procedimiento a través del cual, se otorga la concesión, ó a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.
- c) El documento formal, que contiene el acto administrativo en que se otorga la concesión.

En México, se celebraron en materia de energía eléctrica, entre otros, los siguientes contratos-concesión: en 1895, con el señor Arnold Vaquié, representante de la Société Du Necaxa, para explotar las caídas del Río Necaxa; se traspasó posteriormente este contrato de concesión con aprobación del Congreso de la Unión, el 24 de marzo de 1903, a The Mexican Light and Power Co.; el 31 de marzo de 1896, las autoridades del D.F. celebraron contratos-concesión con la empresa Siemens Halske de Alemania, para operar una planta generadora de vapor en Nonalco; en 1896, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Pugibet, para explotar una caída en el río de Monte Alto; el 12 de septiembre de 1900, se celebró un contrato concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican Gas and Electric Co. Limited.<sup>127</sup>

El decreto de reforma al 27 constitucional que se tradujo a la nacionalización del sector eléctrico nacional, prohibió explícitamente la concesión de esta actividad a los particulares.

Sin embargo, el maestro Acosta Romero, señala que existen una serie de leyes en México, que por falta de técnica jurídica les llaman a las concesiones: permisos, licencias o autorizaciones, aunque sean en realidad concesiones. ¿Es el caso de la ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento en lo relativo a los denominados "permisos"?

Los elementos subjetivos de la concesión son los siguientes:

- a) La autoridad concedente puede ser la Administración Pública Federal.

---

<sup>127</sup>ibidem. Pag- 788.

**Este es el caso de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, órgano de administración Pública Centralizada.**

b) El concesionario debe tener ciertos requisitos de capacidad jurídica técnica, y financiera.

**La ley exige requisitos jurídicos, técnicos y financieros para el otorgamiento del permiso.**

c) La concesión se da por un plazo determinado.

**Aunque los permisos no tienen plazo en la materia, salvo los de Producción Independiente (30 años), no es un requisito indispensable.**

d) La concesión generalmente es intransmisible.

**En materia de energía eléctrica sí es transmisible en varias formas, aunque por razones evidentes, ya que sería ilógico hacer permanecer a los permisionarios en la continuada situación de propietarios de las plantas, ya que la imposibilidad de transmisión de los permisos, haría inoperable cualquier traslación de dominio.**

e) Los concesionarios son propietarios de los bienes afectados a la explotación de la concesión.

**Este es el caso de los propietarios de las plantas generadoras.**

f) La contraprestación del servicio está fijado por tarifas fijadas unilateralmente por el Estado, a través de leyes, reglamentos o acuerdos, generalmente escuchando a los concesionarios.

g) La relación del servicio público se establecerá entre concesionario y usuario o suministrado, teniendo el concesionario la obligación de pagar una suma determinada al Estado, por concepto de derechos.

**Hasta este punto, las características eran coincidentes, sin embargo, el productor de electricidad, no suministrará directamente energía a los habitantes, sino que conforme a la Ley, deberá vendérsela a la CFE. La tesis mexicana de la concesión señala al respecto "El concesionario de un servicio público, tiene relaciones jurídicas no solo con la Administración concedente, sino también con el público**

que se aprovecha de las prestaciones de dicho servicio"<sup>128</sup>, por lo que podemos descartar de plano este punto, ya que la participación indirecta del servicio público no le obliga en términos legales a prestar el servicio público con las características de regularidad, continuidad y permanencia con los usuarios, que son los destinatarios del servicio público, sino con CFE, que es aquella persona moral de derecho público, con la que está realizando un acto jurídico: la compraventa de energía.

Esta última conclusión, en ningún caso puede resultar un argumento a favor de las reformas, sosteniendo que si no se puede hablar de que las nuevas figuras son concesiones, entonces son legítimas o legales las nuevas disposiciones legales.

