

369  
2ej

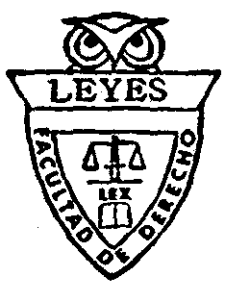


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MARCO JURIDICO PARA EL OTORGAMIENTO DE  
CONCESIONES EN EL SECTOR ENERGETICO**

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
CLARA LUZ OJEDA GARCIA**



MEXICO, D. F.

1999

0271894



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

## **AGRADECIMIENTO**

*A todos mis familiares, por sus palabras de aliento y el cariño sincero recibido,*

*A todos y cada uno de mis maestros, por compartir conmigo sus conocimientos así como a todas las instituciones de educación pública, por haberme brindado la oportunidad de estudiar,*

*A todos mis amigos y compañeros de estudio y de trabajo, por el apoyo recibido.*

# MARCO JURÍDICO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES EN EL SECTOR ENÉRGICO.

## I N D I C E

|  | Págs.     |
|--|-----------|
| <b>INDICE</b>  | <b>i</b>  |
| <b>INTRODUCCION</b>  | <b>I</b>  |
| <b>CAPITULO I</b>  |           |
| <b>FIGURA JURIDICA DE LA CONCESION</b>   |           |
| <b>I.1 Antecedentes de la Concesión en México</b>  | <b>1</b>  |
| I.1.1.- Legislación Española   |           |
| I.1.2.- Legislación Colonial   |           |
| I.1.3.- Legislación Época Independiente  |           |
| I.1.4.- Constitución Política de 1917  |           |
| I.1.5.- Ley Minera de 1930   |           |
| I.1.6.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en<br>Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos<br>Naturales   |           |
| I.1.7.- Ley Minera de 1975   |           |
| <b>I.2 Concesión.</b>  | <b>8</b>  |
| I.2.1.- Análisis del Concepto  |           |
| I.2.2.- Concepto Personal  |           |
| I.2.3.- Elementos del Concepto   |           |
| I.2.3.1.- Personales   |           |
| I.2.3.2.- Materiales   |           |
| I.2.3.2.a Servicio Público   |           |
| I.2.3.2.b Bienes de Propiedad Pública  |           |
| I.2.3.2.c Que sin poder calificarse como un servicio público<br>por su naturaleza especial su rectoría está reservada al<br>estado |           |
| I.2.3.3.- Areas Estratégicas y Prioritarias  |           |
| I.2.3.4.- Elementos Formales   |           |
| I.2.3.4.a Título de Concesión  |           |
| I.2.3.4.b Temporalidad   |           |
| I.2.3.4.c Publicidad   |           |
| I.2.3.5.- Consecuencias Jurídicas  |           |
| <b>I.3 Ejecución de la Concesión</b>   | <b>22</b> |
| <b>I.4 Tarifas</b>   | <b>23</b> |
| <b>I.5 Registro</b>  | <b>24</b> |
| <b>I.6 Terminación</b>   | <b>25</b> |

|         |                                    |    |
|---------|------------------------------------|----|
| I.6.1.- | Causales de Terminación            |    |
| I.6.2.- | Causales de Revocación y Caducidad |    |
| I.7     | Naturaleza                         | 26 |

## **CAPITULO II**

### **UBICACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| II.1         | Actividades del Estado Mexicano                                    | 28 |
| II.1.1.      | Facultades de Rectoría   |    |
| II.1.2.1.-   | Rectoría   |    |
| II.1.2.2.-   | Planeación Democrática del Desarrollo Nacional                     |    |
| II.1.2.3.-   | Propiedad Original   |    |
| II.1.2.-     | División de Poderes  |    |
| II.2         | La Función Administrativa  | 32 |
| II.2.2.-     | Facultades del Ejecutivo Federal                                   |    |
| II.2.2.-     | Organización de la Administración Pública Federal                  |    |
| II.2.2.1.-   | Administración Pública Centralizada                                |    |
| II.2.2.1.a   | Secretaría de Energía  |    |
| II.2.2.1.b   | Secretaría de Hacienda y Crédito Público                           |    |
| II.2.2.1.c   | Secretaría de Comercio y Fomento Industrial                        |    |
| II.2.2.1.d   | Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo              |    |
| II.2.2.2.-   | Organismos de la Administración Pública Federal<br>Descentralizada |    |
| II.2.2.2.a   | Organismos Descentralizados  |    |
| II.2.2.2.b   | Empresas Paraestatales   |    |
| II.2.2.2.2.c | Fideicomisos Públicos  |    |
| II.3         | Energía  | 50 |
| II.4         | Sector Energético  | 51 |
| II.5         | Función del Estado en el Sector Energético                         | 52 |

## **CAPITULO III**

### **UBICACIÓN DE LAS AREAS INTEGRADAS COMO SECTOR ENERGETICO**

|       |   |    |
|-------|---|----|
| III.1 | Areas que integran el Sector Energético | 53 |
| III.2 | <i>Comisión Reguladora de Energía.</i>  | 54 |

|                  |   |           |
|------------------|---|-----------|
| III.2.1.-        | Objeto  |           |
| III.2.2.-        | Facultades  |           |
| III.2.3.-        | Dirección   |           |
| <b>III.3</b>     | <b>Subsector Hidrocarburo</b>                                 | <b>59</b> |
| III.3.1.-        | Antecedentes  |           |
| <i>III.3.2.-</i> | <i>Petróleos Mexicanos</i>                                    |           |
| III.3.2.1.-      | Objeto  |           |
| III.3.2.2.-      | Dirección   |           |
| III.3.2.3.-      | Patrimonio  |           |
| III.3.2.4.-      | Facultades de Petróleos Mexicanos                             |           |
| III.3.2.5.-      | Organización PEMEX  |           |
| III.3.2.5.1.-    | Exploración y Explotación                                     |           |
| III.3.2.5.2.-    | Refinación  |           |
| III.3.2.5.3.-    | Transporte, Almacenamiento y Distribución                     |           |
| III.3.2.5.4.-    | Petroquímica  |           |
| III.3.2.6.-      | Registro Petrolero  |           |
| <i>III.3.3.-</i> | <i>Instituto Mexicano del Petróleo</i>                        |           |
| III.3.3.1.-      | Objeto  |           |
| III.3.3.2.-      | Dirección   |           |
| III.3.3.3.-      | Patrimonio  |           |
| III.3.3.4.-      | Facultades  |           |
| <b>III.4</b>     | <b>Subsector Eléctrico</b>                                    | <b>70</b> |
| III.4.1.-        | Antecedentes  |           |
| III.4.2.-        | La Nacionalización  |           |
| <i>III.4.3.-</i> | <i>Comisión Federal de Electricidad</i>                       |           |
| III.4.3.1.-      | Objeto  |           |
| III.4.3.2.-      | Facultades  |           |
| III.4.3.3.-      | Dirección   |           |
| <i>III.4.4.-</i> | <i>Luz y Fuerza del Centro</i>                                |           |
| III.4.4.1.-      | Objeto  |           |
| III.4.4.2.-      | Dirección   |           |
| III.4.4.3.-      | Patrimonio  |           |
| <i>III.4.5.-</i> | <i>Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.</i>           |           |
| III.4.5.1.-      | Dirección   |           |
| III.4.5.2.-      | Funciones   |           |
| <i>III.4.6.-</i> | <i>Instituto de Investigaciones Eléctricas</i>                |           |
| <b>III.5</b>     | <b>Subsector Nuclear</b>                                      | <b>79</b> |
| III.5.1.-        | Industria Nuclear   |           |
| <i>III.5.2.-</i> | <i>Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares</i>        |           |
| III.5.2.1.-      | Objeto  |           |
| III.5.2.2.-      | Facultades  |           |
| III.5.2.3.-      | Dirección y Organización                                      |           |
| <i>III.5.3.-</i> | <i>Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias</i> |           |
| III.5.3.1.-      | Objeto  |           |

## CAPITULO IV

### NORMATIVIDAD APLICABLE AL SECTOR ENERGETICO EN MATERIA DE CONCESION

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| IV.1     | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos   | 87  |
| IV.2     | Subsector Hidrocarburo  | 90  |
| IV.2.1.- | Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (29 de Noviembre de 1958). |     |
| IV.2.2.- | Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.          |     |
| IV.2.3.- | Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero (31 de diciembre de 1925).    |     |
| IV.2.4.- | Reglamento de Gas Natural   |     |
| IV.3     | Sector Eléctrico  | 95  |
| IV.3.1.- | Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica   |     |
| IV.3.2.- | Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.                                     |     |
| IV.4     | Industria Nuclear   | 98  |
| IV.4.1.- | Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.                                |     |
| IV.5     | Programa de Reestructuración del Sector de Energía 1995-2000.                                       | 100 |
| IV.5.1-  | Decreto de Aprobación.  |     |
| IV.5.2.- | Programa de Reestructuración del Sector de Energía 1995-2000  |     |
|          | Consideraciones al Capítulo   | 105 |
|          | Conclusiones.....   | 107 |
|          | Epílogo   | 109 |
|          | Bibliografía  | 124 |

## INTRODUCCION

La figura jurídica de la "concesión" ha sido y es actualmente tema de fuertes debates, debido, en gran medida a que en el pasado fue indebidamente utilizada; sin embargo, ello no quiere decir que la misma sea mala, somos los seres humanos quienes al utilizarla debida o indebidamente, las hacemos útiles en favor del Estado o de otros intereses. El hecho de que personas corruptas se aprovechen de la existencia de una figura jurídica, no implica que busquemos desaparecer tal figura sino que debemos combatir en contra de la corrupción. Respecto de la "concesión" consideramos que es una figura que ha sido desaprovechada en el Sector Energético.

"El hombre de las cavernas inició la ruta de la civilización cuando utilizó la energía del fuego para obtener luz y calor, y cada vez que el hombre ha encontrado alguna nueva fuente de energía o creado un procedimiento distinto para aprovecharla ha logrado grandes avances", afirma Eduardo Arriola Valdés, en su participación titulada Recursos Energéticos Primarios y Tecnologías de Generación Eléctrica, afirmación que nadie puede contradecir ni negar, es ahí donde radica la importancia del Sector Energético, no sólo en México sino a nivel mundial, no podemos imaginar la vida moderna sin luz eléctrica, mecánica o electromecánica, reinaría el caos, es por ello que todas las naciones tienen dentro de sus objetivos el abastecimiento indispensable de la energía en sus diferentes formas.

Así, el unir dos temas tan importantes, pretendemos reflexionar acerca del desarrollo del Sector Energético, el cual hasta hoy ha sido explotado básicamente por el Estado, quien, aún cuando ha preparado gente para tal efecto no ha permitido a los particulares participar en la explotación del mismo y por tanto ha faltado la sana competencia que hace a una industria superarse día a día para tratar de ganar a su competencia. En este trabajo, al hablar del Sector Energético, nos referimos a los organismos que forman parte de la Administración Pública Federal, ya que aun cuando actualmente existen personas físicas y morales que pertenecen a la iniciativa privada y que forman parte del Sector Energético, su participación es mínima y algunas son empresas jóvenes que apenas están adquiriendo experiencia, en contraposición con otras empresas extranjeras que debido a la apertura de sus países en el mencionado sector cuentan con una amplia experiencia y son altamente competitivas, y ante la apertura parcial que ha tenido el Sector Energético en nuestro país, las empresas extranjeras han sacado partida de su experiencia.



Al realizar este trabajo tratamos de determinar el grado de presencia de la figura jurídica de la concesión en el Sector Energético, encontrando que la misma es nula, en virtud de que está prohibida por mandamiento Constitucional. Sin embargo, debido al impulso que se le pretende dar al Sector, se están modificando criterios y así, actividades que anteriormente se consideraban como estratégicas ahora han dejado de ser consideradas como tales, con el objeto de permitir a los particulares participar en las mismas, para ello se han realizado modificaciones a las leyes reglamentarias respectivas, teniendo como fundamento el cambio de criterio. Sin embargo, este cambio no da seguridad jurídica a los particulares que pretenden participar en tales actividades en virtud de que, en el evento, de que se diera un giro a tal criterio, igualmente se podrían modificar nuevamente las leyes reglamentarias.

Por lo anterior, proponemos en nuestro trabajo realizar una modificación a fondo en la legislación aplicable, que incluye obviamente, reformas a los artículos constitucionales aplicables, principalmente al artículo 27 Constitucional, incorporando la facultad del Ejecutivo Federal de otorgar concesiones en actividades hasta ahora consideradas estratégicas y por tanto que sólo puede realizar el Estado, de esta forma se aprovecharían los beneficios que implica la "concesión", la que representa la participación de los particulares sin que se pierda de forma alguna la rectoría e intervención del Estado y la posibilidad de que, en caso de que no realicen los particulares las actividades en la forma y términos que se obligaron, el Estado pueda realizar el rescate correspondiente.

# CAPITULO I

## FIGURA JURÍDICA DE "LA CONCESIÓN"

### **I.1 ANTECEDENTES DE LA CONCESIÓN EN MÉXICO**

Como es bien sabido el derecho mexicano tiene sus orígenes en la legislación española, por tanto, la figura jurídica de la concesión no es la excepción, los españoles la tenían contemplada en su legislación, desde luego que no con las características que actualmente la conocemos, toda vez que esta figura jurídica ha evolucionado y ha dejado de ser un don o merced que otorgaba un soberano, para convertirse en un instrumento del cual se auxilia el estado para el cumplimiento de sus obligaciones. Por lo anterior iniciaremos este trabajo citando algunas de las leyes relacionadas con el tema que tratamos y que estaban vigentes antes de la llegada de los españoles a América:

#### **I.1.1. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA**

En 1387, Don Juan I. promulgó en Bribiesca una ley que permitió las exploraciones mineras en toda clase de terrenos; en 1485 son expedidas las Leyes del Título 13 de los Tesoros y Mineros, libro 6o. de la Recopilación de Castilla (Ordenanzas Reales de Castilla o Viejas Ordenanzas); el 9 de diciembre de 1526 el Rey Felipe II, en Granada expide la Real Cédula, en la cual sostiene el dominio radical de la Corona Española sobre las Minas de América, las que quedaron incorporadas a raíz de la Conquista. Esta ley estableció la obligación de los particulares que deseaban explotar las minas de obtener un permiso del Gobernador, así como la de entregar el real quinto en calidad de derecho de regalía a la Corona. El 1 de diciembre de 1551, el Rey Carlos expidió la Ley 14, la cual fue confirmada por Felipe II el 5 de abril de 1563 y 6 de mayo de 1575, la cual facultaba a los indios a descubrir, poseer y laborar, como los españoles, minas de oro, plata u otros metales; sin embargo, la Princesa Doña Juana, en ausencia de Felipe II, el 10 de enero de 1559, expide la Ley 4, por medio de la cual las minas se incorporan al patrimonio real y se revocan las mercedes anteriores, además confirmó el principio establecido por el Rey Juan I, en 1387, que facultaba a los súbditos y naturales para que libremente, sin licencia de rey pudieran explorar y explotar los minerales con el único requisito de registrar previamente el fondo donde se iba a iniciar la explotación. Esta ley es la que citan las Ordenanzas de Minería en su artículo I de su Título Quinto.

#### **I.1.2. LEGISLACIÓN COLONIAL**

"El Nuevo Cuaderno" expedido por Felipe II el día 22 de agosto de 1584, fue el primer cuerpo sistemático de leyes sobre minería que rigió en la Nueva España,

en la cual se establecía la obligación de trabajar las minas con un mínimo de cuatro personas destinadas a trabajar la mina, dentro o fuera de ella, sacando agua o metal o haciendo cualquier labor destinada al beneficio de la mina.

Las Ordenanzas de Aranjuez expedidas por el Rey Carlos III el 22 de mayo de 1783, y que sustituyeron a las Ordenanzas de 1584, fueron elaboradas escuchando la opinión del Consejo Supremo de la Indias en consulta de 12 de junio de 1773, y propuestas por el Virrey de la Nueva España, quien consultó a su vez al Nuevo Tribunal de Minería, al Fisco de la Real Audiencia y al Asesor General del Virreinato y promulgadas en México en 1784.<sup>1</sup>

Así las Reales Ordenanzas para la minería de la Nueva España del año de 1783; ya se referían en su título quinto al dominio radical de las minas, a su concesión a los particulares y del derecho que por ello deberían pagar, establecían en forma clara y expresa el dominio del soberano, al respecto cabe señalar el contenido de los siguientes artículos<sup>2</sup>:

*"Art. 1o.- Las Minas son propiedad de mi Real Corona, así como por su naturaleza y origen, como por su reunión dispuesta en el 4o. tít. 13 Lib. 6o. de la nueva Recopilación.*

*Art. 2o.- Sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis Vassallos en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dexarlas en testamento por herencia o manda, o de cualquiera otra manera enagenar el derecho que de ellas les pertenezca en los mismos términos que lo posean, y en personas que puedan adquirirlo.*

*Art. 3o.- Esta concesión se entiende baxo de dos condiciones: la primera, que haya de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar y disfrutar las Minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniere, y puedan concedérsele a otro qualquiera que por este título las denunciare.*

*Art. 22.- Asimismo concedo que se puedan descubrir, solicitar, registrar y denunciar en la forma referida no sólo las Minas de Oro y Plata, sino también las de Piedras Preciosas, Cobre, Plomo, Estaño, Azogue, Antimonio, Piedra Calaminar, Bismuth, Salgema y qualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales,*

<sup>1</sup> BECERRA, PILAR. Derecho Minero de México. Editorial Limusa Wiley, S.A. Primera Edición. México, (1963).

<sup>2</sup> GONZALEZ ROA, FERNANDO.- Las Cuestiones Fundamentales de Actualidad en México. Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Primera Edición. México, (1927). Pág. 7

*bitúmenes o jugos de la tierra, dándose para su logro, beneficio y laborio, en los casos ocurrientes, las providencias que correspondan."*

Es importante hacer notar que, según se desprende del citado artículo segundo, en aquellos tiempos, las concesiones otorgaban derechos reales, ya que un concesionario podría venderlas, permutarlas o de cualquier otra formar enajenarlas, derechos que los actuales concesionarios, según lo veremos más adelante, de ninguna forma pueden gozar.

### **1.1.3. LEGISLACIÓN ÉPOCA INDEPENDIENTE**

Al consumarse la Independencia de México, las mencionadas reales ordenanzas estaban vigentes, y al firmarse en Madrid el Tratado de Paz y Amistad entre México y España, el 22 de diciembre de 1836, los derechos pertenecientes a la Colonia Española fueron traspasados a la Nación Mexicana<sup>3</sup>.

Después de consumada la Independencia y durante el incierto período de luchas y sobre todo desde que se promulgó la Constitución Federal de 1857, que establecía que todo aquello no reservado expresamente a la Federación correspondía a los Estados, éstos legislaron sobre materias relativas a minas, expidieron disposiciones divergentes, lo que creó una situación caótica, no obstante que hubo algunos Estados como Hidalgo, Oaxaca y Guerrero que expidieron disposiciones verdaderamente acertadas<sup>4</sup>.

El Presidente Benito Juárez, en agosto de 1863, expedía el siguiente decreto:

*"Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.- Sección de Justicia y Minería.- Impuesto el C. Presidente del oficio de usted, de 28 del pasado, en que acompaña un ocurso del C. Francisco Ferrel, con motivo de una mina de carbón de piedra que denuncia, se ha servido declarar, que los criaderos de carbón fósil, se encuentran en el mismo caso que las minas, sobre las cuales la Nación tiene el dominio directo, pero tanto de unos como de otros, cede el dominio útil a los ciudadanos, dándoseles en propiedad con arreglo a que lo dispone en las Ordenanzas de Minería; que en tal virtud, los criaderos de carbón, están sujetos a los mismos trámites que éstas establecen para el denuncia, adjudicación y posesión de las mismas.*

*Y de la suprema orden lo digo a usted, para su inteligencia y efectos correspondientes.*

*Dios y Libertad.- San Luis Potosí, agosto 22 de 1863.*

*Ramón I. Alcaráz.- C. Jefe de Hacienda de Sinaloa, Mazatlán".*

<sup>3</sup> **Ibidem**

<sup>4</sup> BECERRA, PILAR.- **Op. Cit.**, Pág. 82 y siguientes

Este decreto, sigue la línea de las anteriores legislaciones, toda vez que por una parte establece claramente que la Nación tiene el *dominio directo sobre los bienes* que se mencionen y que el estado cede "el dominio"; sin embargo estipula que otorga la propiedad de los mismos a los ciudadanos, conforme lo disponen las Ordenanzas de Minería.

El 6 de julio de 1865, el Archiduque Maximiliano, expidió un decreto a fin de reglamentar el referido artículo 22 de las Ordenanzas de Minería.

En diciembre de 1883, se llevó a cabo la unificación de las leyes al reformarse la fracción X del artículo 72 de la Constitución que establecía que el Congreso de la Unión tendrá facultades para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio. Así, el Congreso otorgó facultades al entonces *Presidente de la República Manuel González* para expedir un Código de Minería, mismo que fue publicado el 22 de noviembre de 1884.

Es importante hacer notar que en este Código se excluye al petróleo del régimen minero, toda vez que se consideraba como propietario del petróleo al dueño del suelo. Asimismo, se establecía en su artículo 42 que la propiedad de las minas y demás se adquiría originariamente por adjudicación y en virtud de denuncia que podía hacerse a título de descubrimiento, abandono y caducidad o extinción del derecho a la mina; pudiendo ser el descubrimiento de un mineral nuevo, de un criadero nuevo con mineral conocido y de mina nueva en criadero y mineral conocido. Cabe destacar que se establecía que el concesionario pierde la propiedad de las minas cuando se pongan en peligro la vida de los operarios o cuando se encuentren arruinadas obras indispensables para la explotación.

El 4 junio de 1892, durante el Gobierno del Porfirio Díaz, se expidió la Ley Minera que abrogó al Código de Minería de 1884, excluye del régimen de minería, el petróleo, el carbón de piedra, el fierro y estaño de acarreo. Este nuevo ordenamiento establece en su artículo 2º. que las sustancias objeto de la ley son las que enuncia: oro, plata, platino, mercurio, hierro, excepto el de pantano, el de acarreo y los ocres que se explotan como material colorante; plomo, cobre, estaño, excepto el de acarreo, zinc, antimonio, níquel, cobalto, manganeso, bismuto y arsénico, ya se encontraran en estado nativo o mineralizado así como piedras preciosas, la sal gema y el azufre. Asimismo, declara que el dueño del suelo, explotará libremente las demás. Excluye del régimen de minería el petróleo, el carbón de piedra y el fierro y estaño de acarreo. Así las sustancias enunciadas pueden ser explotadas mediante concesión; en el artículo 4o. se facultó a los propietarios del suelo para explotar sin necesidad de concesión especial los combustibles minerales; esta disposición no debe interpretarse en el sentido de que los propietarios del suelo lo eran del subsuelo, sino de que gozaban de una concesión especial; en su artículo 6o. se indica que el título primordial de la propiedad minera que se adquiere nuevamente será expedida por la Secretaría de Fomento. Por tanto, se puede deducir que se reconoce implícitamente que la propiedad originaria minera corresponde a la Nación; sin embargo, en su artículo 5º. se indica que la propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo sucesivo se adquiriera con arreglo a la ley es irrevocable y

perpetua, mediante el pago del impuesto federal, lo que representó un retroceso, al establecer el pago de un impuesto sobre la obligación de explotar los yacimientos de minerales respectivos y en la cual la concesión sigue sin considerarse como un derecho temporal sino perpetuo.

El 25 de noviembre de 1909, el general Díaz, expide la Ley Minera que ensancha la esfera de aplicación del régimen minero al incluir más sustancias minerales, pues la enumeración de éstas no es ya limitativa sino que enunciativa y además limita las sustancias que son del dueño del suelo. En esta ley se establece en su artículo primero que la propiedad de las minas corresponde a la Nación. La unidad de la propiedad minera es la pertenencia, definida como un sólido de profundidad indefinida, limitado en el terreno por los cuatro planos verticales correspondientes a la proyección de un cuadro horizontal de cien metros por lado. Por fondo minero define la pertenencia o conjunto de pertenencias contiguas, amparadas por título primordial o por título traslativo de dominio, derivado de aquél; otorga al dueño el derecho de extraer y aprovechar todas las sustancias comprendidas en su artículo 1o. que se encuentren en la superficie o en subsuelo del fondo minero, así como el uso y aprovechamiento de las aguas que broten en el interior de las labores. La Secretaría de fomento es la encargada de examinar y aprobar el expediente, en cuyo caso señalará el término dentro del cual el particular debe construir las mojoneras, y una vez cumplido con este requisito se le expedirá el título, sin necesidad de otra formalidad. Cabe destacar el contenido del artículo 136, que establecía la prohibición de otorgar títulos de propiedad minera en favor de extranjeros que denuncien pertenencias dentro de una zona de ochenta kilómetros a lo largo de la línea divisoria con países extranjeros si no obtienen previamente permiso especial del Ejecutivo de la Unión.