El hecho no es que sean o no sean concesiones. Ya vimos que no lo son, y esto solamente nos permite definir que en ese aspecto no se ha violado la Constitución. Lo importante es distinguir que nuestra Constitución es tajante con respecto a la negativa de cualquier tipo de participación, ajena a la Estatal (en tratándose de operación del sistema eléctrico nacional).

Esta reflexión nos motiva otra pregunta, para definir claramente el problema:

¿Es posible que la prestación de un servicio público, esté dividida en etapas, de tal manera que en el caso de la electricidad, la generación esté separada de las demás fases, considerando a la primera como excluida del servicio público y las demás como servicio público?

Esta es la apología propia de las reformas de la Ley en 1992: Si de conformidad con artículo 4 de la ley, la generación, conducción, transformación, distribución y venta de

---

<sup>128</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, México 1993.

la energía eléctrica están comprendidas en la prestación del servicio público de energía eléctrica, y la planeación del sistema eléctrico nacional también, la mejor salida jurídica para permitir la entrada de los particulares a esta actividad, sería la de excluir las formas de generación independiente (autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción y producción independiente). de lo que la ley entiende por servicio público de energía eléctrica, salvando así, en apariencia, cualquier contradicción con la Constitución.

(Antes de proseguir, debentós aclarar, que las actividades de Autoabastecimiento y Cogeneración son materia de análisis constitucional, solamente en lo relativo a la obligación que tienen, en caso de excedentes, de vender energía eléctrica a CFE y/o LFC, ya que indirectamente estarán participando en la prestación del servicio público de energía eléctrica. En cuestión de Producción Independiente, o pequeña producción, el análisis constitucional es general, ya que en el caso del primero, se está destinando la totalidad de la producción al Suministrador, y en el caso del segundo, se podría únicamente exceptuar el caso de exportación de fluido eléctrico, ya que incluso, el suministro a comunidades rurales, puede entenderse como servicio público.)

Ya se consideró y excluyó la posibilidad de que los permisos otorgados por SEMIP, sean concesiones "disfrazadas", lo que resultaría aberrante y evidentemente inconstitucional; por otra parte señalamos lo relativo a la legitimidad del argumento legal de que lo que la ley denomina "actividades que no se consideran servicio público", efectivamente: NO SEAN de servicio público y se reafirme tal posición considerando lo siguiente:

Si bien es cierto que el servicio público debe prestarse por el Estado o por los particulares a través de la concesión, también es cierto que en la reglamentación de la Ley y el Reglamento relativos en la materia de energía eléctrica, la prestación del servicio público tendría dos relaciones jurídicas en su seno:

Por una parte, los particulares propietarios de una planta generadora de energía eléctrica tienen una doble relación con el gobierno: una derivada de un acto discrecional de la Administración Pública Federal (SEMIP) en su calidad de permisionarios, y otra de carácter contractual, derivada de la compraventa de energía eléctrica celebrada entre dichos particulares y CFE, derivado de una licitación.

Por otra parte, se encuentra la relación existente entre los usuarios del servicio público y el suministrador del mismo. De conformidad con las leyes respectivas, el suministrador es ya bien CFE, ó LFC. Así pues el contrato de suministro, base jurídica de la prestación del servicio, se celebra entre los organismos descentralizados mencionados, y los usuarios, por lo que las características generales de todo servicio público: uniformidad, regularidad, adecuación e igualdad, así como su cumplimiento, son obligación del suministrador (CFE y LFC) y no del productor del fluido eléctrico: el usuario y el productor, no tendrán relación jurídica de cualquier índole por lo tanto. ¿Esto puede permitirle a la ley excluir dichas actividades de ser consideradas un elemento que conforma el servicio público de energía eléctrica?

A nuestro parecer la respuesta es rotundamente negativa. Consideramos que no es posible atender este argumento, basado en lo siguiente:

La Ley y la Constitución son claras al respecto. La ley, por su parte, señala (art.4 LSPEE) que se considera servicio público la generación, conducción, transformación, distribución y suministro de la energía eléctrica, sin distinguir si es para servicio público o no. Sin embargo, esta ausencia de distinción no es incorrecta, ya que como es lógico, el Estado no tiene el monopolio de la electricidad en general, (tal aberración nos llevaría a pensar que incluso la generación de electricidad por el acumulador de un automóvil sería función del Estado, y hay personas que han postulado sus ideas al respecto, argumentando esta ridícula posición), sino el destinado a un servicio público.

Al respecto, debemos decir que en un sentido de estricta gramática y lógica, si "cortaremos" el artículo 27, párrafo sexto, de tal manera, para comprender lo que decimos de manera que se lea: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar...energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público", podemos ver claramente que la idea "tenga por objeto", es el quid del asunto.

El "objeto" de algo es su finalidad: su fin último. Es el "fin o intento a que se dirige o encamina una acción u operación"<sup>129</sup>

Así pues, si la generación de energía eléctrica por los particulares, en el caso de su venta a CFE/LFC es para fines de servicio público, no es legítimo ni válido que la ley le excluya, pues en realidad sí es servicio público, está destinado a un servicio público y la norma, pues, es inconstitucional, ya que en realidad está interpretando incorrectamente un precepto constitucional, y en forma de "Fraude a la Ley"<sup>130</sup>, solamente que aquí se trata de un "Fraude a la Ley Suprema", nuestra Constitución, y por ende está sobrepasando los límites de la misma, interpretando a conveniencia de una reforma que puede ser o no adecuada en un sentido económico, pero de muy dudosa calidad y técnica jurídica.

---

<sup>129</sup> Gran Diccionario Patria de la Lengua Española. Voz "Objeto".

<sup>130</sup> Aunque se le denomina "fraude a la ley", a una conducta personal caracterizada por el engaño o inexactitud consciente que produce un daño, generalmente de orden material para evadir la obligatoriedad de una ley, con producción de una afectación a quien puede derivar derechos de la ley eludida, y se aplica generalmente en derecho privado, hacemos una comparación al respecto:

Para José Ramón Orúe y Arregui, en la realización del fraude deben darse dos elementos componentes del mismo: el *corpus* y el *animus*. El primero es la realización de actos que sobrepasan el orden interno, originando efectos contrarios a los señalados por la ley (En este caso, el legislador sobrepasó el orden legal existente, reformando sin la debida observancia ni estudio a los preceptos existentes sobre servicio público de energía eléctrica); y el Segundo, es la clara intención de escapar a los efectos de un precepto de tipo obligatorio (en el caso de la regulación del servicio público de energía eléctrica, se señala, que esta actividad es de ORDEN PUBLICO, y la exclusión de las nuevas modalidades, es una forma de intencionadamente evadir dichos preceptos). Aunque la comparación resulte en cierta manera forzada, no es descabellada: El fraude se realizó, tal vez bajo el mas suave nombre de ficción legal, como lo mencionamos al principio de la obra, pero al fin de cuentas, la regulación no es congruente con el sistema jurídico existente. Al respecto del "Fraude a la Ley". Diccionario Jurídico Mexicano. Voz: "Fraude a la Ley".

## SECCIÓN E: LA INTERPRETACIÓN HISTÓRICA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, Y REFLEXIONES SOBRE LA MISMA.

Hasta ahora, la mayoría de nuestros argumentos han sido gramaticales o literales o lógicos, sin embargo, nos falta uno: el más importante y trascendente, que es el histórico. ¿Cuál fue el motivo de aquella reforma de 1960 que le dio al Estado Mexicano el carácter de monopolio de la energía eléctrica? ¿Que causas lo motivaron y que se argumentó durante el proceso legislativo?