En septiembre de 1916, el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió un decreto, que se utilizó para tomarse como base para declarar la caducidad de algunos fundos mineros; este decreto no fue aplicado en virtud de que las autoridades han considerado que no puede afectar a los derechos adquiridos por los titulares de concesiones mineras. Este decreto prevenía en su artículo 1o., que todos los concesionarios de minas estaban obligados a trabajarlas bajo pena de caducidad si paralizaban sus labores por más de dos meses continuos o de tres interrumpidos, durante un año; sin embargo el artículo 2o. facultaba a los concesionarios que tuvieran causa justificada para paralizar sus trabajos a solicitar el permiso correspondiente. Se establecía la obligación de la Secretaría de Fomento de hacer del conocimiento inmediatamente a la Secretaría de Hacienda cuando operara la caducidad de una concesión minera a fin de que esta última determinara si la mina de que se trataba debía quedar a disposición del público para que pudiera ser nuevamente denunciada o si debiera procederse a su explotación por cuenta de la Nación. Respecto de este decreto se expidieron diversas circulares, una de las cuales amplió el plazo para que los concesionarios pusieran sus fundos en explotación.

### **1.1.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917**

El contenido del artículo 27, en sus párrafos cuarto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1917, por lo que se refería al dominio directo de la Nación sobre los minerales y sustancias minerales incluyendo piedras preciosas, sal de gema y las salinas así como el petróleo, es básicamente el mismo que el vigente.

En 1926 se expidió la Ley de Industriales Minerales, primera ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, establece el dominio directo de la Nación sobre toda riqueza mineral, a fin de ser congruentes con la Constitución, tal y como se dispone en el artículo 1o. de este ordenamiento, en su artículo 3o. se establece que el dominio directo de la Nación es inalienable e imprescriptible y sólo con concesiones otorgadas por el poder público federal a través de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo podrán llevarse a cabo los trabajos que requiera la industria correspondiente.

En esta ley se consigna la limitación del ejercicio del derecho de concesionar a sólo los mexicanos y a los extranjeros que obtienen licencia de la Secretaría de Relaciones, excluyendo en lo absoluto a las compañías extranjeras. Prohíbe traspasar la concesión en todo o en parte sin aprobación de la Secretaría, bajo pena de causar la nulidad del traspaso o sociedad, gobiernos o soberanos extranjeros, tampoco se admite a éstos como socio o asociados, ni se constituirá a su favor ningún derecho sobre las concesiones o sobre los derechos derivados de ellas.

### **1.1.5. LEY MINERA DE 1930**

La Ley Minera del año de 1930, se retrotrae a los principios del Código de 1884, dejando insubsistentes muchas de las innovaciones de la Ley de 1926. Esta ley dispone en su artículo 1o. que la explotación y beneficio de todas las sustancias minerales queda sujeta a la misma, con excepción del petróleo, de sus derivados y de otras que enumera, en su artículo 44º. se establece que el derecho de explotar y beneficiar, se adquiere originariamente de la Nación, mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, considera tres tipos de concesiones; a).- De cateo que autorizan y amparan los trabajos para el descubrimiento de criadero minerales que puedan ser susceptibles de explotación; b).- Concesiones de explotación, que autorizan la apropiación y beneficio de las sustancias minerales que se extraigan de los terrenos que la concesión comprenda; c).- Concesiones de plantas de beneficio que autorizan y amparan la construcción y explotación de establecimientos metalúrgicos y de preparación mecánica.

Esta ley establece que sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas, pueden adquirir las concesiones; respecto de los extranjeros se indica que sólo en aquellos casos que cumplan previamente con lo establecido por el artículo 27 Constitucional, es decir, pactar la famosa Cláusula Calvo, y se mantiene la

prohibición de otorgar concesiones a las sociedades, gobiernos y soberanos extranjeros, con sanción de nulidad.

El capítulo XIII que se intitula "De las reservas mineras nacionales", somete a un régimen especial las sustancias minerales incluidas en reservas, ya que en estas concesiones, no es la prioridad la que rige el derecho a obtener la concesión, sino la causa económica, toda vez que se otorgaran a aquel que demuestre poseer los elementos técnico necesarios y cuente con recursos económicos indispensables para llevar adelante la explotación, pudiendo negarse cuando la Secretaría considere que no redunde en beneficio de los intereses generales del país.

### **I.1.6. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE EXPLOTACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES**

Las reformas al artículo 27 Constitucional del 5 de enero de 1960 dieron lugar a la expedición de esta ley reglamentaria de los párrafos cuarto y sexto del mencionado artículo Constitucional. Esta ley reguló la explotación de todos los minerales y sustancias que por su naturaleza constituyen recursos naturales no renovables, tanto los que corresponden al dominio directo de la Nación como los que legalmente hayan sido o puedan ser objeto lícito de apropiación por los particulares; para hacer una distribución equitativa de riqueza pública y para cuidar su conservación. Esta ley preveía que los particulares podrían realizar la explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales mediante concesión del Ejecutivo Federal. Dichas concesiones facultaban a los particulares para realizar las obras y trabajos conducentes a la explotación y para disponer de los productos minerales que obtengan en su trabajo.

### **I.1.7. LEY MINERA DE 1975**

El 22 de diciembre de 1975 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia Minera, en cuyo artículo 3º enumera las substancias que se incluyen en el régimen minero, incluyendo el carbón mineral, excluye el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación o se destinen directamente a esos fines. Señala que la explotación de las sustancias que se rigen por dicha ley son de utilidad pública y serán preferentes sobre cualesquiera otros usos. Asimismo, indica podrán otorgarse concesiones para realizar la exploración, explotación y beneficio de las sustancias minerales objeto de dicha ley dedicando su capítulo tercero a dicho tema, señala también que las concesiones se otorgarán a personas físicas o morales mexicanas y la cesión de derechos parcial o total respecto de las mismas a favor de extranjeros o sociedades mexicanas en las que extranjeros representen un capital social mayor al 51% están prohibidas y serán nulas de pleno derecho.



Esta ley prevé la instalación de "plantas de beneficio", las cuales define como el establecimiento industrial, en el que se realicen sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera, operaciones de preparación mecánica o de tratamiento *minero metalúrgico* de cualquier tipo, incluyendo operaciones de fundición o de afinación, para las cuales se requerirá obtener la concesión correspondiente. Cabe señalar que también prevé el otorgamiento de concesiones especiales en reservas mineras nacionales.

Esta ley también dedica su capítulo noveno al Registro Público de Minería, prevé la constitución de la Comisión de Fomento Minero, la cual tiene por objeto la explotación de minas, directamente o por contratos, debiendo cumplir con los requisitos que señala la misma ley. Por otra parte, otorga la facultad de la aplicación de dicha Ley a la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional.

## 1.2 CONCESIÓN

### 1.2.1. ANÁLISIS DEL CONCEPTO

"La concesión administrativa es el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público"<sup>5</sup>, así se encuentra definida la concesión en el *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Al respecto, debemos señalar que en esta definición se establece claramente que se trata de concesiones administrativas, es decir las cuales son otorgadas por las autoridades administrativas, a fin de que no se confundieran con otro tipo de concesiones, como pudieran ser las mercantiles, las cuales no son materia del presente trabajo.

El maestro Gabino Fraga define la concesión como: "el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado"<sup>6</sup>. Además señala que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El acto reglamentario se refleja en la facultad que tiene la administración de poder variar en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen en virtud de la adjudicación de concesión, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario. El acto condición, es el que condiciona la atribución al

<sup>5</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo A-CH. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México, (1989). Pág. 566.

<sup>6</sup> FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Novena Edición. Revisada, Autorizada. México, (1990). Pág. 242.

concesionario de gozar de prerrogativas como pueden ser ciertas franquicias fiscales, ocupar tierras nacionales y la obligación de ejecutar determinadas actividades; el elemento contractual de la concesión se encuentra en las cláusulas que contiene el título correspondiente, que concede ciertas ventajas pecuniarias al concesionario así como el derecho que el concesionario tiene a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa.

El maestro Andrés Serra Roja, nos dice que la concesión "es un acto que jurídicamente confiere a un particular un derecho subjetivo, una nueva condición jurídica o un nuevo derecho, por medio del cual el poder público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público que significan el control de la administración pública"<sup>7</sup>.

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero, en su obra *Teoría General de Derecho Administrativo*<sup>8</sup>, nos dice que considera que la naturaleza jurídica de la concesión no es un acto mixto, sino netamente administrativo.

A continuación citamos el artículo 76, de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, hacemos la aclaración de que esta cita se hace únicamente para efectos de analizar el concepto jurídico de concesión:

*"Se entiende por concesión, para los efectos de esta ley, el acto administrativo en virtud del cual la Administración confiere a una persona física o moral el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público del Distrito Federal, o, en su caso, la prestación de un servicio público, con sujeción a las disposiciones de esta u otras leyes, así como conforme a la declaratoria de necesidad y al título de concesión respectivo"*<sup>9</sup>.

La mencionada definición nos parece bastante acertada, por lo que se refiere a la estipulación que se hace en el sentido, de que el otorgamiento de una concesión debe realizarse con sujeción a las disposiciones legales, toda vez que además de que la autoridad debe ser la competente, no cualquier bien o servicio puede ser concesionado, según lo veremos más adelante.

Asimismo, para deducir el concepto jurídico de la concesión, es necesario analizar previamente el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia y que se refieren a la figura jurídica en análisis:

---

<sup>7</sup> SERRA ROJA, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Décima Séptima Edición México, (1996). Pág. 248.

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Décima Primera Edición. México, (1993). Pág. 794

<sup>9</sup> LEY DEL REGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO. PARA EL D.F.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 23 de diciembre de 1996. Pág. 38.

**"CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERÍSTICAS.**

INSTANCIA: SEGUNDA SALA

FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

ÉPOCA: 5A.

TOMO: LXX

PÁGINA 4647

**TEXTO:**

*El tratadista Gabino Fraga, enseña que en nuestro país, el régimen de concesión se emplea respecto de los siguientes asuntos: i. para otorgar a los particulares facultades, a fin de que desarrollen una actividad consistente en el funcionamiento de un servicio público, ii. cuando se refiere al otorgamiento de facultades a los particulares para aprovechar bienes de propiedad pública, y iii. cuando se trata de actividades que sin poder calificarse entre las atribuciones del estado, por su naturaleza especial, pueden comprometer intereses de grandes grupos sociales o de terceros que, aisladamente, no están en condiciones de adoptar las medidas adecuadas para la defensa de sus derechos, y es preciso que el estado intervenga para protegerlos, y señala como ejemplos de estas actividades, las de las compañías de seguros y las de las instituciones de crédito, de lo anterior se desprende que el estado puede concesionar los actos que caen dentro de sus atribuciones y aquellos que por interés público debe vigilar, pero no aquellos que por estar dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede éste ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad, por tanto, no puede atribuirse el carácter de concesión administrativa, al contrato celebrado por el estado con un particular y por el cual otorga a éste la prerrogativa o privilegio consistente en que sólo se gravará con determinados impuestos, la industria que dicho particular establecerá con fines de intereses privados, a condición de que deberá invertir determinado capital en moneda nacional, y la circunstancia de que tal privilegio revista forma contractual, no puede cambiar su naturaleza de acto unilateral de la autoridad, ni puede éste regirse por otras leyes que las del derecho público, que son las que norman esta clase de actos.*

*Precedentes: Compañía Mantequera de Torreón, S.A., pág. 4647 Tomo LXX. 14 de mayo de 1936. Tres votos<sup>10</sup>.*

De la lectura de la anterior jurisprudencia se desprende que la concesión tiene por objeto:

- i. Otorgar a los particulares facultades para:

---

<sup>10</sup> PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS DE MÉXICO. Soft – Art and Linguist Software Products, Inc. Folio Bound Views. Versión 3.1. Copyright Folio 1992-1994.

- i.i. Desarrollar una actividad consistente en el funcionamiento de un servicio público, esto es, cuando el estado por diversos motivos no puede realizar por sí mismo un servicio público al cual está obligado y por tanto, la encomienda a un particular, bajo determinadas condiciones y términos, que desde luego deben estar apegadas a derecho,
- i.ii. Explotar bienes de propiedad pública, o
- i.iii. Realizar actividades que sin poder calificarse entre las atribuciones del estado, por su naturaleza especial, pueden comprometer intereses de grandes grupos sociales o de terceros que, aisladamente, no están en condiciones de adoptar las medidas adecuadas para la defensa de sus derechos, y es preciso que el estado intervenga para protegerlos. Consideramos que estas actividades se refieren a las consideradas como "prioritarias", según lo veremos en el punto 1.2.3.3. siguiente.

El mencionado criterio deja en claro que el estado puede otorgar concesiones a los particulares, esto es, no puede otorgar una concesión a una entidad que forma parte del gobierno, ya sea estatal o federal, y que está facultado para otorgar concesiones no sólo las actividades y bienes que caen dentro de sus funciones y atribuciones, sino también de aquellos que por interés público debe vigilar, pero no aquellos servicios o actos que por estar dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede éste ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.

El otorgamiento de una concesión debe realizarse apegada a la legislación aplicable, incluyendo la capacidad de la autoridad que la concede, la anterior afirmación se desprende de la siguiente jurisprudencia:

**"CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, EFICACIA JURÍDICA DE LAS.  
INSTANCIA: SEGUNDA SALA  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
ÉPOCA: 5A.  
TOMO: LXX  
PÁG. 4647**

*Para que puedan tener eficacia jurídica las concesiones administrativas a las que se haya dado forma contractual para garantizar el interés privado del concesionario, es necesario que la autoridad contratante tenga facultad para crear el derecho a que se refieran tales concesiones.*

*Precedentes;  
Compañía Mantequera de Torreón, S.A. pág. 4647 Tomo LXX 14 de mayo de 1936.  
Tres votos<sup>11</sup>.*

---

<sup>11</sup> Op. cit.

De la citada jurisprudencia se desprende que es requisito indispensable que las autoridades que la otorguen se encuentren debidamente facultadas para tal efecto, pues en caso contrario serían nulas de pleno derecho.

Es importante citar el criterio que el Poder Judicial de la Federación ha sostenido respecto a la *forma de ejercicio de la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para otorgar concesiones*: En el suplemento 1933, Amparo Administrativo en Revisión 521/30, promovido por Zorrilla Tejeda Alfonso, de 11 de junio de 1932, se indica que si bien la fracción I del artículo 27 Constitucional indica que los mexicanos tienen derecho para adquirir el dominio sobre las tierras y aguas o para obtener concesiones mineras o petroleras, esto no crea una obligación en contra del Estado, sino el de establecer una bien marcada diferencia entre mexicanos y extranjeros, y ello no implica que el sujeto pasivo de tal derecho, es decir la Nación esté obligada a otorgarlo, ya que el párrafo sexto del mencionado precepto, deja a salvo la facultad del Estado para otorgar las concesiones a que se refiere tal apartado<sup>12</sup>. Por otra parte y no obstante lo anterior, en la Tesis LXIV, p. 2818, en el Amparo Administrativo en revisión 4440/39, promovido por Martínez Quintero Rodolfo, de 10 de junio de 1940<sup>13</sup>, y que se resolvió por unanimidad de votos, la Suprema Corte de Justicia manifestó que la Nación no tiene una facultad potestativa, en grado tal que, que se desentienda de las prescripciones legales, para negar una concesión solicitada por un particular, cuando éste cumple con todos y cada uno de los requisitos de la ley, y siempre que el mismo no contrarie los términos de la Carta Fundamental, pues esa facultad potestativa se transformaría en arbitraria. En suma, el Ejecutivo de la Unión no puede, a su arbitrio, y sin fundamento legal alguno, conceder o negar graciosamente la explotación del subsuelo, ya que el Poder Público debe circunscribir su esfera de acción a la ley, y fundamentarse en ella para dictar sus acuerdos. Criterio similar contiene la tesis LXV, p. 498, del Amparo administrativo en revisión 776/39, promovido por Industrias Consolidadas, S.A., de fecha 11 de julio de 1940, resuelta por mayoría de 3 votos<sup>14</sup>.

El contenido de las citadas jurisprudencias refuerzan la aseveración que hicimos en el sentido de que si bien es cierto que la autoridad tiene la facultad de otorgar concesiones, esta facultad debe ejercerla dentro del marco legal establecido. Actualmente, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales, respecto de los bienes de dominio directo, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de negar las concesiones si el solicitante no cumple con los requerimientos de las leyes respectivas; si con su otorgamiento se crea un acaparamiento contrario al interés social; si la Federación decide realizar la explotación de los recursos de

---

<sup>12</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Fundación de Cultura Económica. La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Volumen II-C-E. Marc Ediciones, S.A. de C.V. México, (1993). Pág. 1111.

<sup>13</sup> Op. Cit. Pág. 1117

<sup>14</sup> Op. Cit. Pág. 1118

que se trate; si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales o existe algún motivo fundado de interés público.

### **1.2.2. CONCEPTO PERSONAL**

Con base en las jurisprudencias y preceptos legales anteriormente citados y señalando la temporalidad que caracteriza a las concesiones, elaboramos el siguiente concepto de concesión administrativa:

"Concesión es el acto administrativo, mediante el cual, una autoridad administrativa legalmente facultada para tal efecto, con sujeción a las leyes aplicables, otorga a particulares, por determinado tiempo, facultades para realizar una actividad que puede consistir en prestar un servicio público, la explotación de bienes de propiedad pública o de actividades que sin poder calificarse como servicio público, su realización está reservada al Estado; creando en favor de particular y del estado, las obligaciones y derechos consignados tanto en el título de concesión respectivo como en las leyes aplicables."

### **1.2.3. ELEMENTOS DEL CONCEPTO**

El concepto de concesión elaborado, contiene los siguientes elementos:

1. **Personales:**  
Una autoridad administrativa debidamente facultada para tal efecto,  
Un particular, el cual puede ser una persona física o moral.
2. **Materiales.**  
Otorgar facultades para realizar actividades que pueden consistir en un servicio público, la explotación de bienes de propiedad público o de actividades que sin poder calificarse como un servicio público por su naturaleza especial su rectoría está reservada al Estado.
3. **Formales:**  
**Título de Concesión.**- Las obligaciones y derechos del concesionario, deben estar estipuladas en el documento denominado título de Concesión, que es el documento base de la relación Estado-Concesionario.  
**Temporalidad.**  
Las facultades o los derechos de explotación no es perpetúa, ya que su duración queda sujeta a los plazos que establezca el título de concesión, de acuerdo con las leyes aplicables.  
**Publicidad.**- Para que surta sus efectos, la concesión debe ser publicada.
4. **Consecuencia**  
Crea entre el particular y el Estado obligaciones y derechos y no una simple expectativa de derechos.

### 1.2.3.1. PERSONALES

Para determinar quiénes son las personas o sujetos que intervienen en una concesión, a continuación citaremos la parte conducente de los preceptos legales que se refieren a los mismos.

El sexto párrafo del artículo 27 Constitucional indica;

"En los casos que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

El cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, refiriéndose a las áreas prioritarias, indica que el Estado, ejercerá en ellas su rectoría y podrá otorgar concesiones o permisos.

La Ley de Bienes Nacionales, señala:

"Art. 5o.- Los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro de territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al primero de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2o., fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV, de esta ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable."

"Art. 8.- Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:

..... III.- Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público, así como tratándose de concesión, rescatarlas en los términos previstos en el artículo 26".

"Art. 17.- Corresponde al Ejecutivo Federal: ...V.- En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de dominio público."

Esto es, de acuerdo con los preceptos citados, es el Estado quien puede otorgar concesiones, pero ello lo hace a través del Poder Ejecutivo Federal; sin embargo el citado artículo 5o. de la Ley de Bienes Nacionales establece que también corresponde al Ejecutivo Estatal, o a ambos, otorgar las concesiones, cuando se

trate de bienes que queden comprendidos dentro del territorio de alguno Estado de la Federación.

Respecto de los concesionarios, de acuerdo al artículo 27 Constitucional, por regla general, son personas físicas o morales mexicanas y excepcionalmente, según lo veremos más adelante pueden ser extranjeros que reúnan ciertos requisitos.

### **1.2.3.2. MATERIALES**

La materia u objeto básico de la concesión es otorgar al particular facultades para realizar las actividades de que pueden consistir en: a) un servicio público, b) la explotación de bienes de propiedad público o c) de actividades que sin poder calificarse como un servicio público por su naturaleza especial, pueden comprometer intereses de grandes grupos sociales o de terceros que aisladamente no están en condiciones de defender sus derechos y su rectoría está reservada al Estado.

#### **1.2.3.2.a SERVICIO PÚBLICO**

Dice Gabino Fraga, en su obra Derecho Administrativo, que el servicio público considerado como una parte tan sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación.

La doctrina jurídica ha clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y los que los separan por la forma de gestión de los mismos.

Desde el primer punto de vista se distinguen en: a).- servicios públicos nacionales, es decir destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional; b) servicios públicos que sólo de manera directa procuran a los particulares ventajas personales, tales como los servicios de vías generales de comunicación, los servicios sanitarios, los de puertos y faros, etc., y c) los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de telégrafos, radio-comunicación, transportes, etc., y también los servicios públicos sociales como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de la vivienda barata, etc.

Por lo que hace al segundo punto de vista, o sea la forma de gestión de los servicios públicos, se separan en aquellos que son manejados directamente por el Estado y en algunos casos son monopolizados por el Estado o por organismos



creados por el mismo, y los que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares.

### **1.2.3.2.b BIENES DE PROPIEDAD PÚBLICA**

La facultad otorgada a los particulares también puede consistir en la explotación de un "bien de propiedad pública". Es pertinente primeramente recordar que el citado artículo 27 Constitucional establece que la propiedad de tierras y aguas se divide en pública, privada y social, y que la Nación transmite el dominio de tierras y aguas a particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, lo se considera la propiedad social y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes. Cabe señalar que en el mencionado artículo se indica que la Nación se reserva "el dominio directo" y al hacer la clasificación de tales bienes, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo primero se refiere a los mismos como "bienes del dominio público", e indica que el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y bienes del dominio privado de la federación.

Los bienes del dominio público están sujetos a un régimen jurídico especial, ya que tales bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objetos de gravámenes o derechos reales; los bienes del dominio privado de la federación son inembargables e imprescriptibles.

Los bienes del dominio público se encuentran enunciados en el artículo 2o. de Ley General de Bienes Nacionales, que señala:

"Artículo 2o.- son bienes del dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafo cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta ley;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles; declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las

oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y

- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporadas o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.
- XIII. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamentos respectivo."

De la anterior enunciación se desprende que se consideran bienes del dominio público todos los bienes cuya propiedad corresponde a la Nación, pero dentro de esta misma clasificación se encuentran los bienes de uso común, los cuales son:

- I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;
- II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional;
- III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal Mar;
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V. La zona federal marítimo terrestre;
- VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes
- VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de cuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

- XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;
- XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;
- XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles, y
- XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes;

Cabe señalar que cuando el Estado estima de utilidad pública, para el objeto de la concesión, otorgar bienes que se encuentran bajo el régimen de propiedad privada, casi en todos los casos es procedente la expropiación forzosa de los bienes necesarios para la instalación de las obras autorizadas.

Todos los bienes de dominio están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, pero los que se ubican dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislación respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al primero de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2º., fracciones II y IV, y 29 fracciones I al XI y XIV de la Ley de Bienes Nacionales.

#### **1.2.3.2.c QUE SIN PODER CALIFICARSE COMO UN SERVICIO PÚBLICO POR SU NATURALEZA ESPECIAL SU RECTORÍA ESTÁ RESERVADA AL ESTADO**

El Estado cuenta con facultades para regular, y en su caso concesionar, aquellas actividades que sin estar consideradas como un servicio público, debido a la importancia que representan, pueden afectar intereses de grandes mayorías, o de minorías que no pueden asumir la defensa de sus derechos, se señala como ejemplo las actividades que realizan las compañías de seguros y las instituciones de crédito,

#### **1.2.3.2.d ÁREAS ESTRATÉGICAS Y PRIORITARIAS**

El elemento material de la concesión, no sólo debe ser un servicio público, un bien del dominio público u otra actividad que su naturaleza especial su ejecución debe estar reservada al Estado, sino que además, no debe existir prohibición para que el mismo sea concesionado. Así, en el artículo 25 Constitucional, se señala que el Sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, las cuales son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión, y respecto de las cuales el Gobierno Federal deberá mantener la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan, sin embargo tal enunciación no es limitativa, toda vez que se indica en el mismo párrafo: "y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión"; luego entonces entendemos que otras actividades podrán ser consideradas "estratégicas",

siempre y cuando así se consideren en las leyes que las regulen. Por lo que respecta a bienes o actividades consideradas como "prioritarias", las cuales son: comunicación vía satélite y los ferrocarriles, el Estado deberá ejercer en ellas su rectoría pero sí podrán ser materia de concesión. Otra enunciación más amplia de los bienes que pueden ser concesionados o los cuales pueden ser aprovechados por particulares mediante el permiso correspondiente se encuentra contenida en el artículo 27 Constitucional.