Siendo 25 de octubre de 1960, se dio lectura a una iniciativa del entonces Ejecutivo de la Unión, Presidente López Mateos, durante la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores. La iniciativa planteaba la adición del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, a efecto de otorgarle a la Nación, la exclusividad de generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica. Los motivos de la iniciativa, entre otras cosas señalaban:

*"Como lo anuncié en mi segundo informe que rendí ante la H. representación nacional el 10 de septiembre pasado, de que la nación será la única propietaria de la energía eléctrica, fuente vital para el desarrollo vengo ante esta H. Cámara a promover...la correspondiente adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional...Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica, debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de intereses particulares, presento la siguiente iniciativa de ley..."*

Durante el proceso legislativo, se dieron los siguientes argumentos que apoyaban la adición:

*"Por relación que existe entre el desarrollo del país, y el mayor volumen de electricidad disponible, es explicable que el propio Estado dirija su actividad hacia la estabilidad, ampliación y mejoramiento de los servicios eléctricos, congruente con nuestra legislación...que ha hecho prevalecer el interés social sobre el particular, de donde se desprende que es preferible encomendar a la gestión pública la prestación de los servicios eléctricos, si ello redundará en beneficio de la colectividad"* 131

*"Esto no significa que la generación y aprovechamiento de la energía eléctrica se convierta en monopolio del Estado, pues lo que la iniciativa presidencial propone es que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica corresponda a la nación, específicamente cuando se destine a un servicio público...con sus características de permanencia, generalidad, continuidad, eficiencia y seguridad...es decir...destinado en general para cualquier usuario mediante policitación."*132

*"Un régimen debe atender no solamente la solución de los problemas actuales, sino prevenir la repetición de fenómenos futuros, contrarios al interés colectivo. De no determinarse por la ley constitucional la facultad exclusiva del Estado de proveer las distintas fases de la industria eléctrica, se correría el riesgo de que en el mañana nuevas empresas privadas pudieran ser beneficiarias del aprovechamiento de los recursos hidráulicos de propiedad nacional, o bien transformadores, o distribuidores de energía eléctrica que constituirían, en un momento dado, un factor limitante del empeño de la Comisión Federal de Electricidad, de dar el abastecimiento adecuado a los requerimientos de la Nación."*133

*"...hay también una razón técnica(:)...la industria eléctrica debe ser contemplada en un grado de interés nacional...con planeación a largo alcance...Si dentro de la planeación de la electrificación, es*

<sup>131</sup>Dictamen relativo a la iniciativa del Ejecutivo de la Unión, tendiente a que se adicione el párrafo sexto del artículo 27.

<sup>132</sup>Idem.

<sup>133</sup>Participación del C. Brena Torres, en el debate surgido de la segunda lectura del dictamen, en la Sesión de la Cámara de Senadores, el 27 de octubre de 1960.

dable al gobierno federal, a través de su organismo descentralizado, dar energía a todas las poblaciones ahí comprendidas, carece de sentido otorgar concesiones a particulares para pequeñas plantas de generación o redes de distribución de energía en una o dos poblaciones determinadas, puesto que de todos modos habrá de satisfacer el interés de estas dentro del plan general relativo a su región...Esa planeación a gran escala permite el abatimiento de los costos, pues con un solo gasto en la instalación de torres y líneas de conducción, es posible surtir la zona dividiéndose entre las poblaciones beneficiadas el importe total de la inversión. Si se continuara con el régimen de concesiones a particulares, algunas de esas poblaciones prescindirían del fluido que la Federación está en posibilidad de darles, lo que recargaría el porcentaje de costos para los demás pueblos beneficiados"<sup>134</sup>

"Esto no constituye un ataque al régimen de libre concurrencia...ni obedece a impulso caprichoso del Estado de concentrar en sus manos ciertas actividades que en otro tiempo correspondieron a la iniciativa privada...La interpretación adecuada del espíritu de la reforma, es que corresponde a las mismas necesidades sociales que dieron origen a la exclusividad estatal establecida en el artículo 28...en la actualidad la misma necesidad nacional impone la conveniencia del monopolio estatal...para la estabilidad y desenvolvimiento del país." <sup>135</sup>