Las mencionadas áreas se encuentran enunciadas en nuestra legislación, pero no definidas, es decir, el legislador bajo su criterio determinó cuáles son aquellas áreas que por su importancia deben ser manejadas única y exclusivamente por el Estado y cuáles son aquellas áreas cuya rectoría se reserva pero en las cuales pueden participar los particulares, mediante concesiones que otorgue; esta facultad, según lo señalado en el artículo 28 Constitucional, también puede ejercerla la autoridad administrativa y únicamente debe cuidar que las mismas estén sujetas al interés social. Así, bajo diferentes criterios las áreas consideradas como estratégicas o prioritarias han variado y un área que en un tiempo se ha considerado prioritaria en otro tiempo es clasificada como estratégica o a la inversa; un ejemplo claro es el servicio de banca y crédito, la cual fue la nacionalizada en 1982 y posteriormente, en el año de 1990, se dio marcha atrás.

No obstante lo anterior, consideramos que no es conveniente establecer las características que debe tener un área para ser considerada como estratégica o prioritaria, dado que la evolución tecnológica constantemente crea materias o campos anteriormente no previstos que por su naturaleza son muy importantes para el desarrollo de un Estado y debe ser el legislador quien, con base en un criterio objetivo y congruente con el tiempo que viva, determine su inclusión o exclusión en las mencionadas áreas.

### **1.2.3.3. ELEMENTOS FORMALES**

#### **1.2.3.3.a TÍTULO DE CONCESIÓN**

Las obligaciones y derechos, términos y condiciones bajo las cuales, además de lo establecido en las leyes aplicables, se otorga una concesión se estipulan en el denominado "título de concesión", el cual es suscrito por las partes que intervienen en el mismo y es inscrito en el registro correspondiente.

En la Ley Generales de Bienes Nacionales se hace referencia a los títulos de concesión, en los artículos 21, fracción VI, 22 fracción I y VI. Además otras disposiciones legales, entre las que se encuentra el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zonas Federales Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales que señalan los datos que debe contener el título de concesión respectivo.

### 1.2.3.3.b TEMPORALIDAD

Una de las características de la figura jurídica de la concesión, es que los derechos que otorga al concesionario de ninguna manera pueden considerarse reales ni permanentes, de darse tales supuestos estaríamos ante la presencia de una compraventa o donación, tratándose de bienes inmuebles o un permiso para prestar determinados servicios, situación que sería contraria a derecho, en virtud de que se trata de bienes propiedad de la nación y de servicios públicos.

Lo anterior queda asentado en el artículo 20 de la ya mencionada Ley General de Bienes Nacionales, que, en su parte conducente, dice:

*"Las concesiones sobre inmuebles de dominio público, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para la prórroga, a lo siguiente: ....*

*El titular de una concesión gozará de un plazo de cinco años, previo al vencimiento de la concesión, para solicitar la prórroga correspondiente, respecto de la cual tendrá preferencia sobre cualquier licitante. Al término del plazo de la concesión, o de la última prórroga en su caso, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado revertirán en favor de la Nación."*

Del contenido del precepto señalado así como de otras leyes aplicables al otorgamiento de concesiones, se desprende que el derecho adquirido por el otorgamiento de una concesión es temporal y generalmente se otorga al concesionario el derecho de solicitar prórroga, siempre y cuando el mismo haya cumplido con las obligaciones asumidas en el título de concesión respectivo.

Tanto en el precepto citado como en la mayoría de las leyes aplicables a concesiones se establecen los plazos máximos, quedando a criterio de la entidad de que se trate determinar la duración de la concesión, tal plazo debe ser señalado en el título de concesión respectivo; sin embargo, aún cuando pudiera considerarse que se trata de un término contractual, el Estado tiene la facultad de rescatar en cualquier momento el inmueble o servicio de que se trate y dar por terminada la concesión correspondiente; pero en tal caso y virtud de que se trata de derechos adquiridos por el concesionario, el Estado tendrá la obligación de indemnizarlo tal y como si se tratara de una expropiación.

El período de duración de las concesiones, sobre todo las de servicio público, se establece tomando en consideración que durante la vigencia de la concesión el concesionario puede obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones así como recuperar el importe de éstas por medio de las cuotas que los usuarios paguen por el servicio; sin que esto pueda interpretarse como una obligación que asume el Estado frente al Concesionario, ya que en el evento del concesionario incurriera en pérdidas por causas no imputables al Estado, deberá absorberlas.

### 1.2.3.3.c PUBLICIDAD

Aún cuando en la Ley General de Bienes Nacionales no se establece que las concesiones se publiquen, consideramos que tal requisito es esencial para que la misma surta sus efectos, toda vez que el título de concesión contiene disposiciones legales, de acuerdo con las cuales se regula la situación del concesionario, la de los terceros usuarios del servicio y las bases del funcionamiento del servicio, y en el caso de que cualquier tercero quisiera oponerse al otorgamiento de tal concesión, estará en aptitud de hacerlo una vez que la conozca, es decir en la fecha de publicación y el término para concluir su derecho para hacerlo comenzará a correr a partir de la fecha de publicación, salvo que se demuestre que lo sabía con anterioridad.

### 1.2.3.4. CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

Como ya lo manifestamos anteriormente, cuando el estado otorga una concesión, se crea entre el particular y el Estado obligaciones y derechos y no una simple expectativa de derechos, al respecto, cabe citar el criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### \*CONCESIONES ADMINISTRATIVAS DERECHOS ADQUIRIDOS.

Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Época: 5a.  
Tomo: CXXI  
Página 2537

*El beneficiario de un permiso o concesión administrativa no tiene una simple expectativa de derecho, sino un derecho adquirido, particularmente si, de acuerdo con cláusula expresa de dicho permiso o concesión, resulta evidente que sí adquirió los derechos del permiso aludido.*

Precedentes;

Amparo administrativo en revisión 2453/54. Cía. Mexicana de Aviación Agrícola, S.A. de C.V. 30 de septiembre de 1954.

Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos."

Como lo indica la jurisprudencia citada, el otorgamiento de una concesión trae como consecuencias derechos adquiridos y obligaciones a cargo del particular y no una simple expectativa de derecho, es decir, en el evento de que por cualquier causa imputable al Estado se viera impedido de llevar a cabo la explotación o la prestación de los servicios concesionados, el concesionario deberá ser resarcido de los daños que se le hubieren causado.

Por otra parte, el primer párrafo del artículo 20 de la citada Ley General de Bienes Nacionales, dispone que los derechos que otorga una concesión son personales, ya que en el evento de que el Estado considere conveniente rescatar o dar por terminado anticipadamente la concesión, el mismo estará obligado a indemnizar al concesionario, como si se tratase de una expropiación, es decir deberá pagarle todos los daños pero nos los perjuicios que tal terminación anticipada le causare.

No obstante lo anteriormente apuntado, consideramos conveniente recordar, que durante nuestra clase de Administrativo II, impartida por el Licenciado Fernando Flores Trejo, el mismo nos hizo reflexionar al respecto, al poner como ejemplo una concesión minera, mediante la cual se le otorga al concesionario la facultad de explotar y, consecuentemente, enajenar la producción obtenida, es decir el mismo adquiriría derechos reales sobre el material obtenido, de lo que dedujimos que si bien es cierto que una concesión no otorga derechos reales sobre el bien otorgado en concesión si los otorga sobre los productos obtenidos del mismo, por lo que consideramos que puede existir una dualidad en la naturaleza de los derechos conferidos, dependiendo del bien otorgado en concesión, ya que si trata de la concesión para la prestación de un servicio considerado público, obviamente el derecho adquirido sería únicamente personal.

### **1.3 EJECUCIÓN DE LA CONCESIÓN**

Pasando ahora al estudio del régimen aplicable a la ejecución de la concesión, importa desde luego hacer hincapié en la obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto, o sean las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio.

Esta obligación debe entenderse como la consecuencia natural del cuidado que el legislador impone a la Administración para seleccionar al concesionario con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidas por la seriedad e importancia del objeto de la concesión. Como lo indicamos en el párrafo anterior, esa obligación impone la necesidad de que la autoridad apruebe todo traspaso o cesión de la concesión y de que se considere como causa de caducidad el traspaso que se haga sin esa autorización o la circunstancia de que se haga en favor de un gobierno o Estado Extranjero.

Existen, sin embargo, casos en los cuales la misma Ley reconoce la posibilidad de que el concesionario traspase la concesión a una sociedad organizada conforme a la leyes del país.

La obligación del concesionario de ejecutar personalmente, o en su caso, hacer responsable ante la dependencia o entidad aún cuando un tercero a su servicio lo realice, implica, además, la de aportar todos los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y explotación del servicio. Esto es

lógico y congruente si tomamos en consideración que precisamente el Estado ha realizado la concesión por no contar con los recursos o elementos necesarios para realizarlo por sí mismo.

El Estado también puede concurrir en la aportación de elementos para la empresa. Esto lo hace por vía de subvenciones, garantizando determinado interés a los capitales invertidos o concediendo otra clase de ayuda, como son franquicias fiscales, derecho de ocupación de bienes nacionales para el objeto de la concesión, etc.

#### **1.4 TARIFAS**

De acuerdo a lo indicado anteriormente, el régimen financiero del servicio concesionado o del concesionario, es independiente del régimen financiero del Estado, por tanto es obligación del concesionario obtener los fondos indispensables para la instalación del propio servicio y mantener para éste un presupuesto fuera del control de la Administración concedente.

Sin embargo, a pesar de que el concesionario soporta el riesgo de la empresa, él no controla ni las cargas ni los provechos de la misma, ya que por una parte, es la Administración la que regula unilateralmente el funcionamiento del servicio y, por la otra, es la propia Administración la que debe también aprobar las tarifas que constituyen la remuneración de los gastos de organización y funcionamiento.

La naturaleza jurídica de las tarifas es muy discutida, se ha sostenido que la regulación de las tarifas constituyen uno de los elementos contractuales de la concesión, de tal manera de considerar que el concesionario tiene un verdadero derecho para percibir las cuotas que se fijan convencionalmente y para que aquella regulación no se modifique sino por medio de otro acto contractual.

En nuestro concepto las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, porque ellas constituyen un elemento esencial de la reglamentación del servicio público concedido; pero tampoco debiera admitirse que las cuotas sean establecidas en forma arbitraria y discrecional por el Estado y que sólo deba de guiarse por el propósito de hacer más barato el uso del servicio, sino que debe considerar la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y, consecuentemente, por la necesidad de que para el servicio subsista y de que subsista en las mejores condiciones para beneficio del público.

El sistema de la legislación mexicana vigente es el de considerar el régimen de las tarifas como ajeno al elemento contractual de la concesión; así, diversos ordenamientos legales establece que las tarifas deberán ser aprobados por la autoridad competente.



## **I.5 REGISTRO**

Diversas disposiciones legales como Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Minera, otorgan a la Secretaría de Energía la facultad y obligación de llevar un Registro Minero, en el cual se inscriban diversos actos tales como: títulos de concesión de exploración y de explotación, títulos de asignaciones mineras y las declaratorias de nulidad o cancelación de las mismas; los decretos que establezcan reservas mientras o que desincorporen zonas de éstas; las resoluciones expedidas por autoridad judicial o administrativa que afecten concesiones mineras o los derechos que de ella deriven; los actos o contratos relativos a la transmisión de titularidad de concesiones o de los derechos que de ellas deriven, los de promesa para celebrarlos, los gravámenes que se constituyan en relación con las mismas así como los convenios que los afecten.

En el caso de la Ley Minera, se establece que los actos registrados surtirán sus efectos frente a terceros a partir de su registro o a partir de la fecha y hora de presentación, dependiendo de su importancia, tal y como lo señala específicamente la ley.

## **1.6 TERMINACIÓN**

Respecto a las causas de terminación de una concesión, el artículo 21 de la multicitada Ley General de Bienes Nacionales, señala:

*"Las concesiones sobre inmuebles de dominio público se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:*

- I. Vencimiento del término por el que se hayan otorgado;*
- II. Renuncia del concesionario;*
- III. Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión.*
- IV. Nulidad, revocación y caducidad;*
- V. Declaración de rescate;*
- VI. Cualquiera otra prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión misma, que a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología haga imposible o inconveniente su continuación."*

### **1.6.1. CAUSALES DE TERMINACIÓN**

Consideramos que la causal de terminación señalada con el número I es la muerte natural de la concesión en virtud de que se habría cumplido con el objeto de la concesión y en cuyo caso operará el llamado derecho de reversión, que implica que todas las obras que se hubieren construido con motivo de la concesión otorgada pasarán a ser bienes del estado, sin que éste tenga obligación de realizar pago alguno.

La fracción II, que señala como causal de terminación la renuncia del concesionario, la misma puede obedecer a diversas circunstancias que no son imputables ni al Concesionario ni al Estado; cabe mencionar que en el caso de que se presente una situación considerada como caso fortuito o fuerza mayor es aplicable el principio general en materia de obligaciones, a saber, que a lo imposible nadie está obligado. Por tanto, cuando tal ocurrencia se presenta y hacen imposible el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, cesarán las obligaciones del mismo y por tanto puede renunciar a la concesión que le fue otorgada.

Por lo que hace la causa señalada con el número III, la desaparición del objeto, haría imposible el cumplimiento de las obligaciones asumidas mediante la concesión,

La fracción IV, del artículo anterior anteriormente citado, señala como causales de terminación la nulidad, misma que se encuentra regulada por la legislación común, es decir por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y otros ordenamientos. Al respecto, cabe señalar que la nulidad podría obedecer, entre otras causas, a la falta de legitimidad de alguna de las partes, según lo establecido en la segunda jurisprudencia citada en el punto 1.2. de esta tesis. Respecto de la caducidad, ésta operaría en caso de que la concesión fuera materia de un litigio y el concesionario dejará de promover en un determinado tiempo. Por lo que hace a las causales de revocación, las veremos en el siguiente punto.

Respecto del señalado con el número V, es un derecho que se reserva el Estado, según lo indica el artículo 26 de la misma ley, como ya lo comentamos, de darse este supuesto el Estado tendría la obligación de pagar al concesionario los daños que le hubiera causado, según lo determinen los peritos.

La fracción VI, hace referencia a las causales que pudieran estar previstas en otras leyes o reglamentos, así como a cualquier otra causal que pudiera haberse pactado debido a la naturaleza de la concesión.

### **1.6.2 CAUSALES DE REVOCACIÓN.**

Las causas para que proceda la revocación, se encuentran previstas en el artículo 22 de la Ley General de Bienes Nacionales, que señala:

*"Las concesiones sobre inmuebles de dominio público, podrán ser revocadas por cualquiera de estas causas;*

- 1. Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión, dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado o no usar el bien de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, los reglamentos y el propio título de concesión;*

- II. *Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión o infringir lo dispuesto en esta ley y sus reglamentos.*
- III. *Dejar de pagar en forma oportuna los productos que se hayan fijado en la concesión;*
- IV. *Realizar obras no autorizadas;*
- V. *Dañar ecosistemas como consecuencia del uso, aprovechamiento o explotación; y*
- VI. *Las demás previstas en esta ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones."*

Las causales de revocación de las concesiones, son aquellos incumplimientos en que incurre el concesionario y por tanto antes de la expiración del término que se estipuló se dan por terminadas.

Es claro que los derechos otorgados al concesionario mediante un título de concesión tiene al mismo tiempo el carácter de obligación, de ahí se desprende que si por un motivo legal o de hecho deja de cumplirse con la obligación de explotar o realizar determinadas obras, o realizarlas en forma distinta a la convenida, dejará de existir concomitantemente el derecho para apropiarse de los productos y, en su caso, dar por terminada la concesión.

Sin embargo, no todas las faltas de cumplimiento dan lugar a la extinción de la concesión, algunas pueden provocar únicamente la imposición de una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil. Cabe señalar que existe tesis emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito<sup>15</sup>, en el sentido de que las causas de revocación no pueden quedar al arbitrio de la autoridad, sino que deben estar expresamente previstas en la ley que las rija o en el título de concesión

## 1.7 NATURALEZA

El análisis que hemos realizado nos permite tratar de definir la naturaleza jurídica de la misma.

En virtud de la diversidad de efectos que conlleva el otorgamiento de una concesión, pues por una parte ella organiza la explotación de los bienes o los servicios que ampara, teniendo en cuenta el interés colectivo vinculado con el regular la prestación de un servicio público o el mejor aprovechamiento de las riquezas naturales, o bien se limita a subordinar tales situaciones a las normas legales o reglamentarias ya existentes. Desde este punto de vista, es indudable que la concesión no tiene un carácter contractual puesto que no se crea una situación jurídica individual por el concurso de varias voluntades que tengan entre sí una recíproca interdependencia; sin embargo la facultad de aprovechar los productos de

<sup>15</sup> INTERNET.- Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Instancia: Fuente: Semanario Judicial de la Federación.- Tesis XII-Mayo, Pág. 532  
<http://www.scjn.gob.mx/ius/tesis2.asp?Nsala=7&NEpoca=4&8Clave=212701>

la explotación sí se origina por virtud de la convención de las partes y tal facultad representa para el concesionario una situación de carácter individual. Puede, por tanto, decirse que en este aspecto, la concesión tiene un carácter contractual, además que algunos de sus aspectos se encuentran regulados por la legislación común.

De lo anterior se desprende que en la concesión existan dos o más actos jurídicos diversos, vinculados entre todos ellos en forma tal que el acto tiene perfecta unidad; pues mientras algunos de estos actos están regulados por normas generales, otros fueron pactados convencionalmente. Así concluimos que en la figura jurídica de la concesión existe una dualidad, ya que aún cuando puede decirse que es un acto administrativo no por ello pierde su carácter civil.

## CAPITULO II

### **UBICACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

En el capítulo anterior analizamos la figura jurídica denominada "Concesión", por lo que ahora es necesario definir al "Sector Energético", pero antes lo ubicaremos dentro de la Administración Pública Federal. Para lo anterior, analizaremos brevemente la actividad del Estado, especialmente la desarrollada por el Ejecutivo Federal así como sus facultades y organización.

#### **II.1 ACTIVIDADES DEL ESTADO MEXICANO**

Desde las primeras formas de asociación del hombre y a partir de que comprende que con su trabajo puede modificar la naturaleza y la obliga así a servirle, paulatinamente la domina. Esta es la diferencia esencial entre el hombre y los demás animales; diferencia que, viene a ser efecto del trabajo realizado por el hombre a lo largo de la historia. Gracias al trabajo, surgió y comenzó a desarrollarse la sociedad humana.

Con la sociedad humana surge un ente rector y organizador llamado "Estado", el cual ha tenido un importante e interesante desarrollo; sin embargo, no es materia de este trabajo, y únicamente señalaremos que la actividad del estado moderno, según opinión del maestro Gabino Fraga, *es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales*<sup>16</sup>.

Bonnard, según cita de Andrés Serra Rojas en su libro Derecho Administrativo, distingue tres categorías de atribuciones o zonas de competencia estatal<sup>17</sup>:

- a) La reglamentación de la actividad privada, que consiste en regular la actividad de los particulares en las relaciones que ellos tienen entre sí con el fin de asegurar el buen orden de estas relaciones.

---

<sup>16</sup> FRAGA, GABINO. Op. cit. Pág. 13.

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, ANDRES. - Op. cit. Pág. 24.

- b) El fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada que consiste en facilitar o ayudar a la actividad privada.
- c) La sustitución total o parcial de la actividad privada por la actividad del Estado.

Por su parte, Gabino Fraga, señala que la Doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado, respecto de particulares, en los tres grupos siguientes:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar actividades privadas,
- b) Atribuciones que tiende al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y
- c) Atribuciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Ambos autores coinciden, en señalar tres clases de facultades, las cuales son aplicables a las que ejerce el Estado Mexicano.

### **II.1.1. FACULTADES DEL ESTADO MEXICANO.**

En México, el Estado cuenta con amplias facultades, las cuales comprenden las señaladas por el maestro Gabino Fraga, entre las mismas entran tres muy importantes en materia económica, las cuales son rectoría del desarrollo nacional, planeación democrática y propiedad original de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

#### **II.1.1.1 RECTORÍA DEL DESARROLLO NACIONAL**

La primera de las mencionadas facultades se encuentra estipulada en el artículo 25 Constitucional, el cual indica que esta facultad la ejercerá el Estado para garantizar que el desarrollo nacional sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; también indica que el Estado llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la misma constitución, no obstante dicha facultad otorgada en favor del Estado, el mismo precepto indica que al desarrollo económico deben concurrir con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado. Es decir, el Estado debe ejercer la rectoría con un objeto específico que es el desarrollo nacional y lo debe ejercer con apego a la ley y para lo anterior tomará en consideración el desarrollo social de los otros sectores social y privado.

Asimismo, el mencionado precepto faculta al Estado a manejar 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 para tal efecto. Al respecto cabe señalar que las mencionadas áreas estratégicas son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad. Por otra parte, el artículo 25 Constitucional señala que respecto de las áreas prioritarias, el Estado podrá participar por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar dichas áreas, es decir, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles.

### **II.1.1.2. PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL.**

La facultad de planeación democrática del desarrollo nacional a fin de imprimir dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la dependencia y la democratización política, social y cultural de la Nación se encuentra consagrada en el artículo 26 Constitucional. El Estado debe ejercer esta facultad, al igual que la anterior, con la participación de los sectores social y privado, para ello realizará las consultas necesarias. Al respecto cabe señalar que este artículo se encuentra regulado por la Ley de Planeación, la cual establece que el Ejecutivo Federal deberá presentar dentro de los primeros seis meses de su gobierno un plan nacional de desarrollo, que debe sujetarse a los programas de la administración pública federal; este instrumento debe contener tanto los objetivos, metas, estrategias y prioridades del Gobierno Federal como de los sectores social y privado a ser logrados en los próximos cinco años.

### **II.1.1.3. PROPIEDAD ORIGINAL**

El artículo 27 Constitucional, uno de los más importantes en materia económica y social, establece en su primer párrafo que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, quien ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Asimismo, este artículo señala que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la composición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio

nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Igualmente son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; y todas aquellas que se encuentren dentro del territorio nacional ya sea en el subsuelo o alumbradas natural o artificialmente. En estos casos el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Cabe señalar que para el cumplimiento de sus fines el Estado podrá realizar expropiaciones mediante los procedimientos que marque la ley así como desincorporar bienes del Estado en favor de particulares, estableciendo las modalidades que se requieran en favor del interés público.

### **II.1.2. DIVISION DE PODERES**

Por otra parte y a fin de entender la forma en que el Estado Mexicano realiza su actividad, es necesario revisar la teoría de la división de Poderes que han seguido todos los Estados modernos, entre ellos México.

La división de poderes o separación de poderes, según lo señala don Ignacio Burgoa, en su conocida obra *Derecho Constitucional Mexicano*, es otro signo de democracia, ya Montesquieu afirmaba la necesidad de este principio como garante de la seguridad jurídica, ya que si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran las mismas que las elaboraran y si no existiese entre una y otras ningún órgano que decidiese jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velara por la observancia de la Constitución, en una palabra, si fuere un solo órgano del Estado el que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino autocracia, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo. El principio de división de poderes enseña que cada una de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial se ejerzan separadamente por órganos estatales diferentes, a fin de que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. Es necesario enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. El maestro Burgoa afirma<sup>18</sup>: "Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes soberanos, es decir habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía." En el mismo sentido se pronuncia el maestro Jorge Carpizo, quien señala<sup>19</sup> "La tesis mexicana, y que han seguido todas las

<sup>18</sup> BURGOA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México, (1989). Pág. 579.

<sup>19</sup> CARPIZO, JORGE. *Estudios Constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, (1991). Pág. 452.



Constituciones de este país, es que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así lo que está dividido es el ejercicio del poder". De las anteriores manifestaciones se desprende claramente, que la división de poderes en realidad implica, en primer lugar la seguridad de que no existirá un poder absoluto que pueda aplicar indebidamente las facultades que se le han conferido y, en segundo lugar, una forma de organización, esto con el objeto de que realice mejor las actividades a que está obligado el Estado.

Como ya lo señalamos, nuestra Constitución establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo.

Cada uno de estos poderes realiza determinadas actividades, que desde el punto de vista formal, es decir por el órgano que la realiza, se divide en legislativa, judicial y administrativa; sin embargo, partiendo desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado atribuir a cada uno de esos grupo, algunas veces el carácter material y el carácter formal coinciden, pero en otras difiere y encontramos funciones que materialmente son de naturaleza administrativa, judicial o legislativa; sin embargo, son realizadas por un órgano distinto del que debía realizarlo, pero que sin embargo realiza conforme a derecho para alcanzar sus objetivos.