"Es menester analizar(:)... en diversas actividades pueden concurrir y de hecho concurren, el interés público...y el interés privado...pero igualmente es cierto que en algunas ocasiones, los intereses públicos divergen del interés privado de las empresas, pues mientras que las necesidades generales pueden reclamar la ampliación o mejoramiento de un servicio, para la empresa privada puede ser incosteable o inconveniente tal ampliación o mejora" <sup>136</sup>

---

<sup>134</sup>Idem

<sup>135</sup>Idem.

<sup>136</sup>Idem.

*"En nuestro país, la economía se desenvuelve al amparo de una legislación constitucional y administrativa que no responde a los anacrónicos cánones del individualismo, sino que orienta la acción oficial y privada mediante el alto criterio del interés público... y tal orientación ha determinado que nuestra economía abandone el terreno del individualismo para enfrentarse, con éxito, a la resolución de programas que lleven al beneficio colectivo..."<sup>137</sup>*

*"Se ha dicho que el gobierno pretende socializar la industria eléctrica y que debería pasarla a la dirección de la iniciativa privada. A esto contamos con los hechos irrefutables de la historia, cuando comparamos la actividad de la Comisión Federal de Electricidad, floreciente y eficaz, con la actuación torpe de las compañías privadas que no supieron responder a la demanda de México para ayudar a multiplicar las fuentes de producción. Tenemos que concluir que este tipo de empresas deben de estar reguladas y dirigidas por el Estado."<sup>138</sup>*

Podríamos continuar plasmando las ilimitadas ideas y argumentos surgidos de aquellos debates, en los que participaron además de los citados, los Senadores Hilario Medina, Vásquez Pallares, Terán Mata, Mena Brito, Aragón Rebolledo, así como los diputados Pérez Ríos, Gándara Barona, y García Castillo, entre otros, en la apología de una estatización del sector eléctrico nacional con fines de beneficio público colectivo, y como lo citamos, entre otros puntos, producto de la comparación de una empresa eficiente como CFE que logró a poco tiempo de su creación lo que ninguna particular había logrado, y que en los últimos años, ha logrado metas inesperadas y hasta sorprendidas:

Hoy en día las cifras nos señalan que el 95% de los mexicanos tienen acceso a la energía eléctrica, a tarifas razonables y un servicio que se empeña por mejorar día por día, hombres que pierden partes de su cuerpo o hasta la vida, en aras de cumplir una meta

<sup>137</sup> Participación del C. Mena Brito en el debate de 27 de octubre de 1960.

<sup>138</sup> Idem.

como trabajadores de CFE y la ahora LFC: dar luz a su Nación con su trabajo, porque la empresa es suya. Porque ellos son México.

Recurrimos pues, a la última forma de interpretación constitucional, que a través de documentos históricos, nos demuestra que el contenido de esta norma constitucional, tiene como principal base, el no permitir la participación del sector privado en el servicio público de energía eléctrica, ya que los intereses colectivos y el bienestar público podría verse altamente afectado por los muy respetables y entendibles, pero a veces inconscientes, en un sentido social, intereses privados.

El paso ya está dado: la ley comienza a surtir sus efectos y pronto se verán los resultados. El hecho de que sea una disposición inconstitucional, no priva de su aplicación en la vida real, como sucede con muchas disposiciones legales. El interés jurídico que sustentara un amparo para declarar inconstitucional esta norma, solo le corresponde a CFE, la cual por razones evidentes no lo va a interponer, ya que su cabeza de sector, SEMIP, siguiendo los lineamientos de una política económica de "neoliberalismo-liberalismo social" de la Administración 1988-1994, tiene los planes bien estructurados, y el objetivo muy fijo: convertir al país en un nuevo Estado Mexicano de corte liberal, con tónicos suavizantes de hervor social.