Con el objeto de ubicar al Sector Energético, cuya dirección y manejo corresponde al Ejecutivo Federal, para efectos de este trabajo nos limitaremos a analizar la función Administrativa. Con lo anterior no queremos decir que los otros poderes no tengan participación en el mismo, ya que corresponde al Poder Legislativo promulgar, modificar o derogar las leyes que le son aplicables así como al poder Judicial, en determinado momento, resolver cualquier controversia acerca de la interpretación y aplicación de dichas leyes.

## **II.2 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

Desde el punto de vista formal, la función administrativa se puede definir como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. Esta definición formalista alude en forma exclusiva al órgano que realiza esta función o sea el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Ampliando la definición, desde el punto de vista formal, podríamos decir que es aquella que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo, bajo un orden jurídico para alcanzar el fin para el cual fue creado.

De la anterior definición concluimos tres premisas:

- a) Es aquella que realiza el Estado a través del Poder Ejecutivo,
- b) Bajo un orden jurídico, y
- c) Para alcanzar el fin para el que fue creado.

La primera premisa tiene su fundamento jurídico en el artículo 80 de nuestra Constitución que establece: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Al señalar que esta actividad se desarrolla bajo un orden jurídico, se entiende que la actividad administrativa que realiza el ejecutivo está prevista en la legislación positiva vigente, esto de conformidad con la máxima jurídica que indica "Para los particulares todo lo que no está prohibido les está permitido y a las autoridades únicamente les está permitido lo que está previamente establecido en la ley".

En nuestra legislación una parte de esta máxima se encuentra comprendida en el artículo 14 Constitucional, que en su parte conducente establece: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...". Esto significa que la autoridad deberá ajustarse a los preceptos establecidos previamente en la legislación aplicable.

Como dijimos, la actividad administrativa debe estar prevista en un ordenamiento jurídico y deben tener un motivo, el cual es cumplir con la función que le fue encomendada al ejecutivo federal, no puede dejarse al arbitrio de la autoridad, de ahí el requisito para la legal existencia de un acto administrativo, de que debe estar debidamente fundado y motivado.

### **II.2.1. FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL**

Así, las facultades del Poder Ejecutivo se encuentran señalados en nuestra Carta Magna, en el artículo 89 que establece:

*"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

- I. *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;*
- II. *Nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución en las leyes.*
- III. *Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;*
- IV. *Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;*
- V. *Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;*
- VI. *Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;*
- VII. *Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;*
- VIII. *Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;*
- IX. *Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;*
- X. *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*
- XI. *Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;*
- XII. *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;*
- XIII. *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;*
- XIV. *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;*
- XV. *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;*
- XVI. *Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;*
- XVII. *Derogada.*

- XVIII. *Presentar a consideración del Senado, la tema para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;*
- XIX. *Derogada;*
- XX. *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución*<sup>20</sup>.

El licenciado Emilio O. Rabasa, en su comentario al artículo 89 de nuestra Constitución indica que las obligaciones y facultades del Presidente se clasifican en<sup>21</sup>:

- I. **Facultades para la promulgación y ejecución de leyes,**
- II. **Facultades para extender nombramientos,**
- III. **Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la nación,**
- IV. **Facultades en materia de política internacional, y**
- V. **Otras facultades del Ejecutivo.**

Por nuestra parte y en relación a la fracción XX del citado precepto constitucional, que se refiere a las demás facultades que la propia Constitución le confiere al Ejecutivo Federal, adicionaríamos dos clasificación más:

- **Facultades de rectoría, planeación, organización y supervisión de las áreas consideradas como estratégicas o prioritarias.**
- **Facultades para otorgar concesiones para el aprovechamiento y explotación de los bienes nacionales, susceptibles de aprovechamiento por los particulares.**

La propuesta de dicha adición se deriva de la importancia que tienen tales facultades en la vida económica del país, al respecto señalamos lo siguiente:

Si bien es cierto que las facultades de rectoría del desarrollo nacional, planeación democrática y propiedad original de las tierras, aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el manejo de las áreas consideradas como estratégicas o prioritarias fueron otorgadas al Estado como un ente único, también lo es que la participación del ejecutivo federal es decisiva, toda vez que a él corresponde presentar los proyectos y las iniciativas de dichos programas y planeaciones.

Otra importante facultad conferida al Ejecutivo, analizada en el capítulo anterior, y que reviste especial importancia en el presente trabajo, la cual se contiene

<sup>20</sup> Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Alco.- Edición 1999. México, (1999). Pág. 74 y 75.

<sup>21</sup> RABASA O. EMILIO.- Comentario Art. 89 Constitucional.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, COLECCIÓN POPULAR CIUDAD DE MÉXICO SERIE TEXTOS JURÍDICOS.- Tercera Edición. México, (1992). Pág. 367.

en el multicitado artículo 27 Constitucional en su párrafo sexto, que en la parte conducente establece que para la explotación, el uso y aprovechamiento de los bienes o recursos de la nación no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes respectivas.

## **II.2.2. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Por lo que se refiere a la organización de la función que realiza el Ejecutivo Federal o función administrativa, el artículo 90 Constitucional indica la forma en que ésta será realizada, y al respecto señala:

*"La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."*

Así pues, tenemos que en la actualidad el artículo 90 de nuestra Constitución se encuentra reglamentado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, la cual será centralizada y paraestatal e indica que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración Pública Centralizada y que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales y de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Tanto en el mencionado artículo 90 Constitucional como en el primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que la Administración Pública Federal será "centralizada", para entender este vocablo acudimos al Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que en su parte conducente se refiere a la Centralización Administrativa, como:

- I. Acción y efecto de centralizar, reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno central, toda la autoridad. Para Jean Rivero este concepto se refiere por una parte a la solución del problema de las relaciones del Estado con las colectividades locales (entidades, provincias, Estados), y por otra parte, al método de organización del Estado.*

II. *Sobre estas bases y considerando los elementos que integran la figura de la centralización se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista de fines de la Edad Media. Bajo este régimen la autoridad real se esforzó por concentrar el máximo de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en detrimento del poder que en un tiempo llegaron a ejercer los señores feudales.*

*... La centralización administrativa implica la unidad de mando y ésta se da a través de una relación jerárquica que une los órganos administrativos de las diversas categorías y los subordina a la autoridad central del presidente de la República ...*<sup>22</sup>

De la anterior definición deducimos que en la organización administrativa su dirección y ejecución está encabezada y controlada por una persona, el Ejecutivo Federal, según lo señala el citado artículo 80 Constitucional, de quien dependen todos los demás funcionarios y a quienes el Presidente de la República podrá delegar funciones y facultades, sin que de ninguna manera renuncie a las mismas y forman parte de la administración pública centralizada las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

El mencionado artículo 90 y los artículos primero y tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, indican que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, dichos organismos se rigen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sus leyes orgánicas respectivas, las cuales son analizadas y en su caso promulgadas por el Poder Legislativo. Cabe señalar que la mencionada Ley Federal de Entidades Paraestatal, indica que tales organismos tienen por objeto atender, promover o desarrollar las áreas consideradas como estratégicas o prioritarias.

No obstante que entendimos el objeto y posible funcionamiento de las entidades paraestatales, nuevamente acudimos al diccionario mencionado anteriormente; sin embargo, el vocablo "paraestatal" no se encuentra definido ni tampoco en el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, así que para analizar la palabra "paraestatal" la descompusimos en la preposición inseparable "para" y la palabra "estatal" y el Diccionario de la Real Academia Española, nos indica que dicha preposición, del griego *rapa*, significa contigüidad,

<sup>22</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICA - Op. Cit. - Tomo A-CH. Pág. 442.

semejanza, apariencia o desviación<sup>23</sup> y la palabra "estatal" del latín *status, estado*, perteneciente o relativa al estado<sup>24</sup>.

Con base en lo anterior, podemos definir a las entidades paraestatales como: "aquellos organismos creados ex profeso por el Estado, a fin de auxiliarse de ellos para el cumplimiento de sus funciones y estar en aptitud de atender las áreas consideradas estratégicas o prioritarias y que aún cuando debido a la naturaleza jurídica de la forma que adopten (sociedades, fideicomisos, etc.), en algunos aspectos están regulados por la legislación común, pero que en virtud de que su constitución, organización y dirección emana directamente del Ejecutivo Federal, también son entes públicos". Consideramos que es esta dualidad lo que les da el carácter tan especial de "paraestatal".

Luego entonces, entendemos que la Administración Pública Federal centralizada está a cargo y es dirigida por el Presidente de la República Mexicana, a través de las Secretarías de Estado, Departamentos administrativo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y podrá auxiliarse de organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos.

Asimismo, es importante mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 48 faculta al Ejecutivo Federal agrupar a las entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia de ésta y otras leyes aplicables a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. La misma ley indica que el coordinador del sector respectivo será aquella dependencia que corresponda según la naturaleza del sector, también se establece que el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades. Con base en esta facultad, el Ejecutivo Federal organizado, entre otros sectores, el de salud, educación y de Energía, que es el que nos ocupa.

### **II.2.2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA**

Como ya lo mencionamos, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la administración Pública Centralizada. Para efectos de ubicar el sector Energético dentro de la administración Pública, nos limitaremos a estudiar

---

<sup>23</sup> DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Tomo II. Vigésima Edición. Talleres Gráficos de la Editorial Espasa. Madrid. (1984). Pág. 603.

<sup>24</sup> Op. Cit. Tomo I. Pág. 1010.

algunas de las Secretarías de Estado, cuya participación en el mencionado Sector es primordial.

Dice el maestro Gabino Fraga<sup>25</sup>, que las Secretarías de Estado son las instituciones más antiguas dentro de la organización del Poder Ejecutivo, don Miguel Hidalgo intentó, en Guadalajara en el mes de Diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos secretarías, actualmente existen 18 Secretarías de Estado. En la Constitución de Apatzingan, de octubre de 1914, de vigencia precaria, fue la primera que dio bases completas para la organización del Poder Público y se impuso como necesaria para la eficacia de los actos de gobierno la firma de uno de sus Secretarios. Al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el Reglamento de 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías y del Despacho Universal.

Desde entonces, las constituciones mexicanas se pueden separar en dos grupos: las centralistas y las federalistas. Las primeras incluyen entre sus preceptos la enumeración de las Secretarías en tanto que las federalistas encomendaron esa enumeración a las leyes secundarias.

Actualmente, el Ejecutivo Federal, según disposición del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, para el despacho de los asuntos de orden administrativo cuenta con las siguientes Dependencias:

Secretaría de Gobernación,  
Secretaría de Relaciones Exteriores,  
Secretaría de la Defensa Nacional,  
Secretaría de Marina,  
**Secretaría de Hacienda y Crédito Público,**  
Secretaría de Desarrollo Social,  
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,  
**Secretaría de Energía,**  
**Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,**  
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes,  
**Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,**  
Secretaría de Educación Pública,  
Secretaría de Salud,  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social,  
Secretaría de la Reforma Agraria,  
Secretaría de Turismo, y  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La actividad que realizan estas Secretarías, es sumamente importante, a cada una de ellas se encomiendan y delegan facultades propias de una actividad

<sup>25</sup> FRAGA, GABINO. Op. Cit. Pág. 182.



específica, según lo indica su propio nombre; el titular de cada Secretaría, dada la organización centralizada, es designado directamente por el Presidente de la República.

Al respecto cabe señalar que los Secretarios de Estados son auxiliares del Ejecutivo Federal y no tienen facultades para expedir reglamentos ni designar funcionarios de alta investidura, ni mandar publicar leyes, ni intervenir en el procesos legislativos. Una de sus más importantes facultades se contiene en el artículo 92 Constitucional, que establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. Este acto es, generalmente, conocido como "Refrendo".

El Lic. Manuel González Oropeza<sup>26</sup> en sus comentarios al artículo 92 Constitucional indica que el Refrendo hace que los secretarios sean responsables no sólo de sus propios actos, sino también de los actos del presidente. En la historia constitucional de la responsabilidad política hubo frecuentes casos en los que los secretarios de Estado han sido acusados de incurrir en responsabilidad por haber refrendado decretos del presidente. Este tema ha sido objeto de innumerables comentarios, pues aún cuando el Secretario tiene la facultad de negarse a otorgar su refrendo no se puede olvidar que el Ejecutivo Federal fue quien lo designó y tiene facultades para removerlo de su cargo, por lo que su voluntad para negarse a otorgar un refrendo es sumamente limitada. Por otra parte, hay quien afirma que tal facultad puede ser un obstáculo tanto para el Ejecutivo Federal como para el Poder Legislativo, ya que en el evento de que un Secretario se niegue a otorgar su refrendo obstaculizaría, por ejemplo, el proceso legislativo.

Las Secretarías tienen, a su vez, la facultad de crear órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine previamente en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Lo anterior es con el fin de que la Secretarías en el despacho de los asuntos de su competencia sean más eficientes.

El manejo del Sector Energético, por lo que hace a la Administración Pública Centralizada, está encomendada principalmente a la Secretaría de Energía, y también a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial y Contraloría y Desarrollo Administrativo, a quienes se les han delegado facultades, las cuales también son obligaciones respecto al Sector que nos ocupa, como lo veremos a continuación.

---

<sup>26</sup> GONZALEZ OROPEZA MANUEL.- Comentario Art. 92 Constitucional.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.- Tomo II. UNAM. Décima Edición.- Editorial Porrúa.-México, (1997). Pág. 922.

### II.2.2.1.a SECRETARÍA DE ENERGÍA

Según publicación en el Diario Oficial de la Federación<sup>27</sup>, emitido por la Secretaría de Energía, nos indica que el 8 de noviembre de 1821 se expidió uno de los primeros reglamentos relativos a la organización administración pública, el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal", expedido por la Junta Provisional Gubernativa, mediante el cual se crearon cuatro Secretarías de Estado: Justicia y Negocios Eclesiástico, Guerra y Marina, Hacienda y Relaciones Exteriores, delegando a la última la facultad para la atención de todas las ramas económicas. Posteriormente el 22 de abril de 1853, se establecen las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", creándose la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, a la cual se le transfieren las facultades anteriormente asignadas al Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria. Por tanto, la nueva Secretaría tenía facultades para: formación de la estadística general de la industria agrícola, minera y mercantil, la colonización; las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles, la expedición de las patentes y privilegios, las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola y minera; los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República; el desagüe de la ciudad de México y todas las obras concernientes al mismo, así como todas las obras públicas de utilidad y ornato. El 23 de febrero de 1861, las atribuciones descritas anteriormente se reasignan entre seis secretarías.

Posteriormente, mediante decreto de 31 de marzo de 1917 se crea la Secretaría de Industria y Comercio, con facultades para despachar los asuntos relacionados con el comercio, industria en general, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, enseñanza comercial, minería, petróleo, propiedad mercantil e industrial, privilegios exclusivos, trabajos, asociaciones obreras, emigración, sociedades anónimas, seguros, lonjas y corredores, exposiciones nacionales e internacionales, estadística comercial, fabril y minera, así como pesas y medidas.

La Ley de Secretarías y Departamento de Estado expedido el 7 de diciembre de 1946, crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, transfiriéndole los encargos de la Secretaría de Patrimonio Nacional en lo relativo a poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables, incluyendo los de dominio público y de uso común, así como los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general; intervenir en las adquisiciones o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación o reparación que se realicen por cuenta del gobierno federal; debiendo mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales; controlar, vigilar financiera y

<sup>27</sup> Manual de Organización General de la Secretaría De Energía.- Diario Oficial de la Federación.-28 DE ABRIL DE 1998. México, (1998). Pág 5 y siguientes.

administrativamente la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o a las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales; organizar reglamentar; controlar y vigilar las Juntas Federales de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, participar en el control de la inversión de los subsidios que concede la federación a los gobiernos de los estados, municipios, instituciones o particulares, administrar el catastro petrolero y minero así como intervenir en las salinas que se ubican en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida el 29 de diciembre de 1976 y que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, determina que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial sustituye a la Secretaría del Patrimonio Nacional, con atribuciones para coordinar y evaluar al sector industrial en los términos de la legislación aplicable, incluyendo el sector minero y energético, vinculando los planes y programas sectoriales con el desarrollo integral del país con el fin de poseer, vigilar, conservar y/o administrar los bienes de propiedad originaria de la Nación. Impulsar el desarrollo de los energéticos de la industria básica o estratégica; proteger y fomentar la industria nacional y proponer, de presentarse el caso, la organización de productores industriales, así como compilar y ordenar las norma que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos en la esfera de competencia del sector industrial; todo ello conforme a los objetivos y metas comprendidos en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. Además, se le facultó para realizar otras actividades, entre las que destacan: asesorar técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias; participar en la industria de la transformación y en la industria eléctrica, proteger y fomentar la industria nacional, estimular el desarrollo de energéticos de la industria básica o estratégica, regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

Mediante decreto de 29 de diciembre de 1982, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por medio del cual se sustituye a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con objeto de delimitar las áreas de los energéticos, la minería y la industria básica y estratégica, así como una competencia administrativa más especializada.

A principios del año de 1993, se hace necesario modificar la estructura orgánica de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal debido a que la política energética y minera es orientada hacia la modernización de estos sectores económicos, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza tal reorganización en junio de 1993. Así, el primero de julio de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y un decreto por el cual el Ejecutivo Federal reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del mismo, con el objeto de reestructurar a dicha Secretaría.

Mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal cambia su denominación a la actual, Secretaría de Energía, con atribuciones para conducir la política energética del país, efectuar la planeación de mediano y largo plazo, así como fijar las directrices económicas para el sector energético paraestatal. Esta transformación fortalece su papel de coordinadora del sector, para ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y carburos de hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos.

De este modo, la Secretaría de Energía publica la definición de sus objetivos esenciales, los que considera en dos vertientes de trascendental relevancia: optimizar los procesos de formulación de la política sectorial y dar seguimiento a la operación de las entidades coordinadas. Así reafirma la importancia de promover y fortalecer las relaciones entre la Secretaría y las entidades coordinadas del sector respecto a procesos de programación, presupuestación, seguimiento del ejercicio presupuestario, evaluación de los proyectos de inversión, así como propiciar mecanismos modernos de coordinación operativa, para inducir un mejor desempeño de las entidades coordinadas, incorporando como compromiso prioritario el preservar los recursos naturales, vigilar la utilización más racional de energéticos y garantizar que en sus procesos de explotación sea predominante la política de protección a la salud de la población y de los ecosistemas.

Debido a la crisis de finales de 1994, a fin de superar la emergencia económica, la Secretaría se reestructura, con la autorización de las Secretarías de Hacienda y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre las principales acciones transfiere a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial los recursos adscritos a la Subsecretaría de Minas y las Direcciones Generales de Minas y de Promoción y Operación Minera, así como la desaparición de la comisión Nacional de Petróleo, Gas y Petroquímica, para tales efectos, con fecha 1<sup>º</sup> de junio de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.

El 30 de julio de 1997, nuevamente sufren reformas y adiciones el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, esta vez con el objeto de dar cumplimiento a las políticas y lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que contempla la reestructuración y redimensionamiento de la Secretaría que comprende la asignación de personal hacia otras Dependencias de la Administración Pública Federal, fortalecimiento de áreas sustantivas, reordenando las administrativas.

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 33 indica que a la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Conducir la política energética del país;
- II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto

- del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;
- III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;
  - IV. Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;
  - V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica,
  - VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;
  - VII. Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;
  - VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;
  - IX. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;
  - X. Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;
  - XI. Llevar el catastro petrolero, y
  - XII. Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos,

De la lectura del anterior precepto se desprende que la Secretaría de Energía es el ente responsable de conducir la política energética del país, que incluye ejercer los derechos del país en materia energética, vigilar, regular, realizar y promover las actividades de exploración y explotación en materia energética, a través de los organismos paraestatales o descentralizados constituidos para tal efecto, o mediante concesiones, autorizaciones o permisos expedidos a favor de particulares, todo esto dentro de la normatividad establecida.

### **II.2.2.1.b SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene gran influencia en el Sector Energético, toda vez que a la misma, entre otras actividades, le corresponde:

a).- Proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional Correspondiente. Obviamente dentro de este plan ocupa un espacio importante el Sector Energético; b).- Proyectar y calcular los ingresos y egresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; como ya lo dijimos las entidades paraestatales son, prácticamente, las encargadas de la administración y explotación del Sector Energético por lo que corresponde a la Administración Pública Federal; c).- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

### **II.2.2.1.c SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**

Por lo que hace a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a ésta le corresponde, entre otras tareas: a).- Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; b).- Establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias correspondientes; c).- Fomentar, regular y promover el desarrollo de la industria de la transformación e intervenir en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas; d).- Formular y conducir la política nacional en materia minera; e).- Fomentar el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero; f).- Otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera.

### **II.2.2.1.d SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Según publicación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el Diario Oficial de la Federación<sup>28</sup>, en el año de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda aparece el primer antecedente en materia de control global dentro de la Administración Pública Mexicana; este departamento tenía por objeto formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos, paralelamente se creó la Tesorería General, dependiente del mismo Ministerio, cuya tarea consistía en recaudar los ingresos del Gobierno Federal; distribuir los fondos nacionales; observar los pagos indebidos que mandara efectuar el Ejecutivo e informar a la Contaduría Mayor de aquéllos que hiciere en acatamiento a las órdenes recibidas no obstante las observaciones que se hubieran formulado a los mismos.

---

<sup>28</sup> Manual de Organización General de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- Diario Oficial de la Federación 13 DE MAYO DE 1998, Segunda Sección. México, (1998). Pág. 2 y siguientes.

Después de diversos procesos, mediante la ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 se crea el Departamento de Controlaría, adscrito al titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento en la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del estado. Dice la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que este órgano fue dotado de la suficiente autoridad e independencia, cualidades de las que carecían anteriores organismo. Posteriormente en 1932, a través de reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de la Contraloría y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda, incluyendo entre ellas el control preventivo en actos y contratos que afectaran al Erario Federal, Contabilidad General de la Federación, glosa y responsabilidades; sin embargo, debido a la separación de las funciones de contabilidad y glosa, de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.

En virtud del crecimiento y complejidad de este órgano, sufre grandes transformaciones a lo largo del tiempo, así el 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Después de sufrir modificaciones, el 31 de diciembre de 1970, se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma directa o minoritaria. Debido a las reformas y adiciones realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas el día 29 de diciembre de 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el propósito de integrar a esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El primer reglamento de la mencionada Secretaría se publicó el 29 de enero de 1983, el cual fue reformado el 3 de julio de 1985 y finalmente quedo abrogado el 16 de enero de 1989 al publicarse un nuevo Reglamento, mismo que también sufrió diversas reformas y adiciones, la última de ellas se efectuó el 19 de abril de 1994.

El 28 de diciembre de 1984, nuevamente se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual buscaba que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades. Dentro de estas reformas se modificó el nombre de la dependencia por su actual denominación, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas.

Actualmente, esta Secretaría tiene encomendadas entre sus actividades: a).- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, Inspeccionar el ejercicio del gasto publico federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; b).- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los

órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal.

### **II.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL**

Según lo comentado anteriormente, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal, actualmente su constitución, organización, funcionamiento y administración, en principio, están regulados por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento, misma que es reglamentaria del artículo 90 constitucional. No obstante lo anterior, la misma ley prevé que algunos entes como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, las entidades que pertenezcan al sistema financiero y demás organismos de estructura específica únicamente se sujetarán a la mencionada ley en lo que no se opongan a sus leyes específicas.

Aún cuando las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, tales objetivos deben ajustarse a los programas sectoriales, su desarrollo debe sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y su formulación de sus presupuestos se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como a los lineamientos específicos que defina la coordinadora del Sector.

Para ocupar el puesto de director general de un organismo de la administración pública federal, la ley Federal de Entidades Paraestatales señala como requisitos, además de que el Ejecutivo lo designe, que sea ciudadano mexicano, tener una experiencia de cinco años en cargos de alto nivel decisorio cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa, y que no tenga conflictos, por sí mismo o a través de su cónyuge, personas con quienes tenga parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado. No podemos omitir señalar que consideramos que hace falta un requisito muy importante que debe reunir todo director general de una entidad paraestatal y que son los conocimientos sobre la industria, el campo o la materia donde desarrolle su actividad el organismo de que se trate. Al respecto cabe señalar, que en algunas leyes orgánicas de los organismos descentralizados se exige este requisito, ya sea que se aplique al director general o a los integrantes de la comisión; sin embargo, no en todos los organismos lo exigen y creemos que debido a la falta de este requisito en algunas ocasiones, personas que no tienen conocimientos sobre una materia ocupan el puesto de Director General de la entidad paraestatal con objetivos importantes, por lo debería adicionarse el mencionado requisito en la propia Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya que en la medida en que el Director General cuente con conocimientos sobre la materia de que se trate, contaremos con



funcionarios especializados, lo que irá en beneficio de la entidad paraestatal y consecuentemente en beneficio del Estado y sobre todo, del pueblo.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales así como otras dependencias relacionadas, según su competencia.

### **II.2.2.2.a ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que los organismos descentralizados son aquellos creados conforme a lo Dispuesto en la Ley Orgánica como tales y cuyo objeto es la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

No obstante la anterior definición, consideramos conveniente citar a Gabino Fraga, quien en sus comentarios vertidos en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídica<sup>29</sup>, señala que "Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización, que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye; "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores (p.p. 200 y 203)". La misma obra, cita a Andrés Serra Roja, quien señala: "descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultadas de vigilancia y control".

Para la constitución o desincorporación de organismo descentralizados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la dependencia o sector somete a la consideración del Ejecutivo Federal tal decisión, para la constitución se requerirá además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero y, en el caso de desincorporaciones el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

La administración de los organismos descentralizados, estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general, por lo que en las leyes o decretos que se expidan para la creación de un organismo descentralizado se establecerá, entras cosas, la manera de integrar el órgano de gobierno y designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste. Esta libertad es sólo en cuanto a la

<sup>29</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICA.- Op. Cit.- Tomo D-H. Pág. 1085.

forma, ya que el Director General siempre será nombrado por el Presidente de la República o a indicaciones de éste a través del coordinador de sector. Por lo que hace al órgano de gobierno, éste deberá estar integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes.

Los organismos descentralizados tienen un órgano de vigilancia integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Conviene indicar que los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### **II.2.2.2.b EMPRESAS PARAESTATALES**

Empresas Paraestatales, son aquellas empresas en que participa de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales y tienen por objeto realizar las actividades consideradas dentro de las áreas prioritarias. Por tanto, su organización, administración y vigilancia, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deben sujetarse a los términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Su fusión o disolución se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente. Para lo anterior, la dependencia coordinadora del Sector, en lo que no se oponga a la regulación específica de la empresa de que se trate y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar la protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.

Las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y en los términos de la legislación civil o mercantil aplicables, para su vigilancia, control y evaluación, tienen la obligación de incorporar los órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

#### **II.2.2.2.c FIDEICOMISOS PÚBLICOS.**

Fideicomisos Públicos.- Son aquellos que se establecen por la administración pública federal, tienen como propósito auxiliar al ejecutivo federal mediante la realización de actividades prioritarias y que se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. En estos fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

funge como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada. Esta Secretaría es la encargada de cuidar que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las instituciones que establezcan o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserva y las facultades que fije en su caso el comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en este clase de fideicomisos.

### II.3 ENERGIA

Antes de definir al Sector Energético, es conveniente analizar el vocablo energía y sus posibles formas, por lo que en primer lugar diremos que en el lenguaje cotidiano la palabra "energía" se relaciona con movimiento, fuerza, vitalidad; la ciencia física la define como "la capacidad de realizar un trabajo"<sup>30</sup>, también se entiende como "energía" la causa capaz de transformarse en trabajo mecánico y así encontramos, entre las más importantes formas de energía: a).- *Energía térmica o calorífica.*- La fuente más importante de este tipo de energía es el sol, los hidrocarburos y el carbón, siguen al sol en orden de importancia como fuentes de energía térmica, ya que liberan calor al quemarse. La fuente más moderna de energía es el núcleo del átomo, Einstein indicó que la energía es igual al producto de la masa por el cuadrado de la velocidad de la luz ( $e = mc^2$ ); b).- *Energía Mecánica.*- Es aquella que poseen los cuerpos en movimiento. Su fuente natural por excelencia es la fuerza de gravedad o atracción terrestre. El hombre ha aprovechado estos fenómenos desde hace siglos, deteniendo en represas corrientes de agua para acumular energía. El agua así almacenada es posteriormente liberada y conducida hacia las aspas de una rueda, la cual, al girar por acción de la corriente, produce energía mecánica utilizables, otra fuente es el viento, que se ha utilizado los mismo en la navegación que en molinos de viento; el mar también es fuente de energía mecánica; c).- *Energía radiante.*- Actualmente es aceptada la teoría de que la luz se mueve en pequeños paquetes de energía llamados fotones; d).- *Energía química.*- Cuando dos o más elementos se combinan en un compuesto se dice que hay una reacción química; e).- *Energía Eléctrica.*- Esta importante forma de energía también proviene de la naturaleza y sus manifestaciones más comunes y espectaculares son los rayos.

Las mencionadas formas de energía tienen la propiedad de transformarse de una a otra forma; esta propiedad es utilizada por el hombre para obtener la energía en la forma deseada, para ello se vale de calderas de vapor, turbinas, reactores nucleares, para producir industrialmente energía eléctrica utiliza una central llamada hidroeléctrica, si se basa en turbinas movidas por agua o termoeléctrica, si es una máquina de vapor o de combustión interna la que pone en acción los generadores, o atómica si la fuerza generadora es un reactor atómico. Para la producción de algunas de estas formas de energía, son indispensables materiales como carbón,

<sup>30</sup> RESÉNDIZ NÚÑEZ, DANIEL (COORDINADOR). Op. Cit.

hidrocarburos, especialmente petróleo, minerales e incluso, como ya lo mencionamos, la fuerza del agua y del viento.

Pero los procesos artificiales para la producción de energía no surgieron de la noche a la mañana, desde hace más de quince mil años, las más antiguas pinturas rupestres que se conocen, denotan la presencia humana y su inquietud acerca del rayo, el fuego, el agua y el viento, pero los antiguos aún cuando los conocían no los entendían y, por tanto, los consideraban dioses a los cuales veneraban, nunca supusieron que algún día los seres humanos serían capaces de comprender tales fenómenos y dominarlos, construyendo profundos pozos petroleros y grandes plantas hidroeléctricas generadoras de energía, de la cual se serviría.

La primera revolución industrial despunta en Occidente desde fines del siglo XVIII y se caracteriza por la aparición y triunfo de la máquina de vapor, de la organización febril del mercado mundial y de la nueva burguesía industrial; desde entonces el desarrollo de la tecnología ha ido de la mano con el crecimiento energético, haciéndose este último indispensable para el buen funcionamiento de las innovaciones tecnológicas y las innovaciones tecnológicas contribuyen al desarrollo del sistema energético. Ha sido tan importante el desarrollo del sistema energético en los últimos años que los países ricos en energéticos que usualmente manejaban sus industrias energéticas de manera bastante aislada hoy en día se unen para formar grupos con el objeto de determinar producción y precios de sus productos.

En México, según mandatos constitucionales, ya comentado anteriormente, el Estado es el propietario original de las tierras y aguas; asimismo, le corresponde el dominio directo de todos los recursos naturales, incluyendo los minerales, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos gaseosos que se encuentren dentro de los límites del territorio nacional y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; también corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. Luego entonces, gran parte de la materia prima y de las actividades comprendidas dentro del Sector Energético las maneja el Estado Mexicano y según lo vimos en el capítulo anterior, las concesiones las otorga a través del Ejecutivo Federal.

#### **II.4 SECTOR ENERGÉTICO**

"El *Sector Energético* es la organización de instituciones públicas y privadas, empresas y sectores industriales y de servicios, centros de investigación y desarrollo, organizaciones profesionales y comunidades expertas en ciencias y

tecnología, que convergen en la producción, conversión, transmisión y distribución de las formas disponibles de energía<sup>31</sup>.

Así lo define Raúl Monteforte, quien también aclara que el sector energético se distingue de sistema energético, ya que este último además de que abarca al sector también incluye "al grupo racional de fuentes energéticas disponibles en un contexto geográfico dado en un tiempo determinado", conjuntamente con las tecnologías y demás bienes y servicios que permiten que las operaciones del sector energético se lleven a cabo, así como el conjunto de necesidades a ser satisfechas en el consumo intermedio y final.

Como ya lo mencionamos, esta organización o sectorización es llevada a cabo por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de las facultades que le otorgan los artículos 90 y 26 Constitucional así como diversos preceptos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

### **II.5. FUNCIÓN DEL ESTADO EN EL SECTOR ENERGÉTICO**

Según publicación del Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000<sup>32</sup>, actualmente la función del Estado en el sector de la energía consiste principalmente en asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los organismos del sector. Esta función es indeclinable e irrenunciable y constituye una vía para hacer realidad el valor más importante de nuestra nacionalidad: la soberanía.

La manera en que el Estado ejerce la rectoría del sector ha evolucionado de un papel preponderantemente controlador a otro más normativo, regulador, promotor del empleo y de la participación de los particulares en las áreas en que la ley así lo permite, esta evolución repercutirá en beneficio de la Nación al permitirle a los particulares desarrollar las industrias que conforman el Sector Energético y por tanto generar riqueza.

---

<sup>31</sup> MONTEFORTE, RAUL. La Organización del Sector Eléctrico Mexicano. Contexto Internacional y Perspectivas de Cambio. Editorial Jaarm. Primera Edición. México, (1991). Pág. 10.

<sup>32</sup> Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000.- Diario Oficial de la Federación.- Segunda Sección.- 19 de febrero de 1996. México, (1996). Pág.27 y siguientes

## CAPITULO III

### UBICACIÓN DE LAS ÁREAS INTEGRADAS COMO SECTOR ENERGÉTICO

#### III.1 ÁREAS QUE INTEGRAN EL SECTOR ENERGÉTICO

El sector de la energía en su conjunto ha jugado un papel decisivo en el desarrollo económico mundial y también en el de México por su clara influencia sobre el resto del aparato productivo; consideramos que es por ello que la mayoría de las áreas que lo integran están consideradas como estratégicas o prioritarias. El Estado maneja y dirige a este importante sector, rectoría que ejerce a través del Ejecutivo Federal, quien encomendó su manejo a la Secretaría de Energía; sin embargo, conviene recordar que esta rectoría no la ha ejercido siempre, sino que la desarrolló a través de muchos años de luchas cruciales, mediante procesos de expropiación y nacionalización.

El Sector Energético se integra de diversos organismos descentralizados o paraestatales así como de diversas compañías de participación estatal mayoritaria y obviamente, de algunas empresas privadas; sin embargo para efectos de este trabajo, nos hemos limitado a señalar, en primer término a la Comisión reguladora de Energía Eléctrica y los organismos descentralizados dependientes de la Secretaría de Energía<sup>33</sup>, según reciente publicación que realizó la Secretaría de Hacienda Crédito Público, los cuales son: Comisión Federal de Electricidad; Instituto de Investigaciones Eléctricas; Instituto Mexicano del Petróleo; Luz y Fuerza del Centro; PEMEX-Exploración y Producción; PEMEX Gas y Petroquímica Básica; PEMEX Petroquímica; PEMEX Refinación y Petróleos Mexicanos; asimismo, incluimos: Comisión Nacional del Ahorro para la Energía; Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardia.

La Secretaría de Energía, ha dividido el Sector Energético en tres subsectores: Subsector Petrolero, Subsector Eléctrico y Energía Nuclear. A continuación señalaremos brevemente las principales entidades paraestatales que auxilian a la Secretaría de Energía, para el cumplimiento de sus obligaciones y facultades en esta importante labor.

---

33 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.- Secretaría de Gobernación.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 15 de agosto de 1998. Pág. 2.

### **III.2 COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA**

Citamos en primer lugar, a la Comisión Reguladora de Energía, dado que el ámbito de su tarea y facultades repercuten en todos los subsectores que conforman el Sector Energético.

En principio y con motivo de las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica efectuada en el año de 1992 y a la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el Ramo de Petróleo en el año de 1995, que significaron cambios substanciales a la estructura de la industria que integra el Sector Energético, entre los cuales destaca que el sector privado tenga la posibilidad de construir, operar e incluso tenga en propiedad plantas de generación de energía eléctrica y sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, actividades anteriormente reservadas exclusivamente a Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, se hizo necesario crear un organismo que se encargara de regular las actividades de los operadores públicos y privados de energía eléctrica y gas natural, aplicar la regulación y solucionar controversias relacionadas con las tales actividades, así como promover el desarrollo eficiente de tales industrias.

Así en octubre de 1995 se aprobó la Ley de la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica y por tanto su constitución como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, cuyo objeto es promover el desarrollo eficiente del Sector Energético, bajo los términos y condiciones que establece su misma ley.

#### **III.2.1. OBJETO**

La Comisión Reguladora de Energía, tiene por objeto promover el desarrollo eficiente de las siguientes actividades:

- I. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público,
- II. La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares,
- III. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;
- IV. Los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica, entre las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica y entre éstas y los titulares de permisos para la generación, exportación e importación de energía eléctrica;
- V. Las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo;
- VI. El transporte y el almacenamiento de gas natural que no sean indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración;
- VII. La distribución de gas natural, y
- VIII. El transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de conductos.

Asimismo, la Comisión también tiene por objeto contribuir a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentar una sana competencia, proteger los

intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Como podemos observar, el ámbito de las actividades que la Comisión debe promover se extiende a todo el sector energético, incluyendo tanto las actividades realizadas por las entidades paraestatales como por los particulares, así como las relaciones comerciales entre las mismas.

### **III.2.2. FACULTADES**

La Comisión, para el cumplimiento de su objeto, según el artículo 3 de su propia ley, cuenta con las siguientes facultades:

1. Participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica;
2. Aprobar los criterios y las bases para determinar el monto de las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas, ampliaciones o modificaciones de las existentes, solicitadas por aquellos para el suministro de energía eléctrica.
3. Verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera al menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación de dicho servicio y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional;
4. Aprobar las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de conducción, transformación y entrega de energía eléctrica;
5. Opinar, a solicitud de la Secretaría de Energía, sobre la formulación y seguimiento del programa sectorial en materia de energía, sobre las necesidades de crecimiento o sustitución de capacidad de generación del sistema eléctrico nacional; sobre la conveniencia de que la Comisión Federal de Electricidad ejecute los proyectos o que los particulares sean convocados para suministrar la energía eléctrica y, en su caso, sobre los términos y condiciones de las convocatorias y bases de licitación correspondientes.
6. Aprobar los términos y condiciones a que deberán sujetarse las ventas de primera mano de gas natural y de gas licuado de petróleo y expedir las metodologías para determinación de sus precios; la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 2 de su ley; y la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos.



7. Expedir la metodología para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refiere el punto anterior, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

Si existiendo condiciones de competencia efectiva, la Comisión Federal de Competencia determina que al realizar las ventas de primera mano de gas natural o de gas licuado de petróleo se acude a prácticas anticompetitivas, la Comisión Reguladora de Energía restablecerá los términos y condiciones a que dichas ventas deban sujetarse.

8. Solicitar a la Secretaría de Energía la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural y gas licuado de petróleo por ductos.
9. Otorgar y revocar los permisos y autorizaciones que, conforme a las disposiciones legales aplicables, se requieran para la realización de actividades reguladas;
10. Expedir disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas.
11. Proponer a la Secretaría de Energía actualizaciones al marco jurídico del sector de energía, y participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas a las actividades reguladas.
12. Llevar un registro declarativo y con fines de publicarlo, sobre las actividades reguladas;
13. Actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias de las actividades reguladas.
14. Solicitar a las autoridades competentes la aplicación de medidas de seguridad, cuando tenga noticia de un hecho que pueda poner en peligro la salud y la seguridad pública.
15. Ordenar visitas de verificación, requerir la presentación de información y citar a comparecer a las personas que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las actividades reguladas.
16. Imponer las sanciones administrativas previstas en los artículos 40 y 41 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a quienes incurran en los supuestos de las fracciones V y VI del artículo 40 de dicho ordenamiento;

17. Imponer las sanciones administrativas previstas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, por infracciones a las disposiciones de esa Ley y sus disposiciones reglamentarias en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, y de transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos, y
18. Las demás que le confieran las leyes reglamentarias del artículo 27 Constitucional y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Como podemos apreciar, la Comisión Reguladora de Energía cuenta con facultades tanto administrativas como reguladoras, sancionadoras e incluso con facultades para resolver controversias, esta acumulación de facultades nos parece puede repercutir en detrimento del Sector Energético, ya que no obstante que tanto las entidades paraestatales como los particulares puedan recurrir a otras instancias, la primera de ellas siempre será dicha Comisión y las partes en conflicto se someterán a la resolución del mismo organismo que expidió las disposiciones administrativas, lo que de ninguna forma garantiza la imparcialidad de la resolución correspondiente.

### **III.2.3. DIRECCIÓN**

La Comisión está integrada por cinco comisionados, incluyendo a su Presidente. Los comisionados deliberarán sobre los asuntos de su competencia en forma colegiada y decidirán por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de Calidad.

Los mencionados comisionados son designados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Energía, y para tal efecto no deberán reunir más requisitos que: a).- Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; b).- Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales o académicas relacionadas con las actividades reguladas, y c).- No tener conflicto de interés con empresas dedicadas a las actividades reguladas o vinculadas a éstas.

Todos los requisitos anteriormente enunciados nos parecen acertados, sobre todo los dos últimos de los mencionados, toda vez que, como lo manifestamos en el capítulo anterior, consideramos sumamente importante que los encargados de dirigir un organismo de tal magnitud tengan conocimientos acerca de mismo; respecto del último requisito nos parece indispensable que se prevea la imparcialidad con que deben actuar los comisionados.

### **III.3 SUBSECTOR HIDROCARBUO**

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada el 29 de noviembre de 1958, cuyas últimas reformas se realizaron el 11 de

mayo de 1995<sup>34</sup> y el 13 de noviembre de 1996<sup>35</sup>, indica en su artículo 4, que la Nación llevará a cabo la exploración y explotación del petróleo y las demás actividades estratégicas que correspondan al Estado ejercer en la industria petrolera a través de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. Este precepto asegura a PEMEX su actividad como único productor y transportista de la Nación, es decir, él realiza todas las actividades en materia petrolera consideradas como estratégicas o reservadas a la Nación. Esta Ley Reglamentaria en su artículo tercero indica que la industria petrolera abarca:

- I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación.
- II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y
- III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen los siguientes petroquímicos básicos: Etano; propano; butanos; pentanos; hexano; heptano; materia prima para negro de humo; nafts; y metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.

Es importante señalar que la industria petrolera está considerada como de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.

Como ya lo mencionamos, la industria petrolera se regula principalmente por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, pero en lo no previsto por dicha ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera y las actividades realizadas por los sectores social o privado, se rigen por el Código de Comercio y de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil

---

<sup>34</sup> Decreto por el que se Reforman y Aumentan Diversas Disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.- Secretaría de Energía.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 11 de Mayo de 1995. Primera Sección. México. D.F. (1995). Pág. 12.

<sup>35</sup> Decreto por el que se Reforman y Aumentan Diversas Disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.- Secretaría de Energía.-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 13 de noviembre de 1996.

para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal.

### III.3.1. ANTECEDENTES

La materia prima que se utiliza en el Subsector Hidrocarburo es el "petróleo", definido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Del Petróleo (1958), como: todo hidrocarburo natural (carburo de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él). Dice George Philip<sup>36</sup>, en su obra *Petróleo y Política en América Latina*, que para muchos latinoamericanos, el petróleo es el excremento del diablo y que algunos países importadores de petróleo mucho más ricos han compartido percepciones similares. La industria petrolera se ha ligado inextricablemente a un aspecto más oscuro que incluye la corrupción masiva, la promoción de disturbios políticos dentro de países particulares y la concentración del poder a escala internacional, que ha conducido a modificaciones gigantescas, pero imprevisibles, de la estructura del sistema petrolero mundial.

El autor mencionado afirma que el punto de partida de la industria petrolera moderna se ha ubicado tradicionalmente en 1859, cuando se perforó el pozo Drake en Pensilvania. Durante el resto del siglo XIX, los Estados Unidos en general, y la Standard Oil en particular, establecieron en el mercado petrolero mundial una posición dominante, aunque no enteramente indisputada. A mediados del decenio de 1860, los Estados Unidos exportaban mucho más de la mitad de su producción total, en su mayor parte refinada. En 1879, la Standard Oil realizó su primera inversión extranjera: una empresa comercializadora en España. Los últimos tres decenios del siglo XIX constituyeron también un período de rápido cambio técnico. La industria petrolera igualmente se expandía a medida que la Standard Oil consolidaba su posición dominante dentro de los Estados Unidos, mientras hacía frente a un ataque político cada vez más intenso de sus oponentes populistas y progresistas. También en el mercado internacional era la Standard Oil una fuerza dominante, aunque afrontaba la competencia del petróleo ruso (que empezó a producirse alrededor de 1880), distribuido, entre otras compañías, por la Shell y la Royal Dutch (que se fusionaron en 1907). Estas compañías se apoderaron de la explotación del petróleo mexicano gracias a ventajosas concesiones que le fueron otorgadas por diversos gobiernos.

En la República Mexicana, aún cuando a partir de la Constitución Mexicana de 1917, su artículo 27 contenía estipulaciones en el sentido de que el estado es el propietario original del petróleo, ningún presidente mexicano anterior a Lázaro Cárdenas (1934-1940), se mostró dispuesto a enfrentarse a las compañías

---

<sup>36</sup> PHILP, GEORGE. *Petróleo y Política en América Latina, Movimientos Nacionalistas y Cias. Estatales*. Fondo de Cultura Económica. Encuadernación Progreso, S.A. De C.V. Primera Edición en Español. México, (1989). Pág. 19.

petroleras, aunque el propio Carranza estuvo a punto de hacerlo. La fuerza de las propias compañías y el apoyo que recibían de Washington fueron factores importantes en esta situación, pero debe advertirse también que los gobiernos mexicanos se encontraban en posiciones muy débiles y no todos ellos deseaban enfrentarse a los Estados Unidos. El período 1910-1920 había sido un período de constante guerra intestina y durante los años veinte hubo tres grandes revueltas armadas contra los gobiernos mexicanos. En consecuencia, la mayoría de los gobiernos mexicanos de este período consideraban esencial el apoyo de Washington para el mantenimiento de la estabilidad política interna.

La presidencia de Cárdenas hizo mucho por institucionalizar la Revolución Mexicana, a medida que Cárdenas buscaba apoyo más allá de la pequeña elite que había triunfado con Carranza; organizó a la clase trabajadora mexicana y al campesinado e incorporó a sus partidarios al Partido Revolucionario. La expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938 fue uno de los puntos culminantes de su programa y una de las más dramáticas en la historia latinoamericana, tuvo grandes implicaciones para la industria petrolera internacional y para la Revolución Mexicana; sin embargo, la política mexicana evolucionó después en una dirección mucho más conservadora. La nacionalización contó sin duda con amplio apoyo dentro de México ya que constituyó una afirmación dramática de independencia económica frente a las grandes compañías petroleras y sus gobiernos nacionales.

La expropiación petrolera mexicana fue dramática precisamente porque fue el primer gran acto de su clase; la expulsión de compañías petroleras extranjeras de un país subdesarrollado en nombre de la soberanía nacional. Es por ello que proveyó un prototipo, ya que en los movimientos nacionalistas posteriores se encontrarían casi los mismos elementos; dichos movimiento siguieron más o menos conscientemente el modelo de la experiencia mexicana.

### III.3.2. PETRÓLEOS MEXICANOS

Hablar de Petróleos Mexicanos, es hablar no sólo de parte del Sector Energético en México, es tocar parte de la Historia de México, de su forma de entender su soberanía de su lucha y de su unión para conseguirlo.

Petróleos Mexicanos fue creado el 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, D.F., y actualmente tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, excepto por el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que sean aplicables.

Una vez que PEMEX fue constituido su desarrollo no fue fácil y las perspectivas del infante no parecían muy brillantes en general; el gobierno norteamericano suponía que sus esperanzas de vida eran cortas por lo que sólo trató de contenerlo, ya el organismo eventualmente moriría de muerte casi natural. El PEMEX inicial estaba deforme; cierto que estaba bien dotado de reservas de petróleo crudo pero afrontaba dificultades con el equipo de transporte y padecía una grave carencia de refinerías en condiciones adecuadas para el abasto del mercado interno cada vez más importante. Además, la mayor parte del personal técnico y administrativo de alto nivel era extranjero y abandonó México en el momento de la expropiación, también existía el boicot armado con éxito por las compañías petroleras en contra de las exportaciones mexicanas de petróleo y de los abastos de bienes de capital a PEMEX, no obstante lo anterior PEMEX continuó como una empresa; la decisión de convertirlo en un monopolio estatal sólo se tomó definitivamente en 1950. Uno de los mayores éxitos de PEMEX durante este periodo fue la creación del Instituto Mexicano del Petróleo, el 26 de agosto de 1965. Hasta entonces, la difusión de la tecnología dentro de la empresa tendía a ser informal y no era enteramente satisfactoria. Se envió al exterior a un puñado de mexicanos, de quienes se esperaba que a su regreso, compartieran sus conocimientos con sus colegas.

### III.3.2.1. OBJETO

Como ya lo comentamos, PEMEX tiene por objeto ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo.

### III.3.2.2. DIRECCIÓN

Petróleos Mexicanos es dirigido y administrado por un Consejo de Administración que es el órgano superior de gobierno de la industria petrolera, sin perjuicio de la autonomía de gestión de los organismos. El Director General es, obviamente, nombrado por el Ejecutivo Federal.