Independientemente de toda cuestión económica, patriótica o social, y remitiéndonos únicamente al efecto jurídico de la Ley y el Reglamento, se trata, a nuestro punto de vista, de una disposición inconstitucional, que atenta contra la letra y sentido del artículo 27, párrafo sexto, por todas las razones descritas.

Finalmente nuestras opiniones sobre la conveniencia de abrir las puertas al sector privado en la materia, son particulares y discutibles, como las de cualquiera. Lo que no es discutible es el hecho de que en México, las reformas legales se hagan a las espaldas del Orden Constitucional, que la técnica jurídica no exista, y nadie crea en las Leyes. La

tecnocracia económica y el método científico aplicado a una Nación, no conlleva sino a la deshumanización del Estado, y a la pérdida de los valores, como son el respeto al orden jurídico, en aras de estados financieros balanceados y superávits continuados, que no garantizan el bienestar social de la mayoría de la población mexicana.

## APÉNDICE AL CAPITULO VI

**Reflexiones sobre la Privatización como "Megatendencia" mundial, y la nueva regulación del servicio público de energía eléctrica en México.**

Las modificaciones a la Ley y al Reglamento en la materia eléctrica en México, muestran un nuevo camino, producto de la política económica de nuestro país en el último sexenio.

El movimiento, que jurídicamente podríamos denominar "Desregulación", no es exclusivo de la materia eléctrica. Muchas áreas de la economía nacional han sido modificadas, al grado de convertirlas en nuevas formas e instituciones que aún no impactan favorable o desfavorablemente a la Nación, por la inmediatez de su origen.

En relación a la energía eléctrica, la desregulación ha consistido, palabras más, palabras menos, en la posibilidad de que CFE no sea la única productora de electricidad en México, ya que se tuvo la percepción de que ésta empresa había alcanzado un "gigantismo contraproducente en su afán por cubrir la más mínima necesidad de energía" <sup>139</sup> en el país.

Por este motivo, el legislador formalmente ratificó la exclusividad del Estado en el proceso productivo y distributivo de la energía eléctrica cuando se considerara de servicio público, y excluyó ciertas actividades, como ya lo mencionamos en el cuerpo de esta tesis, de ser consideradas como servicio público, tales como el autoabastecimiento, la cogeneración, ó la producción independiente.

La decisión de aplicar estas medidas legislativas atendió, según el Sector Público, a varios factores, entre los que se encontraban el insuficiente abasto y los retrasos que esto produce en áreas como la industria; la supuesta comparación con el precio de la

---

<sup>139</sup> Martínez, Gabriel, y Farber, Guillermo. "Desregulación Económica 1989-1993". Fondo de Cultura Económica. México 1994. Página 255.

energía eléctrica con relación a países como EUA y Canadá así como la excesiva regulación y el enorme grado de intervención estatal en ésta área.

La necesidad de prestar con eficiencia el servicio, y evitar fenómenos excesivos de concentración, propiciaron la iniciativa del Gobierno para modificar la situación de la electricidad en México.

La tendencia, sin embargo, no es un punto aislado en el globo terráqueo. Es el fruto de las denominadas, según su nombre "comercial": "Megatendencias", entre las que se encuentra la privatización del Estado benefactor.

La idea nació en Inglaterra, país en el que entre 1980 y 1988, más del 40% del sector público británico se transformó en empresa privada.

Aproximadamente 100 países han seguido el proceso de hacer retroceder el tentáculo estatal, por razones válidas y justificadas para unos, y por causas económicas para otros.

La creencia de que el Estado benefactor se "pasó de la raya" en sus alcances, ya no es una idea poco aceptada. Más bien es una tendencia, una moda y lo que hoy en día se cree conveniente.

"Chile ha privatizado más empresas y más rápidamente que cualquier otro país latinoamericano. La razón de ello es su íntima conexión con la Escuela de Economía de Chicago, bien conocida por la libertad de mercado"<sup>140</sup>, hecho que no nos es ajeno, ya que la Dirección General de Coordinación del Programa de Desregulación Económica en la SECOFI estuvo a cargo de un Maestro y Doctor en la escuela de Economía de la misma Universidad de Chicago.