El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compone de once miembros propietarios con sus respectivos suplentes, de acuerdo a lo siguiente: seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo Federal y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho Sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

Los suplentes de los consejeros nombrados por el estado son designados por los respectivos titulares y los de los consejeros sindicales son nombrados por el Sindicato.

Cada uno de los organismos subsidiarios es dirigido y administrado por un Consejo de Administración y por un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.

El Consejo de Administración de cada uno de los organismos subsidiarios, se compone de ocho miembros y sus respectivos suplentes. Los titulares son: cuatro representantes del Gobierno Federal, designados por el Ejecutivo Federal; los tres Directores Generales de los otros organismos públicos descentralizados subsidiarios y el Director General de Petróleos Mexicanos, quien lo preside. Los suplentes de los Consejeros son designados en la misma forma que los suplentes de Petróleos Mexicanos. El Presidente del Consejo es el titular de la coordinadora del sector al que está adscrito y tendrá voto de calidad.

Debemos destacar el hecho de que no se establece como requisito, para ocupar cualquier puesto de dirección, el tener conocimientos o experiencia en la industria petrolera; por lo que respecta a la participación de los trabajadores, estos son nombrados por el Sindicato, de acuerdo a sus habilidades políticas y de ninguna manera con base en sus conocimientos acerca del manejo y dirección del subsector. Lo anterior de ninguna forma asegura a los mexicanos que tan importante organismo como lo es PEMEX sea manejado en forma ya no digamos óptima, sino por lo menos eficiente, por lo consideramos conveniente se hicieran las modificaciones legislativas correspondientes a fin de establecer como requisito indispensable tener conocimientos amplios del manejo, dirección y explotación del subsector hidrocarburo.

### **III.3.2.3. PATRIMONIO**

El patrimonio de Petróleos Mexicanos y el de cada uno de los organismos subsidiarios está constituido por los bienes, derechos y obligaciones que hayan adquirido o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y donaciones que se les otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones y los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios pueden responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales o internacionales que contraigan. Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios administran su patrimonio conforme a las disposiciones legales aplicables y a los presupuestos y programas que formulan anualmente y que apruebe el Órgano de Gobierno de Petróleos Mexicanos. La consolidación contable y financiera de todos los organismos es hecha anualmente por Petróleos Mexicanos.

### **III.3.2.4. FACULTADES DE PETRÓLEOS MEXICANOS**

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios están facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto. Como

lo apuntamos en el apartado anterior, en virtud del carácter de subsidiarios que tienen con respecto a Petróleos Mexicanos, pueden responder solidaria o mancomunadamente por el pago de las obligaciones nacionales e internacionales que contraigan.

Petróleos Mexicanos puede celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, son siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participaciones en los resultados de las explotaciones.

Cuando PEMEX requiere para la realización de sus actividades de la industria, la adquisición o el uso de terrenos, procura celebrar con el propietario o poseedor de los mismos, el convenio respectivo. De no lograrlo, cuando no sean conocidos los propietarios o poseedores, solicita de la Secretaría la declaratoria de ocupación temporal o de expropiación, según proceda.

### III.3.2.5. ORGANIZACIÓN DE PEMEX

En el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, 1995-2000, se explica que respecto del Subsector Petrolero, específicamente de PEMEX, este organismo se ha modernizado, ya que con las reformas al artículo 27 Constitucional se abre a los particulares la posibilidad de realizar las actividades de almacenamiento, transporte y distribución de gas natural<sup>37</sup>. PEMEX que hasta el pasado 16 de julio de mil novecientos noventa y dos, era un sólo organismo se dividió en cuatro entes con personalidad jurídica y patrimonio propios; modificó su estructura anterior que era centralizada y departamental para cambiarla en torno a cuatro líneas de negocios: EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN, REFINACIÓN, GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA Y PETROQUÍMICA, coordinadas por un corporativo encargado de la conducción estratégica. Los nuevos entes tienen las siguientes denominaciones y objetos:

- I. **PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN:** Tiene a su cargo realizar los trabajos de exploración y explotación del petróleo y gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales comercialización;
- II. **PEMEX REFINACIÓN:** Se encarga de llevar a cabo los procesos industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados;

<sup>37</sup> Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000. Cit. Pág. 7.



- III. **PEMEX GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA:** Tiene encomendada realizar los procesamientos del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y
- IV. **PEMEX-PETROQUÍMICA:** Realiza los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Tales actividades, según lo indica la propia ley, han sido encarga a PEMEX-Exploración y Producción, PEMEX-Refinación y PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, y sólo podrán realizarse por estos organismos.

### III.3.2.5.1. **EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN**

Las actividades de exploración han sido fundamentales para que México se convirtiera de importador, al inicio de los años setenta, en uno de los productores con mayores reservas a nivel mundial<sup>38</sup>.

La exploración y explotación del petróleo, la lleva a cabo PEMEX, mediante las asignaciones de terrenos que para el efecto le haya hecho o le haga la Secretaría, a su solicitud o por acuerdo del Ejecutivo Federal. Al respecto cabe señalar que el reconocimiento y exploración superficial comprenden:

- I. Trabajos de geología;
- II. Trabajos gravimétricos y magnetométricos;
- III. Trabajos sismológicos y perforación de pozos de tiro correspondientes;
- IV. Trabajos eléctricos y electromagnéticos;
- V. Trabajos topográficos necesarios;
- VI. Trabajos de geoquímica y muestreo de rocas;
- VII. Perforación de Pozos de sondeo, y
- VIII. Cualquiera otros trabajos tendientes a determinar las posibilidades de los terrenos.

Consideramos conveniente señalar que se entiende por "Asignación de terrenos" el acto por el cual el Estado, por conducto de la Secretaría de Energía, otorga a Petróleos Mexicanos autorización para explorar y explotar el subsuelo petrolero de determinados terrenos. El número de asignaciones que pueden ser hechas a Petróleos Mexicanos será ilimitado; pero cada asignación se referirá a una superficie continua que no excederá de 100,000 hectáreas, y afectará siempre que sea posible, la forma de rectángulo, dos de cuyos lados quedarán orientados

<sup>38</sup> Idem Pág.13.

astronómicamente de norte a sur. Tales asignaciones tienen una duración de 30 años, prorrogables a solicitud de Petróleos Mexicanos.

### **III.3.2.5.2. REFINACIÓN**

La refinación petrolera comprende los procesos industriales que convierten los hidrocarburos naturales en cualquiera de los siguientes productos básicos genéricos: combustibles líquidos o gaseosos, lubricantes, grasas, parafinas, asfaltos y solventes, en los subproductos que generen dichos procesos.

Sólo la Nación puede llevar a cabo operaciones de refinación petrolera, por conducto de PEMEX, ya sea que se refinan hidrocarburos de origen nacional, extranjero o mezcla de ambos, tanto para consumo nacional como para exportación de los derivados. Cuando los hidrocarburos de origen extranjero sean propiedad de terceros, la refinación la podrá hacer Petróleos Mexicanos, pero sólo para la subsecuente exportación de productos.

### **III.3.2.5.3. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN**

El transporte dentro del territorio nacional de petróleo crudo, de productos, y subproductos de refinación, y de gas, por medio de tuberías, es realizado exclusivamente por PEMEX y en tubería de su propiedad, excepto cuando se trata de gas que podrá ser realizado a través de contratistas o por particulares que obtengan el permiso de acuerdo con la legislación vigente.

El transporte y distribución de gas está regulado por el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para Distribución de Gas Licuado y el Reglamento de Gas Natural.

Esta doble regulación se debe a que el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para Distribución de Gas Licuado se aplica a las actividades de almacenamiento, transporte, suministro y aprovechamiento de "Gas licuado de petróleo", que es el combustible que se almacena y distribuye a presión, en estado líquido, y en cuya composición química predominan los hidrocarburos propano y butano, o sus mezclas y, como impurezas principales, propileno, butileno o mezclas de los mismos. Mientras que el Reglamento de Gas Natural se aplica al gas que es la mezcla de hidrocarburos compuestos primordialmente por metano. En el mismo ordenamiento se señala que el objeto del mismo es reglamentar la ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, con el fin de regular las ventas de primera mano, así como las actividades y los servicios que no forman parte de la industria petrolera de gas natural. También, conviene resaltar que la importación y la exportación de gas podrán ser efectuadas libremente, en los términos de la Ley de Comercio Exterior.

### III.3.2.5.4. PETROQUÍMICA

La Secretaría de Energía afirma<sup>39</sup>, que aunque, en sentido estricto la industria petroquímica no forma parte del sector energético, la vinculación histórica de esta industria de proceso con PEMEX obliga a así considerarla, que es intención del Gobierno Federal lograr la reactivación de la inversión y el crecimiento de la industria petroquímica, como sustento básico del fomento de una industria química moderna y competitiva. Para lograr este objetivo, se diseñó una estrategia fundamentada en la desincorporación de los activos petroquímicos secundarios, que actualmente corresponden a PEMEX-PETROQUÍMICA. La anterior afirmación denota que para la definición de lo que debe considerarse como "industria petrolera", no se ha apegado a estrictamente a los aspectos técnicos industriales, sino que se han considerados diversos criterios históricos - políticos y con base a los mismos se han formulado las reglas del derecho.

En el abrogado Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en Materia Petroquímica, el cual únicamente citamos como referencia, se indicaba que la industria petroquímica consiste en la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo, o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos.

Actualmente se ha separado la petroquímica básica de la petroquímica secundaria; la primera está considerada como área estratégica y por tanto su explotación está reservada al Estado y por lo que respecta a la segunda ésta se encuentra en proceso de desincorporación. La industria petroquímica, de gran complejidad en sus operaciones y diversidad de productos, manifiesta un conjunto de características que la distinguen de otros sectores industriales. El tamaño de sus plantas y su integración en complejos son elementos críticos de su competitividad, las economías de escala constituyen un aspecto central, al determinar costos de operación y de construcción de las plantas. Su logro pleno depende de la utilización apropiada de coproductos y subproductos que se obtienen en los principales procesos petroquímicos.

El patrón de desarrollo de la petroquímica en México ha pasado por fases bien determinadas: despegue (1960-1975), crecimiento acelerado (1976-1985) y consolidación (1986-1992). En las fases iniciales de su desarrollo, el sector público, especialmente PEMEX, jugó un papel fundamental, invirtiendo para garantizar la oferta en volúmenes y precios adecuados. Desempeñó así un papel promotor y disparador en tal proceso. Posteriormente, después de un ciclo de crecimiento acelerado, hacia mediados de la década de los ochenta, la industria petroquímica empezó a manifestar diversos problemas gestados en su fase expansiva. Estos hicieron crisis coincidiendo con una etapa de estancamiento de la economía

<sup>39</sup> Idem Pág. 30.

mexicana. En este período se dio fin al monopolio comercial de PEMEX en materia petroquímica. La falta de integración de la cadena petroquímica hizo necesario llevar a cabo reclasificaciones sucesivas entre productos petroquímicos básicos y secundarios.

Los efectos de todas estas acciones no fueron suficientes para reanimar la expansión de esta industria. Por su parte, la industria petroquímica internacional sufrió una profunda contracción al iniciarse los años noventa, lo que también afectó las perspectivas de inversión en México.

En el marco de estos ciclos, la petroquímica ha estado sujeta a grandes fluctuaciones en la utilización de la capacidad instalada, los precios de sus productos y su rentabilidad global. En los países desarrollados, la rentabilidad media a lo largo de estos ciclos es poco mayor al costo del capital. Sin embargo, las tasas anuales de rentabilidad varían dentro de un rango muy amplio, para competir en estas condiciones es necesario garantizar agilidad en las decisiones de inversión y flexibilidad en las operaciones. El acceso oportuno a cuantiosos recursos de inversión es un requisito necesario para la competitividad a lo largo del ciclo.

### **III.3.2.6. REGISTRO PETROLERO**

Como lo vimos en el capítulo anterior, la Secretaría de Energía es la encargada de llevar el catastro petrolero, cuyos fines son de control, autenticidad, estadística e información de los actos que en el mismo estén inscritos conforme a leyes y reglamentos aplicables.

El Jefe de la Oficina tiene el carácter de registrador y autoriza con su firma y con el sello del Registro las inscripciones y anotaciones que hace y las certificaciones que expide.

El Registro se compondrá de las siguientes Secciones:

Primera. De las concesiones a que se refiere el artículo 1o. transitorio de la Ley, en la que se anota la extinción de dichas concesiones;

Segunda. De asignaciones a Petróleos Mexicanos, y su cancelación,;

Tercera. De contratos que se celebren de acuerdo con el artículo 2o. transitorio de la Ley y su terminación (concesiones otorgadas conforme a la ley de 3 de mayo de 1941), las cuales posteriormente quedaron canceladas.

Cuarta. De las concesiones a que se refiere el artículo 2o. transitorio de la Ley, en la que se anotará la extinción de dichas concesiones;

Quinta. De decretos que incorporen terrenos a las zonas de reservas petroleras, o los desincorporen; y

Sexta. De declaratorias sobre ocupaciones temporales y expropiaciones de terrenos y de su insubsistencia y de los permisos a que se refiere el artículo 8o. (permisos a PEMEX).

Cada una de las secciones está constituida por un Libro General de Inscripciones, que constará de los tomos que vayan siendo necesarios.

Las inscripciones y anotaciones se llevan a cabo de oficio, por la Secretaría, con excepción de los actos comprendidos en la Sección Tercera, que se efectúa a petición de Petróleos Mexicanos. Las inscripciones y anotaciones se hacen sin costo alguno. Las de oficio, dentro de los 15 días siguientes a la fecha del acto; las que solicita Petróleos Mexicanos dentro de un plazo igual, contado a partir de la fecha en que se acuerden favorablemente. El registro, a petición de Petróleos Mexicanos se negará cuando el documento adolezca de algún vicio legal, o cuando el acto no sea de los que puedan figurar en la Sección Tercera. Petróleos Mexicanos puede solicitar la reconsideración de la negativa, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de la resolución y la Secretaría resolverá lo procedente en un plazo de 15 días contados desde la fecha en que reciba la solicitud.

### **III.3.3. INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO**

Mediante decreto Presidencial del 23 de agosto de 1965, expedido por el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, se creó el Instituto Mexicano del Petróleo como un organismo descentralizado, de interés público, con carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tuvo su origen en el grado de la dependencia tecnológica extranjera, que en materia petrolera era aun considerable en esa época. El instituto nace de la necesidad de Petróleos Mexicanos de contar con la tecnología necesaria para desarrollar sus labores y cumplir con sus objetivos, toda vez que como lo habíamos comentado anteriormente, después de la expropiación petrolera México contaba con grandes reservas petroleras pero seguía dependiendo del extranjero en cuanto a tecnología y desarrollo. Es así, que en la administración del Lic. Jesús Reyes Heróles, en funciones de Director General de PEMEX, presentó la iniciativa del Ejecutivo Federal, proponiendo la creación de un organismo que apoyara a Petróleos Mexicanos en la solución de sus problemas tecnológicos y de recursos humanos.

El inicio de su operación se propició con la participación de un grupo de profesionistas destacados de PEMEX que contaban, además de gran capacidad técnica, con amplio conocimiento de la industria petrolera, y con un conjunto de investigadores del sector académico con vasta experiencia en el desarrollo de proyectos de investigación científica. La entidad inició sus actividades con 300 personas, técnicos que provenían de diferentes dependencias de PEMEX e investigadores de diversas instituciones del sector educativo. Debido a las demandas de proyectos y servicios solicitados por PEMEX, el personal llegó a alcanzar en el año de 1987 la cantidad de 6 mil efectivos. En el proceso de reestructuración reciente de Petróleos Mexicanos, el IMP ha procedido a adecuar su

organización y aquellos proceso administrativos y servicios que se deben proporcionar interna y externamente. Asimismo, se inició un redimensionamiento racional de los efectivos del Instituto, contándose actualmente con una plantilla de 4,300 empleados.

#### **III.3.3.1. OBJETO**

Tiene por objeto la investigación y desarrollo tecnológico requeridos por las industrias petroleras, petroquímica y química, la prestación de servicios técnicos a las mismas, mediante la investigación, desarrollo e innovación de disciplinas científicas básicas y aplicadas así como el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos y todas aquellas actividades necesarios para llevar a cabo su objeto, el otorgamiento de asistencia técnica a los usuarios de los procesos, equipos o productos, resultantes de su tecnología, la difusión de desarrollos científicos y su aplicación en la industria petrolera, la realización de programas de prácticas estudiantiles y profesionales en la industria petrolera nacional.

#### **III.3.3.2. DIRECCIÓN**

El Instituto Mexicano del Petróleo está regido por un Consejo Directivo formado por nueve vocales y un presidente: Cinco vocales son designados por el Petróleos Mexicanos, uno por la Universidad Nacional Autónoma de México, uno por el Instituto Politécnico Nacional, uno por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y otro por el Consejo de Recursos Naturales no Renovables. El presidente es el Director General de Petróleos Mexicanos o uno de los vocales que él designa. Su organización es similar a la de Petróleos Mexicanos, es por ello que cuenta con áreas similares.

#### **III.3.3.3. PATRIMONIO**

El patrimonio del instituto está integrado con diversos inmuebles y aportaciones realizadas por Petróleos Mexicanos, donde tiene ubicados sus laboratorios y oficinas, aportaciones que reciba de las industrias químicas y petroquímicas privadas, los ingresos que obtiene derivados de los contratos por servicios de investigación, de asistencia técnica y de los centros de capacitación y los demás que adquiera por cualquier título legal.

#### **III.3.3.4. FACULTADES**

El instituto puede realizar todos los actos necesarios para cumplir con su objeto; puede realizar actos de disposición o gravamen de los bienes que integren su patrimonio, pero cuando tenga por objeto bienes inmuebles, requerirá decreto del ejecutivo federal que lo autorice, no puede otorgar grados académicos, pero puede expedir constancias de trabajo y de investigaciones así como constancia de asistencia a cursos.

### III.4 SUBSECTOR ELÉCTRICO

#### III.4.1. ANTECEDENTES

En su obra "La Organización del Sector Eléctrico Mexicano", Raúl Monteforte asevera<sup>40</sup> que el Sector Eléctrico ha tenido un impacto importante en la industrialización de México, precisamente a través de su notable crecimiento, y por el hecho de que ha revolucionado un segmento importante de la actividad económica y ha afectado patrones de consumo energético en sectores amplios de la población. La nacionalización de esta industria en 1960 creó una nueva plataforma para integrar un sistema eléctrico nacional capaz de satisfacer la creciente - aunque asimétrica - demanda de electricidad por parte de la industria, los centros urbanos y las regiones agrícolas. Al mismo tiempo, este proceso le planteó al estado grandes dificultades para lograr la integración tecnológica y económica de la industria eléctrica, reorganizar su marco institucional, y armonizar los requerimientos financieros del sector con intereses y objetivos contrastantes (entre los productores y los consumidores y entre el sector y la economía).

Daniel Reséndiz Núñez, afirma que<sup>41</sup>: en México la evolución de la industria eléctrica se inicia en 1879, con la instalación de la primera planta termoeléctrica en la fábrica textil de Hayser y Portillo en León, Gto., dos años después, se experimentaba en la ciudad de México la instalación de lámpara incandescentes para alumbrado público y en 1889 se inauguraba en Batopilas, Chih., la primera planta hidroeléctrica con una capacidad de 22 Kw. destinada a satisfacer las necesidades mineras, pero no es sino hasta septiembre de 1902, en Toronto, Canadá, cuando se organizó la Mexican Light and Power Company, Limite, con un capital inicial de 12 millones de dólares dividido en 120,000 acciones de 100 dólares cada una, compañía destinada a prestar el servicio público en la República Mexicana.

A seis meses de su constitución, la nueva empresa obtuvo una ventajosa posición al obtener la autorización para adquirir los derechos para utilizar las caídas del río Necaxa, concesión que había sido otorgada al francés Arnoldo Vaquié, representante de la Societe du Necaxa. Posteriormente, al adquirir la empresa inglesa Mexican Electric Works, le fue traspasada la concesión que les había sido otorgada a los señores Siemens y Halske. El 26 de junio, en la misma ciudad de Toronto Canadá, se constituyó Mexican Light Company, Limited, con un capital de 6 millones de dólares, cuyo objeto fue la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica en territorio de la República mexicana. Esta empresa adquirió los derechos y concesiones de la Compañía de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Idefonso, S.A. así como los derechos del contrato de concesión celebrado entre el

<sup>40</sup> MONTEFORTE, RAUL. *Op. Cit.* Pág. 34

<sup>41</sup> RESENDIZ NUÑEZ, DANIEL. COORDINADOR. *Op. Cit.* Pág. 16

Distrito Federal y la Mexican Gas and Electric Light Company Limited, y las propiedades de esta compañía.

La Mexican Light and Power Company, Lmitd, adquirió todas las acciones de la Mexican Electric Light Company, Limite, y para consolidar los derechos de ambas empresas convinieron en refundir en un contrato concesión las diversas concesiones de que eran cesionarias. El contrato se celebró el 3 de junio de 1906 con la Dirección General de Obras Públicas del Distrito Federal y fue aprobado por el Congreso de la Unión según decreto publicado el 26 de noviembre del mismo año. Esta empresa siguió su expansión a través de diversas adquisiciones de otras compañías, con lo cual controlaba el mercado de energía en el centro de la República Mexicana, incluyendo el codicioso mercado del Distrito Federal.

La American and Foreign Power Company consolidó sus intereses en la industria eléctrica mexicana con la constitución en el año de 1955 de siete empresas asociadas a la Impulsora de Empresas Eléctricas, S.A., que a partir de esa fecha adquirieron diversas compañías e instalaciones para conformar uno de los grupos más poderosos en la actividad de la generación y venta de energía eléctrica en el país:

1. Compañía Eléctrica Mexicana del Norte, S.A.,
2. Compañía Eléctrica Mexicana del Centro, S.A.,
3. Compañía Eléctrica Mexicana del Sureste, S.A.,
4. Compañía Eléctrica Nacional, S.A.,
5. Compañía Eléctrica de Tampico, S.A.,
6. Compañía Nacional de Bienes Raíces, S.A.,
7. Compañía Eléctrica Mérida, S.A.

Estas siete empresas que, a su vez, habían adquirido otras tantas empresas que estaban diseminadas en el país, al agruparse habían de facilitar posteriormente su integración con la empresa del Estado.

La Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica, era la concesionaria de las cataratas de Juanacatlán, situadas en el río Santiago, esta empresa constituida a finales del siglo XIX, tuvo diversos cambios de denominación, así en el año de 1926 su nombre se convirtió a Compañía Eléctrica Morelia, S.A. y en el año de 1940 fue adquirida por el gobierno federal, junto con tres de sus empresas filiales. La Comisión Federal de Electricidad, y la Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A. de propiedad pública, en el año de 1944 suministraron el 66% del aumento de energía eléctrica para el servicio público registrado hasta 1959.

### III.4.2. LA NACIONALIZACIÓN

El primero de septiembre de 1960, el entonces presidente, licenciado Adolfo López Mateos, expresó la necesidad de que, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, la prestación de los servicios públicos de generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, sea



realizado por instituciones gubernamentales, órganos de la nación, a través de los cuales esté siempre presente, como último mandante de toda su gestión, el pueblo mexicano.

La iniciativa presentada por el ejecutivo federal para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, fue del siguiente tenor: "corresponde exclusivamente a la Nación generar, 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".

Dicha iniciativa fue aprobada, misma que surtió sus efectos a partir del 27 de septiembre de 1960 y se procedió a la nacionalización de la industria eléctrica, lo que representó un gran logro para el entonces Presidente y el pueblo de México.

El desarrollo eléctrico de México ha progresado de la existencia de sistemas aislados y pequeños, bajo propiedad extranjera y dentro de una economía predominantemente urbano/industrial. Los factores más significativos para el crecimiento manufacturero; la creciente intensidad de materiales básicos en la industrialización de México; la acelerada expansión del proceso de urbanización; la expansión de la gran industria paraestatal en las ramas básicas y de petroquímica y en la industria pesada; y la ampliación de la electrificación rural (Monteforte, 1989).

Sin embargo, el proceso anterior ha sido especialmente problemático en cuanto a la integración tecnológica del sector, actualmente aún en proceso, su organización institucional y el diseño de políticas armónicas y su consolidación financiera. Asimismo, el progreso en materia de productividad ha sido irregular y las rigideces en los programas de inversión se volvieron abrumadoras.