Lo que aún no se ha definido, es si se trata de una moda o una tendencia de política-económica bien justificada en todos los casos.

---

<sup>140</sup>Naisbitt, John. Aburdene, Patricia. "Megatendencias 2000". Norma, Grupo Editorial, Colombia 1993.

Se dice que la gente no quiere un Estado benefactor que gaste sus fondos en programas sin resultados, pero también es claro que el capitalismo exacerbado no lleva sino a grandes crisis sociales.

Posiblemente se trate del inicio de una economía híbrida y equilibrada en la que los factores de producción y servicios esté a cargo del Estado y los particulares, en una economía mixta más justa, pero también existe el riesgo de que no sea así, y la problemática de que se pongan en riesgo actividades como las estratégicas en México, es grande, tanto en el aspecto económico como en el social.

El Sector Eléctrico en México, pues, ha abierto las puertas a un grado de privatización que es discutible pueda llamarse así, ya que no se trata de la venta de la empresa estatal que presta el servicio, sino la participación del sector privado en las nuevas unidades de producción. Pero, ¿hasta donde llegará esta tendencia, con una Constitución como la nuestra, noble y frágil ante las decisiones políticas de un Congreso que perennemente modifica sus preceptos?, y ¿será conveniente para nuestra Nación como para aquellas naciones en vías de crecimiento, seguir este juego?

Esta invitación a reflexionar el tema, no pretende atacar ni defender una u otra postura. La conveniencia económica de las decisiones políticas no es materia de discusión de los abogados, sin embargo, si es cuestión de juristas, el no permitir que aunque sean convenientes algunas decisiones económicas bizarras, sea de tal forma claro el régimen legal que les sustente, que no permita la duda ni el ataque de todos aquellos que nos preocupamos por un régimen legal correctamente estructurado.

## CONCLUSIONES

El servicio Público de Energía Eléctrica en México, ha sido, durante los casi 60 años en que el Estado lo ha manejado, uno de los retos con resultados, más importantes en nuestro país.

CFE constituye una de las empresas más grandes del mundo en la rama de energía eléctrica, y las cifras estadísticas han demostrado su alta capacidad, sobretodo en los últimos años.

Aceptamos que existieron empresas cuya existencia injustificada, dieron pauta a pensar y poner en práctica el proceso de desincorporación, pero la empresa paraestatal a cargo del Servicio Público de Energía Eléctrica, ante todo, ha cumplido su labor.

Ahora bien, si es cierto que lo anterior, puede resultar una apreciación subjetiva, debemos ir al grano en nuestras conclusiones de carácter jurídico:

Resulta difícil pensar, que en México se sigan haciendo leyes y reformas a legislaciones, que a la par de la Constitución se les quiera dar validez.

Creemos haber cumplido, a lo largo de esta obra, un análisis bastante cercano a lo completo, en el cuál, no solo investigamos un campo poco común, sino que nos remitimos a lo que consideramos un serio problema, que puede llegar a repercutir en la vida de nuestro país.

El Servicio Público de Energía Eléctrica es uno de los pilares del progreso en todas las naciones, ya que de este dependen millones de actividades, sin cuya satisfacción, muy probablemente caeríamos en un serio caos.

No podemos permitir, que áreas estratégicas como este Servicio Público, y sus diferentes fases vitales, se vean ensuciadas de fango, por una permanente indisponibilidad a cumplir y hacer cumplir el Estado de Derecho.

Por lo tanto, nuestra conclusión es determinante: Las reformas de 1992, y 1993, sobre la nueva regulación del Servicio Público de Energía Eléctrica son en un sentido jurídico inconstitucionales, y en un sentido social y económico, de dudosa conveniencia para nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

### LIBROS:

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Porrúa. México 1993.

ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo". Porrúa, México 1993.

ASPE ARMELLA, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica". Fondo de Cultura Económica. México 1993.

BLANCO, Herminio. "Las negociaciones comerciales de México con el Mundo". Fondo de Cultura Económica. México 1994.

BURGOA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa. México 1990.

BURGOA, Ignacio. "Las Garantías Individuales.". Porrúa, México. 1991.

BUSTELLO, Pablo. "Economía del Desarrollo. Un análisis histórico". Editorial Complutense, Madrid, España. 1992.

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. "La Electricidad en México.". Impresora Formal. México 1992.

CONGRESO DE LA UNIÓN. "Los Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones". Librería de Manuel Porrúa. México 1985.

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, "El Programa Nacional de Solidaridad". Fondo de Cultura Económica. México 1994

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Economía y Derecho. Estudios de Derecho Constitucional". Porrúa, México 1980.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, "El Marco Legislativo para el Cambio". Talleres Gráficos de la Nación. México 1983.

FAYA VIESCA, Jacinto. "Rectoría del Estado y Economía Mixta". Porrúa México 1987.

RUBIO, LUIS y otros. "A la puerta de la Ley". Cal y Arena. México 1994.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Porrúa, México 1993.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho.". Porrúa, México 1991.

GARCÍA RAMIREZ, Sergio. "Derecho Social Económico y Empresa Pública en México". Instituto Nacional de Administración Pública. México 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". Porrúa México 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario. UNAM. México 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada." UNAM. México 1985.

KRIEGER, Emilio. "En Defensa de la Constitución". Grijalbo. México 1994.

LEGAZ Y LECAMBRA, Luis. "Humanismo, Estado y Derecho". Bosch. Barcelona, España. 1960-

LARA BEAUTELL, Carlos. "La Industria de Energía Eléctrica". Fondo de Cultura Económica. México 1953.

MARTINEZ, Gabriel; FARBER, Guillermo. "Desregulación Económica (1989-1993)". Fondo de Cultura Económica. México 1994.

MUJICA MONTOYA, Emilio. "El artículo 28 y sus repercusiones en la vida económica. La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana". UNAM. México 1958.

NIÑO, Jose Antonio. "La Interpretación de las Leyes." Porrúa. México 1971.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "Plan Nacional de Desarrollo." Talleres Gráficos de la Nación. México 1989.

RANGEL COUTO, Hugo, "El Derecho Económico", Porrúa, México 1984.

ROGOZINSKI, Jacques. "La Privatización de empresas paraestatales. ", Fondo de Cultura Económica. México 1993.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, VALADÉS, Diego (Coordinadores), "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, México 1983.

SAVAS, E.S. " Privatización: La Clave para un Gobierno Mejor. " Gernika. México 1989,

SAYEG. HELÚ, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Fondo de Cultura Económica. México 1991.

SCHMITT, Carl. "Teoría de la Constitución". Editora Nacional. México 1966.

SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. "La Administración Pública en México". Fondo de Cultura Económica. México 1993.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa. México 1984.

VALADÉS, Diego. "La Constitución Reformada." UNAM. México 1987.

VILLAREAL, René. "Liberalismo Social y Reforma del Estado.". Nacional Financiera / Fondo de Cultura Económica. México 1993.

VALDÉS ABASCAL, Rubén. "La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social". Fondo de Cultura Económica. México 1994.

## DICCIONARIOS:

### DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. México 1991.

### DICCIONARIO DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

De Pina Vara, Rafael.

Porrúa. México 1983.

## LEYES.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ediciones Andrade. México 1994.

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ediciones Andrade. México 1994.

Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

SEMIP. México 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Porrúa. México 1993.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Porrúa. México 1993.

**REVISTAS.**

"El Faro", Gaceta Jurídica de Comisión Federal de Electricidad. México. 1992-1994.

"Energía Racional", FIDE. México.