Actualmente es objeto del Ejecutivo Federal alentar la participación privada en el Subsector Eléctrico respecto de la generación de energía eléctrica para fortalecer la inversión pública en transmisión y distribución<sup>42</sup>. Asimismo, en el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, se establece que este criterio servirá de base para la reorganización de las entidades involucradas en el Subsector Eléctrico, a fin de establecer un esquema que permita la participación más eficiente en la satisfacción de la demanda. Dicho proceso buscará una reestructuración por niveles funcionales y unidades regionales, de tal manera que se especifiquen y delimiten las responsabilidades de cada nuevo participante y se evidencien las interrelaciones entre todos. La CFE se ocupará del despacho, transmisión, distribución y comercialización, para fines de la eficiente prestación del servicio público de energía eléctrica, de la energía generada por productores externos, además de la propia energía producida por dicho organismo.

---

<sup>42</sup> Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000. Pág. 30.

### III.4.3. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

El 14 de agosto de 1937, se creó la Comisión Federal de Electricidad, tal y como se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto del mismo año, la creación de esta entidad dejaba en claro la intención del gobierno de nacionalizar una actividad que estaba en su totalidad a cargo de particulares bajo el sistema de concesiones otorgadas por el Estado.

La reforma a la fracción X del artículo 73 Constitucional que facultaba al congreso federal para legislar sobre energía eléctrica, así como la Ley del Impuesto Sobre Consumo de Energía Eléctrica que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1939 y la Ley de la Industria Eléctrica el 11 de febrero de 1939<sup>43</sup>, el Estado estaba creando el marco legal para modernizar socialmente el país, desarrollarlo industrialmente y lograr como resultado el necesario crecimiento económico. Esto produjo una gran desconfianza en las empresas concesionarias del servicio e hizo que disminuyeran sus inversiones y frenaron el desarrollo eléctrico hasta 1943.

El Gobierno Mexicano creó la Comisión Federal de Electricidad, constituida como una empresa paraestatal de reducidas dimensiones que cubría demandas aisladas, a través de sistemas de distribución controlados por empresas extranjeras. Sin embargo en los años de la nacionalización, la CFE ya generaba casi la mitad de suministro eléctrico del país, llevaba a cabo obras de gran escala en Infiernillo (1012 Mw), e instalaba plantas de combustóleo de hasta 800 MW. La CFE generaba y distribuía electricidad directamente a través de sistemas bajo su control y vendía el resto a los sistemas controlados por las empresas extranjeras, generalmente con base en arreglos demasiado complicados y poco ventajosos, que derivaban de la fragmentación del sistema y el control extranjero. El crecimiento de la CFE y su creciente capacidad finalmente justificaron los planes para desarrollar una industria eléctrica nacional, en un nivel más alto de centralización y con la expectativa de proveer un mejor servicio para los creciente requerimientos de la economía mexicana.

La política de inversión pública en el sector energía estuvo encaminada a resolver el problema de cubrir la demanda que crecía anualmente a tasas medidas cada vez mayores. Después de creada la Comisión Federal de Electricidad y hasta 1942, el incremento de la producción se obtuvo fundamentalmente elevando los factores de utilización de escaso equipo existente y gracias a las operaciones de las plantas de servicios privados.

---

<sup>43</sup> RESENDIZ NUÑEZ, DANIEL. COORDINADOR. Op. Cit. Págs. 19 y 21.

### **III.4.3.1. OBJETO**

Actualmente corresponde exclusivamente a la Nación generar, 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. Esta actividad la realiza el Estado Mexicano a través de dicha Comisión, a la que le corresponde brindar la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación; para lo cual realizará:

- I. La planeación del sistema eléctrico nacional;
- 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.

### **III.4.3.2. FACULTADES**

Para cumplir con su tarea la Comisión Federal de Electricidad deberá:

- I. Prestar el servicio público de energía eléctrica, incluyendo la planeación del sistema eléctrico nacional; generación, a fin de cumplir con los objetivos que tiene señalados y de acuerdo a la política, conforme a la política nacional que dicte la Secretaría de Energía.
- II. Proponer a la Secretaría de Energía, los programas que pretenda implantar.
- III. Exportar energía eléctrica y, en forma exclusiva, importarla para la prestación de servicio público.
- IV. Formular y proponer 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;
- V. Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;
- VI. Promover el desarrollo y la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica;
- VII. Celebrar convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios o con entidades públicas o privadas o

personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica;

- VIII. Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto; y
- IX. Los demás que fijen la ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sus reglamentos.

Es decir, el Ejecutivo Federal ejercer a través de la Comisión Federal de Electricidad las facultades que le corresponde ejercer para el manejo, dirección, planeación y promoción del Subsector Eléctrico.

### III.4.3.3. DIRECCIÓN

La Comisión Federal de Electricidad es regida por una Junta de Gobierno, integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Energía, quien la presidirá. También formarán parte de la Junta de Gobierno, el Director General de Petróleos Mexicanos y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rija las relaciones en la Comisión Federal de Electricidad.

Los integrantes de la Junta de Gobierno designan a un secretario de la misma. La vigilancia del Organismo está encomendada a un Consejo integrado por tres miembros, con sus respectivos suplentes, que son nombrados y removidos libremente por los titulares de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Energía, así como un representante designado por la Junta de Gobierno.

El Consejo de Vigilancia es coordinado por el representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y tiene las más amplias facultades para examinar la documentación relativa a la gestión de la Entidad, así como llevar a cabo todos los demás actos que requieran el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que las disposiciones aplicables asignan a las disposiciones de la Administración Pública Federal en sus respectivas esferas de su competencia, en materia de control, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales.

El Coordinador de Consejo de Vigilancia tiene derecho de asistir con voz a las reuniones de la Junta de Gobierno de Comisión Federal de Electricidad.

Nos encontramos una vez más, con la presencia de trabajadores designados por el Sindicato, sin que se establezca qué requisitos deben reunir, situación que debe ser remediada, toda vez que participarán en el manejo y dirección de un

organismo, que a su vez, ejercer facultades conferidas al Ejecutivo Federal, y cuyo funcionamiento repercutirá en beneficio o detrimento del Estado.

#### III.4.4. **LUZ Y FUERZA DEL CENTRO**

La compañía de Luz y Fuerza del Centro es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con domicilio legal en la ciudad de México, Distrito Federal, sin perjuicio de que pueda establecer oficinas o sucursales en otras entidades federativas en que realice operaciones conforme a su objeto, fue creada mediante decreto presidencial, el cual tuvo su antecedente en el decreto publicado en el diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1989 se reformó el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Federal y en él se dispone la constitución, estructura y funcionamiento de un organismo descentralizado que tendría a su cargo la prestación del servicio que habían venido proporcionando las empresas en liquidación **COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO, S.A., COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA DE PACHUCA, S.A., COMPAÑÍA MEXICANA MERIDIONAL DE FUERZA, S.A., Y COMPAÑÍA DE LUZ Y FUERZA DE TOLUCA, S.A.**

Es necesario señalar que por decreto del 20 de septiembre de 1974 se había autorizado la fusión de Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A. y Compañía de Luz y Fuerza de Toluca a fusionarse con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, y posteriormente mediante decreto de 13 de diciembre de 1974 publicado el 16 del mismo mes y año, se autorizó a 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 a la Comisión Federal de Electricidad a adquirir de aquellas la totalidad de sus bienes y derechos de cualquier índole que integraban su patrimonio<sup>44</sup>; con las anteriores disposiciones se pretendía lograr la unificación en un sólo organismo, Comisión Federal de Electricidad, encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica; sin embargo, en febrero de 1995, se crea el organismo descentralizado "Luz y Fuerza del Centro" y con ello no es posible, hasta la fecha, lograr el mencionado objetivo.

##### III.4.4.1. **OBJETO**

Se establece en el decreto que creó a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro que ésta tiene como objeto prestar el servicio público de energía eléctrica que estaba a cargo de: Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A. y Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S.A., es decir prestar el servicio de energía eléctrica en el área metropolitana.

<sup>44</sup> COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD 1937-1977. *Publicación Conmemorativa del 50 Aniversario. CFE-Comunicación Social*. México, (1977). Pág. 36.

### **III.4.4.2. DIRECCIÓN**

La Compañía de Luz y Fuerza del Centro se rige por una junta de gobierno integrada por el Secretario de Energía, quien la preside y por sendos representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comercio y Fomento Industrial y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, quienes deben tener el nivel de subsecretarios o su equivalente. También forman parte de la junta de gobierno, el director general de la Comisión Federal de Electricidad y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rige las relaciones laborales en el organismo. La junta de gobierno designará al secretario de la misma. Los integrantes de la junta de gobierno nombran a sus respectivos suplentes. En ausencia del Secretario de Energía, la junta de gobierno será presidida por el director general de la Comisión Federal de Electricidad.

La vigilancia del organismo está encomendada al comisario público que al efecto designe la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin perjuicio de las atribuciones que las disposiciones aplicables asignan a otras dependencias de la administración pública federal en sus respectivas esferas de competencia, en materia de control, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales.

La junta de gobierno sesionará válidamente y sus decisiones serán obligatorias, cuando se reúnan la mayoría de sus integrantes, las decisiones se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

### **III.4.4.3. PATRIMONIO**

El patrimonio de la compañía de Luz y Fuerza del Centro se integra con:

- I. Los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiera, por cualquier título;
- II. Los derechos que adquiera sobre recursos naturales que resulten necesarios para el cumplimiento de su objeto;
- III. Los ingresos provenientes de la prestación del servicio a su cargo, los frutos que obtenga de sus bienes y los derivados de cualquier otro concepto;
- IV. Las aportaciones que en su caso otorgue el gobierno federal, y
- V. Las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, conforme a las bases generales contenidas en la fracción VII del artículo 13 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, es decir las aportaciones

de los gobiernos de las Entidades Federativas, Ayuntamientos y beneficios del servicio público de energía.

### **III.4.5. COMISIÓN NACIONAL PARA EL AHORRO DE ENERGÍA (CONAE)**

El 28 de septiembre de 1989 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se establece la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE). Esta Comisión tiene como objetivo expreso de fungir como Órgano Técnico de Consulta de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de los Gobiernos de los Estados, Municipios y particulares, cuando así se lo soliciten, en materia de ahorro y uso eficiente de energía.

#### **III.4.5.1. DIRECCIÓN**

La Comisión está integrada por el titular de la Secretaría de Energía, y por sendos representantes de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Urbano y Ecología y, de Educación Pública, así como del Departamento del Distrito Federal, quienes deberán tener el nivel de subsecretarios o su equivalente en el caso del Departamento del Distrito Federal. También la integran respectivos representantes de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, mismos que deberán tener el nivel de subdirectores.

#### **III.4.5.2. FUNCIONES**

- I. Concebir y promover estrategias y lineamientos de acción relativos al ahorro y uso eficiente y racional de energía, teniendo en cuenta la necesidad de que los precios de la energía induzcan un comportamiento social adecuado;
- II. Coordinar y concertar acciones de ahorro y uso racional de energía;
- III. Preparar, coordinar y evaluar los programas nacionales de ahorro de energía, los cuales serán obligatorios en los términos de las disposiciones legales aplicables. Los lineamientos establecidos en dichos programas serán incluidos en las concertaciones que se lleven a cabo con los grupos productores de bienes y servicios. Asimismo, la Comisión, propondrá al Ejecutivo Federal que tales lineamientos se incluyan en los decretos que regulan a las diferentes industrias, cuando se estime procedente.
- IV. Propiciar en el marco de dichos programas, la concertación y aplicación de medidas para el ahorro y uso racional de energía;

- V. Promover, fomentar y difundir estudios relacionados con la utilización de energía, así como la investigación, desarrollo y difusión de tecnologías para el ahorro y uso racional y eficiente de energía;
- VI. Proponer, para el mejor desempeño de la comisión, el método de participación en la misma, de los sectores público, social y privado;
- VII. Promover la prestación de asesoría técnica para la creación de unidades de servicios en materia del ahorro, uso racional y eficiente de energía en apoyo a los diferentes usuarios de energía, siguiendo los lineamientos, requisitos y condiciones que fije la propia comisión, y
- VIII. Las demás que determine el Ejecutivo Federal, por conducto del titular de la Secretaría de Energía y que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

#### **III.4.6. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ELECTRICAS**

El 1º de diciembre de 1975 se fundó el Instituto de Investigaciones Eléctricas, su principal objetivo es realizar proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico para apoyar las actividades de la Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro y la industria eléctrica nacional<sup>45</sup>. El Instituto de Investigaciones Eléctricas es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal con carácter científico y tecnológico. Su Junta Directiva es presidida por el director general de la Comisión Federal de Electricidad y la integran funcionarios de la propia Comisión y de los sectores público y educativo. Se ubica en la ciudad de Cuernavaca, Morelos y en él trabajan alrededor de 500 investigadores con diversas especialidades tecnológicas.

Este centro de investigación aplicada y desarrollo tecnológico también apoya las actividades de comisiones y fideicomisos gubernamentales que tienen funciones de promoción, regulación y coordinación, tales como la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, y la Comisión Reguladora de Energía.

#### **III.5 SUBSECTOR NUCLEAR**

Aún cuando el hombre utilizó la energía nuclear en el pasado, nunca imaginó que la liberación de la energía contenida en el átomo, que se consignó en la Universidad de Chicago, el 2 de diciembre de 1942 y el progreso de las técnicas y descubrimientos científicos relativos, crearía la necesidad de encerrar en sistemas

<sup>45</sup> SECRETARÍA DE ENERGÍA. INTERNET <http://www.energia.gob.mx/id-elct.html>. México, D.F., Sept. 1998.

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



jurídicos propios las cuestiones referentes a ellos<sup>46</sup>. Esta necesidad se hizo más patente después de que el hombre se dio cuenta del poder destructivo de la misma, por lo que es evidente que su utilización debe ser únicamente con fines pacíficos y bajo las estrictas normas de seguridad, de lo contrario el hombre no solo pondría en juego su integridad personal sino también la de la humanidad misma.

La energía nuclear se encuentra regulada por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y prevé la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma.

En nuestro país el uso de la energía nuclear sólo puede tener fines pacíficos en cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para tal efecto se facultó al Ejecutivo Federal para dictar las disposiciones reglamentarias a que se sujeta el uso tanto energético como no energético de los materiales radiactivos; disposiciones que nos parecen bastante acertadas.

Se considera como combustible nuclear: el material constituido por uranio natural, enriquecido, o uranio empobrecido hasta el grado que fije la Secretaría de Energía o el material fisionable especial, que se emplea en cualquier reactor nuclear; material nuclear; es cualquier material básico o material fisionable especial.

Se considera material básico: a).- El uranio natural; b).- El uranio en que la proporción de isótopos 235 es inferior a la normal; c).- El torio; d).- cualquiera de los elementos citados en forma de metal, aleación, compuesto químico o concentrado; e).- cualquier otro material que contenga uno o más de los elementos citados en la concentración que determine la Secretaría de Energía y, f).- Los demás materiales que dicha Secretaría determine en su oportunidad.

Se considera material fisionable especial: a).- El plonio 239 y 241; b).- El uranio 233; c).- El uranio enriquecido en los isótopos 235 a 233; d).- Cualquier material que contenga uno o varios de los elementos mencionados, e).- Cualquier material que contenga uno o varios de los elementos mencionados, y f).- Los demás materiales fisionables que determine la Secretaría de Energía.

Se consideran material radioactivo: cualquier material que contiene uno o varios núcleos que emiten espontáneamente partículas o radiación electromagnética, o que se fisianan espontáneamente.

---

<sup>46</sup> FRANCOZ RIGALT, ANTONIO. Los Principios y las Instituciones Relativas al Derecho de la Energía Nuclear. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas Primera Edición. México.

### III.5.1. **INDUSTRIA NUCLEAR**

La industria nuclear, al igual que la petrolera, es de utilidad pública, y el aprovechamiento de los elementos combustibles nucleares con fines energéticos corresponde, en todo caso a la Nación.

La ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, considera que la industria nuclear comprende:

- I. Las fases del ciclo de combustible comprendidas desde la "refinación" hasta antes del "quemado" del mismo, o sea hasta la fabricación de elementos combustibles, incluyendo en su caso el enriquecimiento del uranio;
- II. El "quemado", o sea el aprovechamiento de los elementos combustibles con fines energéticos que resulta en la generación de electricidad o en otro uso del calor calibrado;
- III. El "reprocesamiento" de combustible;
- IV. Las últimas fases del ciclo de combustible, incluyendo el almacenamiento definitivo y temporal del combustible irradiado o de los desechos radiactivos derivados del reprocesamiento;
- V. La producción de aguas pesadas, en su caso, su uso en reactores nucleares;
- VI. El diseño de los sistemas nucleares de suministro de vapor;
- VII. El diseño y la fabricación de los equipos y componentes del sistema nuclear de suministro de vapor de las centrales nucleoelectricas u otros reactores nucleares;
- VIII. La producción y aplicaciones de los radioisótopos, así como el procesamiento, acondicionamiento y disposición final de sus residuos radiactivos, y
- IX. El diseño, fabricación y empleo de reactores nucleares y fuentes de radiación para la investigación y desarrollo tecnológico,

Las actividades señaladas, con excepción de la fracción IX, se llevan a cabo en los términos de los lineamientos y programas que apruebe el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, en congruencia con las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo se establezcan.

Lo anterior, en virtud de que se consideran actividades estratégicas las siguientes:

- I. El beneficio de minerales radiactivos;

- II. El ciclo de combustible nuclear que comprende a su vez: la "refinación" del concentrado de uranio, la "conversión", el "enriquecimiento", la "reconversión" la fabricación de "pastillas", la fabricación de "barras combustibles" y la fabricación de "ensambles de combustible";
- III. El "reprocesamiento" de combustible, el cual consiste en una serie de procesos químicos para recuperar el uranio no utilizado así como el plutonio producido;
- IV. El almacenamiento, definitivo o temporal, y el transporte de combustible irradiado o de los desechos producto de su reprocesamiento;
- V. La producción de agua pesada y su uso en reactores nucleares, y
- VI. La aplicación de la energía nuclear con el propósito de generar vapor para utilizarse en complejos industriales, de salación de aguas y otras aplicaciones que puedan resultar necesarias para impulsar el desarrollo económico y social del país.

Es importante señalar que el Estado considera la producción, el uso y la aplicación de radiosótopos, así como la fabricación de los componentes del sistema nuclear de suministro de vapor, con excepción del combustible nuclear, son actividades prioritarias para el desarrollo económico nacional en los términos del párrafo quinto del artículo 25 Constitucional.

Las actividades mencionadas podrán llevarse a cabo por el sector público, por sí o con los sectores social y privado, previa autorización de la Secretaría de Energía. Tratándose de la producción de radiosótopos, mediante la utilización de reactores nucleares, sólo se llevará a cabo por el Sector Público, las Universidades, los Institutos y los Centros de Investigación autorizados conforme a la ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.

Las autorizaciones para la producción de radioisótopos, a partir del uso de combustible nuclear, se expedirán por el titular de la Secretaría de Energía, conforme a lo previsto en las disposiciones reglamentarias y se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Las autorizaciones anteriores se expedirán previa opinión del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y de las autoridades competentes, según se haga la utilización de los radioisótopos en las áreas de salud, industria o agricultura.

El combustible nuclear es propiedad de la Nación; el ejecutivo Federal sólo puede autorizar su uso en los términos de la ley reglamentaria y siempre bajo la vigilancia de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.

### **III.5.2. INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIONES NUCLEARES.**

#### **III.5.2.1. OBJETO**

El Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios y tiene por objeto realizar investigación y desarrollo en el campo de las ciencias y tecnología nucleares, así como promover los usos pacíficos de la energía nuclear y difundir los avances alcanzados para vincularlos al desarrollo económico, social, científico y tecnológicos del país. La investigación y desarrollo que realice el Instituto deberán ser congruentes con las políticas nacionales y se desarrollarán de acuerdo con los programas que para tal efecto se aprueben.

#### **III.5.2.2. FACULTADES**

El Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares tiene las siguientes atribuciones:

- I. Realizar e impulsar las actividades que conduzcan al desarrollo científico y tecnológico en el campo de la ciencia y tecnologías nucleares, así como promover la transferencia, adaptación y asimilación de tecnología en esta materia;
- II. Prestar asistencia técnica a las dependencias y entidades públicas y privadas que lo requieran, en el diseño, construcción y operación de instalaciones radiactivas y, en su caso, en la contratación de dichos servicios; asimismo, los prestará a los organismos autorizados en materia de instalaciones nucleares;
- III. Promover el desarrollo nacional de la tecnología en la industria nuclear realizando y fomentado la innovación, transferencia y adaptación de tecnologías para el diseño, la fabricación y la construcción de componentes y equipos;
- IV. Realizar actividades de investigaciones y desarrollo relativas a las aplicaciones y aprovechamientos de sistemas nucleares y materiales radiactivos para usos no energéticos requeridos por el desarrollo nacional. Además, promoverá las aplicaciones de las radiaciones y los radioisótopos en sus diversos campos;
- V. Impulsar las actividades específicas que sobre investigación y desarrollo de ciencia y tecnología nucleares, realicen los institutos de investigaciones y las instituciones de educación superior del país, en congruencia con los programas de divulgación y proyectos del propio Instituto;

- VI. Realizar programas de capacitación y actualización sobre usos y aplicación de técnicas nucleares que el desarrollo del país requiera; así como convenir con las instituciones nacionales de educación superior la impartición de cursos especializados en ciencias y tecnología nucleares;
- VII. Proponer y convenir con instituciones afines del país y del extranjero o con organismos internacionales, proyectos de investigaciones conjuntas e intercambio de información, previa autorización de la Secretaría de Energía;
- VIII. Mantener un centro de documentación, cuyos objetivos sean captar, analizar y difundir la información y desarrollo en la materia nuclear;
- IX. Emitir opinión en los convenios que sobre investigación y desarrollo tecnológico en la materia celebre la Secretaría de Energía y en general, asesorar al Gobierno Federal, en todas las consultas referidas a su objeto, y
- X. Realizar las demás actividades conexas con las anteriores; las que se determinen en las leyes o en disposiciones aplicables, sus reglamentos internos y las que resuelva, conforme a su objeto, su Consejo Directivo.

### **III.5.2.3. DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN**

El instituto cuenta con los órganos siguientes:

- I.- Consejo Directivo;
- II. Dirección General, y
- III. Comité de Vigilancia.

El Consejo Directivo es presidido por el Subsecretario que designe la Secretaría de Energía y se integrará con los Directores Generales de la Comisión Federal de Electricidad, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto Politécnico Nacional y los Rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma Metropolitana, así como por dos personas nombradas por el Secretario Mencionado. Por cada Consejero se designa un Suplente.

El Director General del Organismo es designado por el Secretario de Energía.

El Comité está integrado por un representante del Instituto, otro por la Secretaría de Energía y uno más por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, este último tendrá a su cargo la coordinación del Comité y será el conducto para informar al Consejo Directivo sobre los resultados de las labores que realicen.

### **III.5.3. COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD NUCLEAR Y SALVAGUARDIAS**

El 28 de enero de 1979 se publica la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear. Esta ley crea la Comisión Nacional de seguridad Nuclear y Salvaguardias (CONASENUSA), otorgándole figura jurídica de órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y con el objetivo primero se garantiza que el funcionamiento de las instalaciones nucleares radiactivas y de laboratorio garantice a la población las condiciones de protección necesarias y suficientes. Posteriormente, debido a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pasa a depender de la Secretaría de Energía.

#### **III.5.3.1. OBJETO**

Actualmente la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Energía y básicamente tiene como tarea vigilar la aplicación de normas de seguridad nuclear radiológica, física y las salvaguardias para el funcionamiento de las instalaciones nucleares; cumplimiento de tratados internacionales, revisar, evaluar y autorizar las bases para el diseño, construcción, operación, modificación, cese de operaciones y cierres de la fabricación, uso, manejo, almacenamiento, y transporte de materiales y combustibles nucleares, expedir, revalidar, reponer, modificar, suspender y revocar permisos y licencias requeridos para las instalaciones radiactivas de acuerdo a las disposiciones legales, emitir opinión previa a la autorización de importaciones y exportaciones de material y equipo radiactivos, intervenir en la celebración de convenios o acuerdos de cooperación que realice la Secretaría de Energía y para el cumplimiento de sus obligaciones tiene la facultad de solicitar el auxilio de la fuerza pública.

#### **III.5.3.2. DIRECCIÓN**

La Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias está a cargo de un Director General y cuenta con un Consejo Consultivo, así como con el personal necesario para ejercer las atribuciones que tiene encomendadas. El Director General es designado y removido por el Secretario de Energía. Para desempeñar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento y mayor de 30 años de edad, poseer título profesional y contar con una experiencia mínima de cinco años en la materia. No podemos dejar de mencionar que este último requisito nos parece bastante acertado.

El Consejo Consultivo tiene por objeto asesorar a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardia y para ese fin le proporcionará la cooperación técnica que le solicite y realizará los estudios que requiera el desahogo de las consultas que le someta a su Presidente.

El Consejo Consultivo está presidido por el Titular de la Secretaría de Energía o por el servidor público que para ese efecto designe y se integrará con un representante de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicas, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Salubridad y Asistencia y Trabajo y Previsión Social.

También podrán formar parte del Consejo Consultivo, previo acuerdo del Titular de la Secretaría de Energía, representantes de otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios así como profesionistas de reconocida capacidad y experiencia en materia nuclear.

## CAPITULO IV

### **NORMATIVIDAD APLICABLE AL SECTOR ENERGÉTICO EN MATERIA DE CONCESIÓN**

Como se desprende de los capítulos anteriores, las áreas que integran el Sector Energético se encuentran, casi en su totalidad, consideradas como áreas estratégicas o prioritarias y por tanto son manejadas y dirigidas por el Estado, estas áreas o subsectores se encuentran reguladas específicamente por leyes creadas ex profeso y obviamente, por nuestra Constitución.

#### **IV.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En el artículo 25 Constitucional, que se refiere a la rectoría que corresponde ejercer al Estado, se indica en su cuarto párrafo que el Sector Público tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 Constitucional, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismo que en su caso se establezcan, al remitirnos al cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, éste indica que no constituirán monopolios las funciones que el Estado Ejercza de manera exclusiva, entre otras, en aquellas áreas estratégicas relativas al petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, áreas directamente relacionadas con el Sector Energético; pero esta enunciación no es limitativa, toda vez que en el párrafo en comento se indica: "y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión", es decir, mediante leyes reglamentarias es posible agregar más áreas estratégicas.

Asimismo, en el mismo párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional se indica que: "el Estado al ejercer su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación"; es decir, esta facultad no es gratuita, sino que conlleva la obligación de ejercerla cuidando de proteger la seguridad y la soberanía nacional; consideramos que la mencionada obligación, encierra un gran mensaje y una forma de ver la soberanía, ya que el precepto en comento, junto con los artículos 25, 26, 27, 131 y 134 del Pacto Federal, integran lo que en la doctrina se conoce como "el capítulo económico"<sup>47</sup>, y el legislador, al establecer tal obligación dentro del artículo 28, obviamente se refería a la obligación de defender la soberanía de invasiones económicas y no militares. Por otra parte, en el mismo artículo 28 Constitucional,

---

<sup>47</sup> Ruperto Patiño Manffer y Hugo AlejandroConcha Cantú. Comentario Art. 28 Constitucional.- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Universidad Nacional Autónoma de México.- Tomo I.- Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición. México, (1997). Comentario Pág. 351.



párrafo décimo, se indica que el Estado, puede, en casos de interés general y sujetándose a las leyes, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo la excepción que las mismas prevengan. Esto es, el Estado tiene la facultad de otorgar concesiones a particulares para la prestación de servicios públicos y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, siempre y cuando se otorguen de acuerdo a la legislación aplicable y no estén expresamente prohibido por la ley.

Al respecto, el artículo 27 Constitucional, cuyo amplio contenido refleja la cristalización de algunos de los ideales de la Revolución Mexicana y uno de los más importantes preceptos que norman al Sector Energético, ya que en el mismo se prevé el dominio directo de la Nación sobre los yacimientos minerales; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos que se ubiquen sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional. Asimismo, indica que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hubieren otorgado en el pasado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. También indica que 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. Igualmente señala que corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos, respecto del uso de la energía nuclear indica que sólo podrá tener fines pacíficos.

Por lo que se refiere al Sector Energético, este artículo (27 Constitucional), ha sufrido varias modificaciones a lo largo de su historia, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de noviembre de 1940, se adicionó al párrafo sexto la penúltima parte, que se refiere a la prohibición de otorgar concesiones tratándose del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos e indicando que no subsistirán los que se hubieran otorgado y que la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos. Posteriormente, por decreto público en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960, el mismo párrafo sexto fue adicionado en virtud de la nacionalización de los servicios públicos de generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, con el párrafo que indica que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público y que por tanto no se otorgarán concesiones a los

particulares. Posteriormente, por decreto publicado en el mismo diario, el 20 de enero de 1960, se adicionó el actual párrafo séptimo que establece que corresponde exclusivamente a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos<sup>48</sup>.

Mención aparte merece la reforma al artículo 28 Constitucionales así como la creación de los actuales 25 y 26, ya que debido a las reformas que sufrieron los artículos 27 y 28, se definieron las áreas consideradas como estratégicas, entre las que se incluyó petróleo y petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y, como ya lo comentamos, las actividades que señalan las leyes que expida el congreso de la Unión. Con esta reforma, en la que se hace una separación de la petroquímica básica y secundaria, dio pie a la participación de los particulares en las actividades que comprende la petroquímica secundaria.

De dichos artículos constitucionales, se desprende con toda precisión que, por lo que hace al Subsector Hidrocarburo, está prohibido otorgar concesión a particulares. No obstante lo anterior, debido a las reformas efectuadas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, el 11 de mayo de 1995, permiten a los particulares participar en la distribución de gas natural.

Respecto del subsector eléctrico, se establece en el multicitado artículo 27 Constitucional, que es a la Nación a quien corresponde generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgan concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines, es decir, los particulares pueden generar energía eléctrica siempre y cuando no tenga por destino el servicio público.

En el citado precepto constitucional también se indica que corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

Así, podemos concluir que aún cuando el Ejecutivo Federal tiene facultades para otorgar concesiones de conformidad con las leyes aplicables, esta facultad se encuentra limitada, tratándose de las áreas que integran el Sector Energético, ya que gran parte de las mismas se consideran como prioritarias o estratégicas, excepto, como ya lo dijimos, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas pueden ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que pueden construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones aplicables. Cabe señalar que este criterio es relativamente reciente, ya que el mismo se estableció con base en las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica el 22 de diciembre de 1992.

<sup>48</sup> Op. Cit. Pág. 365.

Es por lo anterior que en la legislación aplicable al Sector Energético no se contempla la figura de la concesión, excepto en aquella que fue expedida antes de la expropiación y que muchos de sus preceptos fueron derogados en virtud de que contraviene lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional vigente y, la que se ha expedido recientemente, contempla la posibilidad para los particulares de obtener permisos para realizar las actividades citadas en el párrafo anterior.

## **IV.2 SUBSECTOR HIDROCARBURO**

### **IV.2.1.LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (29 DE NOVIEMBRE DE 1958).**

Esta ley reglamentaria, publicada el 29 de noviembre de 1958, siendo presidente de los Estados Unidos Mexicanos el señor Adolfo Ruiz Cortínez y cuyas últimas reformas fueron efectuadas el 11 de mayo de 1995 y 13 de noviembre de 1996, en congruencia con lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional, que prohíbe las concesiones respecto de bienes y actividades que comprende el Sector Energético, no contempla disposición alguna al respecto y sólo establece en su artículo 4º que la exploración y explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3º, corresponden exclusivamente a la Nación, excepto el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y regulaciones que se expidan.

### **IV.2.2.REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.**

Este reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de agosto de 1959, por el entonces Presidente, licenciado Adolfo López Mateos y de conformidad con la ley que reglamenta, tampoco contiene disposiciones relativas a la concesión.

### **IV.2.3.LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO PETROLERO (31 DE DICIEMBRE DE 1925).**

Este ordenamiento jurídico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1925, el cual, obviamente fue promulgado ante de la expropiación petrolera y el cual se encuentra derogado, en virtud de que contraviene disposiciones legislativas que fueron promulgadas posteriormente; sin embargo, si la mencionamos, es para señalar algunos aciertos de la misma ley y que no obstante

tal situación, las concesiones en materia petrolera otorgadas al amparo de dicha ley fueron utilizadas en beneficio exclusivo de los concesionarios.

En su artículo 4º, señala que los mexicanos y las sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, podrían obtener concesiones petroleras sujetándose a los preceptos de la misma ley. Los extranjeros, además de la obligación anterior, deberían previamente cumplir con lo prescrito en el artículo 27 de la Constitución Política, entonces vigente, es decir que convinieran con la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiese adquirido en virtud del mismo.

La mencionada ley señalaba que en su artículo 5º, que los derechos derivados de concesiones otorgadas conforme a dicha ley, no se transferirían en todo o en parte a gobiernos o soberanos extranjeros, ni se admitirían a éstos como socios o consociados, ni se constituiría a su favor ningún derecho sobre aquellos.

En esta ley se habla de cuatro tipos de concesión:

1. Para exploración, la cual otorgaba al concesionario el derecho de realizar los trabajos para la exploración que tenían por objeto el descubrimiento del petróleo. En el artículo 7º se establecían diversas obligaciones que asumían los concesionarios, entre las cuales se encontraban obtener del superficiario, dentro de los primeros tres meses de vigencia la conformidad para la ocupación de los terrenos que necesitara y celebrar con él convenios especiales en que se estipulara la forma de indemnizarle; en caso de oposición del superficiario, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo podría servir de árbitro, si en ello convinieren el explotador y el superficiario. En caso contrario, el Ejecutivo Federal resolvía la ocupación y expropiación de los terrenos, de conformidad con las necesidades de la industria petrolera, previa fianza del concesionario para garantizar la indemnización a que tuviera derecho el superficiario por daños y perjuicios.

La duración de las concesiones de exploración era de uno a cinco años, a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y de acuerdo con la extensión y la importancia de la zona concedida.

El beneficiario de una concesión de exploración tenía preferencia para obtener una nueva hasta por cinco años improrrogables, sobre la misma zona, siempre que hubiera cumplido con todas las obligaciones impuestas por la ley y la prioridad de una solicitud de derecho de preferencia, en igualdad de circunstancias, respecto de solicitudes posteriores.

2. Las concesiones para explotación se otorgaban previa solicitud y daban derecho al concesionario para captar y aprovechar el petróleo (artículo 8º). La prioridad de una solicitud daba derecho de preferencia en igualdad de

circunstancias, respecto de solicitudes posteriores. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo otorgaba dichas concesiones y vigilaba que se cumplieran las obligaciones en ellas estipuladas:

I. Cuando el concesionario de fondo petrolífero no fuera a la vez propietario de la superficie, debería ceder al superficiario, como mínimo, el cinco por ciento sobre la producción bruta a título de indemnización;

II. Dentro de la zona de explotación el concesionario tenía derecho a establecer todas las instalaciones que requirieran para la extracción, la conducción y el almacenamiento del petróleo;

III. Fuera de la zona concedida, el beneficiario de una concesión de explotación tenía derecho a obtener concesiones para tender oleoductos, construir caminos y aprovechar las aguas federales, sujetándose a las leyes relativas;

IV. La explotación de una zona concedida no podía interrumpirse sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;

V. El Ejecutivo Federal reglamentaría la explotación de los pozos para evitar su agotamiento prematuro; y

VI. La duración de la concesión no era mayor de treinta años. Al término de ella, el concesionario que hubiera cumplido con todas sus obligaciones podía obtener una nueva concesión sobre la misma zona.

3.- Concesiones para establecer oleoductos de "uso público" y de "uso privado". Los primeros se utilizaban para transportar el petróleo de quien lo solicitaran y los de "uso privado", concesión contemplada en el artículo 9º, para transportar el petróleo del concesionario.

Las concesiones para oleoductos de uso público se otorgaban a quienes satisfacían los requisitos señalados por la misma ley, es decir que se tratara de mexicanos o sociedades civiles y comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, los extranjeros deberían realizar la renuncia señalada en el artículo 27 Constitucional entonces vigente.

Las concesiones para oleoductos de uso público, además del derecho que daban al concesionario para la ocupación y expropiación de los terrenos necesarios para la construcción del oleoducto, concedían al concesionario franquicias otorgadas por el Gobierno Federal.

Las concesiones de oleoductos de uso privado se otorgaban únicamente a los beneficiarios de una concesión de exploración, de explotación o refinación. Las concesiones de oleoductos de uso privado daban derecho al beneficiario para obtener servidumbre de paso y acueducto.

Los concesionarios de oleoducto, ya fuera de uso público o privado, tenían la obligación de transportar el petróleo del Gobierno Federal, hasta en un 20% de la capacidad del oleoducto.

4.- Concesiones para establecer refinerías y plantas de aprovechamiento de gas, previstas en el artículo 10. Se otorgaban a quienes reunían los requisitos establecidos en el artículo 4º, mismo que ya citamos con anterioridad. Asimismo, se establecía en forma clara que en las concesiones se estipularía que no entorpecerían los servicios públicos.

Se preveía como causas de caducidad de una concesión petrolera:

- I. La falta de trabajos regulares, en la forma prescrita en la ley;
- II. La infracción a lo dispuesto en el artículo 5º, es decir, la cesión de derechos de las concesiones a favor de gobiernos extranjeros o la admisión de estos como socios o coasociados,
- III. No constituir los depósitos de garantía que establecía la misma ley, y
- IV. La falta de pago de los impuestos de la Federación.

El artículo 18 indica que las infracciones a dicha ley y de sus reglamentos que no impliquen alguna causa de caducidad de la concesión, serán castigadas por el Ejecutivo Federal con multas de 100 a 5,000 pesos (cien a cinco mil pesos).

Debemos mencionar que en el artículo 19 se establece expresamente que se consideran mercantiles todos los actos de la industria petrolera, que en lo no previsto por esa ley, se regirían por el Código de Comercio y de modo supletorio por las disposiciones del Código Civil del Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 20 de mismo ordenamiento legal, indica que los impuestos que gravan la industria petrolera, de acuerdo con la ley respectiva, serían pagados por todas las corporaciones, sociedades o particulares que se dedicaran a la citada industria, cualquiera que fuera el carácter de los derechos que tuviera sobre los yacimientos que explotaban, es decir, no existían exenciones que los beneficiaran, pero sujeto al criterio del Ejecutivo, los impuestos que gravan la industria petrolera podían enterarse en especie o en moneda, de acuerdo con el valor fiscal que se cotizara en la fecha en que se hiciera dicho entero.

Asimismo, se preveía una participación para los Estados, donde se localizaran los fondos petroleros en producción; dicha participación no sería menor del 10% del impuesto de producción que fijara anualmente el Congreso General en la Ley de Ingresos. Y tratándose de terrenos baldíos, el Estado participaría además de un 30% de lo que le correspondía el fisco federal por el derecho de superficie, entendemos que el Gobierno Federal pretendía asumir el papel de quien en dicho ordenamiento se denomina superficiario.

En el artículo 21, se estipula que tanto los concesionarios como sus causahabientes se someterían a las medidas que tomara el Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Federal, para evitar el alza exagerada de los precios a que vendieran sus productos en el país. Entendemos que aún cuando el contenido de este artículo es antiguo, sigue vigente su espíritu, toda vez que los actuales permisionarios se sujetan, entre otros aspectos, a los lineamientos que emita la Comisión Reguladora de Energía, para la aplicación de tarifas, por otra parte, en el supuesto de que se concesionaran las actividades comprendidas dentro del Sector Energético, sería necesario que los concesionarios se sometieran a los lineamientos expedidos por el Gobierno Federal para determinar el costo de sus productos o servicios.

#### **IV.2.4. REGLAMENTO DE GAS NATURAL**

Este Reglamento es de reciente creación, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 1995, y expedido por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en uso de las facultades que le confieren el artículo 4o, 9o., 10, 13, 14, 15 y 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, tercero transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la misma ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995. Con su expedición se abrieron las puertas a los particulares para realizar actividades y servicios relacionados con gas naturales, toda vez que, según el artículo primero de dicho reglamento, las mismas no son consideradas como parte de la industria petrolera. Cabe señalar que no estamos completamente de acuerdo con dicho criterio, ya que para el debido desarrollo de la industria petrolera se requiere, obviamente de una red de distribución suficiente y eficiente; consideramos que el criterio adoptado en este reglamento se hizo con el deseo de otorgar a los particulares la facultad de realizar las actividades que se indican en el mismo, tratando de no violar el contenido del artículo 27 Constitucional.

En la fracción XXI del artículo 2o, se define la venta de primera mano como la enajenación de gas de origen nacional que realice Petróleos Mexicanos a un tercero para su entrega en territorio nacional. Es decir, una vez entregado el gas natural por primera vez a un tercero, las actividades subsiguientes tampoco se consideran como parte integrante de la industria petrolera. Este criterio, al igual que el señalado en el párrafo anterior es de reciente creación y aún cuando nos parece acertada la participación de la iniciativa privada en las actividades anteriormente señaladas, consideramos que el este criterio no es del todo correcto, pues si bien es cierto que la venta de primera mano es sumamente importante, las ventas posteriores también corresponden a la industria petrolera; y tal criterio se sustenta en el ánimo de permitir la participación del sector privado.

En el artículo primero de esta ley se establece el objeto y ámbito de aplicación, es decir indica, que reglamenta a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y tiene por objeto regular las ventas de

primera mano, así como las actividades y los servicios que no forman parte de la industria petrolera en materia de gas natural, a efecto de asegurar su suministro eficiente. Por consiguiente, se contempla otorgar permisos únicamente a empresas del sector social y sociedades mercantiles, así como a Petróleos Mexicanos y demás organismos descentralizados del sector energético. Cabe señalar que en esta Ley se establece que PEMEX y demás organismos descentralizados del sector energético están sujetos a las disposiciones del mismo reglamento como cualquier particular sin gozar de privilegio alguno. Tales permisos tendrán una duración de 30 años. El primer permiso de distribución otorgado para una zona geográfica otorgado mediante licitación pública conferirá un período de exclusividad de doce años. Se podrán obtener permisos a solicitud de parte, de distribución después del periodo de exclusividad, de transporte o de almacenamiento y mediante licitación pública, cuando así lo considere conveniente la Comisión, también está permitida la transferencia de dichos permisos siempre y cuando se cumplan con lo establecido en el mismo reglamento.

### **IV.3 SECTOR ELECTRICO**

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala que se requería de un aumento en las inversiones para generar más electricidad, de modo que la actividad económica no se viera frenado por limitaciones en la oferta. En diciembre 4 de 1992, el H. Congreso de la Unión aprobó, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, con la finalidad de ampliar la participación de los particulares en la generación de electricidad en actividades que no constituyan servicio público. En congruencia con la mencionada reforma, el titular del Poder Ejecutivo expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1993<sup>49</sup>.

#### **IV.3.1.LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGIA ELECTRICA**

En concordancia con lo establecido en el multicitado artículo 27 Constitucional, en su artículo primero, esta ley indica que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Las reformas realizadas a esta ley y publicadas el 23 de diciembre de 1992, representó la oportunidad para los particulares de realizar la generación de energía

<sup>49</sup> SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Primera Edición. Noviembre de 1993. México, D.F. Pág. 1.



eléctrica, siempre y cuando ésta no tuviera como finalidad la prestación de un servicio público. Así, actualmente lo particulares pueden obtener permisos para:

a) **Autoabastecimiento de energía eléctrica.**- Este permiso se otorga cuando la energía generada está destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía. Se puede otorgar a una o varias personas, en este último caso se considerarán copropietarios. Una modalidad de este permiso, se refiere a la producción de energía eléctrica destinada al autoconsumo, que se otorga a pequeñas comunidades rurales y áreas aisladas que carezcan de la misma, para ello, los interesados deberán constituir cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles o celebren convenios de cooperación solidaria y que la producción no exceda de 1 MW.

Conviene resaltar que ni en la ley en comento ni en su reglamento, el cual analizaremos posteriormente, se establece si las personas interesadas, al constituir las personas morales que se indican deben intervenir con un porcentaje proporcional a su consumo, es decir, si una persona participa en la constitución de una sociedad con un porcentaje del 2% pueda consumir, por ejemplo, el 80% de la producción. Ante tal omisión y partiendo del principio de que todo lo que no está prohibido está permitido, entendemos que los interesados pueden participar con el porcentaje que convengan internamente, lo que podría implicar que una persona cuya participación accionaria fuera muy alta, en realidad estaría vendiendo energía eléctrica a los otros socios minoritarios.

b) **Cogeneración.**- Se otorga cuando la energía producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que se destine a la satisfacción de necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, que se incrementen las eficiencias energéticas y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. Por lo que hace al permisionario, éste puede o no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.

c) **Producción Independiente para generar energía eléctrica destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad.**- En este caso la Comisión Federal de Electricidad quedará legalmente obligada a adquirirla y el permisionario a enajenarla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Estos permisos se otorgan a personas físicas o morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en territorio nacional; que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación y programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad, salvo que la producción de energía eléctrica de tales proyectos hayan sido comprometidos para su exportación.

d) Pequeña Producción.- Se otorga a personas físicas o morales mexicanas y con domicilio en territorio nacional, cuando la energía eléctrica producida se destine en su totalidad a la venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso la producción no excederá de 30 Mw.

e) De importación y exportación, en los mismos términos que los señalados en los incisos c) y d) anteriores.

Como lo vimos anteriormente, la ley únicamente establece como requisito ser mexicanos, ya sea personas físicas o morales, tratándose de permisos de Producción Independiente y Pequeña Producción, por lo que interpretado a contrario sensu, entendemos que para obtener permisos de autoabastecimiento y cogeneración no se requiere ser mexicano. En los casos, de permisos de autoabastecimiento y cogeneración, los permisionarios están obligados a vender los excedentes de energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad.

En la misma ley se prevé que los permisionarios podrán incluir la conducción, transformación y entrega de energía eléctrica de que se trate; el uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cuando no implique un riesgo para la prestación del servicio de público ni se afecten derechos de terceros. No omitimos señalar que el criterio sostenido en el Sector Eléctrico, en el cual la propiedad de red de distribución eléctrica nacional es reservada a la Nación, en contradicción el sostenido en el Subsector Hidrocarburo en el cual se otorga permiso a los particulares para operar la red de distribución.

En esta ley también se señala que los particulares pueden obtener uno o varios tipos de estos permisos. Se señala como causal de revocación el incumplimiento a las disposiciones de la ley en comento o disposiciones contenidas en los permisos respectivos.

#### **IV.3.2. REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

Obviamente el objeto de este ordenamiento jurídico es reglamentar la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en lo que se refiere a la prestación de dicho servicio y a las actividades previstas por la propia Ley que no constituyen servicio público.

Este reglamento reitera en su artículo 43, que corresponde a la Comisión Federal de Electricidad y a las entidades dependientes de la misma, la venta de energía eléctrica destinada al servicio público. Igualmente señala en su artículo 66 que corresponde a la Comisión elaborar y remitir para aprobación de la Secretaría de Energía, cuando dicha Secretaría lo determine, pero al menos una vez al año, un documento que contenga la prospectiva sobre las tendencias del sector eléctrico del país y los programas para la realización de obra que la Comisión Federal de

Electricidad pretenda ejecutar para la prestación del servicio público. La Secretaría revisará el documento y tiene la facultad de solicitar a la Comisión las aclaraciones que considere necesarias y una vez hecho lo anterior, la Secretaría publicará un extracto de los aspectos más relevantes de dicho documento, con el objeto de que todos los interesados en participar en las adiciones o sustituciones de capacidad de generación a que se manifiesten sus comentarios dentro de un período de cinco meses.

No obstante que según la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica prevé que procede otorgar permisos tratándose de actividades que no constituyen servicio público, en el artículo 72, inciso c), se establece como actividad permitida a los particulares la venta de energía eléctrica destinada al servicio público, siempre que se trate de emergencias derivadas de interrupciones, con lo que se establece la excepción a la regla.

Asimismo, se prevé en el artículo 73 que las actividades permitidas a los particulares podrá incluir la transmisión, transformación y la entrega de la energía eléctrica a los respectivos beneficiarios de los permisos, según cada caso concreto. Para tal efecto los interesados en los proyectos correspondientes deberán considerar las instalaciones relativas a dichas actividades, para los fines de construcción y operación de las mismas, sin perjuicios de la posibilidad de celebrar, en su caso, convenios con la Comisión para la prestación por ésta de servicios de transmisión de la energía eléctrica a los permisionarios.

En congruencia con el artículo 134 Constitucional, se establece en el artículo 74 del ordenamiento legal en cita que para la prestación del servicio público de energía eléctrica, se aprovechará tanto en el corto como en el largo plazo la energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión y que ofrezca óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público. La Secretaría de Energía es la autoridad responsable de hacer cumplir el mencionado artículo.

Respecto de la duración de los permisos, el mencionado reglamento señala que será indefinida, excepto los relativos a producción independiente, que se otorgarán hasta por un plazo de 30 años.

Es importante hacer notar, que se prevé la posibilidad de que la generación de energía eléctrica se realice en condiciones distintas, siempre y cuando se obtenga un permiso previo de la Secretaría. Consideramos que esta disposición abre la puerta a los particulares para generar energía de muchas y muy diferentes formas.

#### **IV.4 INDUSTRIA NUCLEAR**

Antonio Francoz Rigalt, define al derecho de la energía nuclear como "Aquel que se ocupa de la creación de normas y principios jurídicos aplicables a los fenómenos físicos y químicos nucleares así como a las actividades humanas que se desarrollan juntamente con ellos" y aclara que: "Es una rama especial de la ciencia

jurídica que considera las causas que originan tales fenómenos y actividades en tanto que producen efectos legales, así como sus relaciones sociales entre sí, tanto públicas y privadas como nacionales e internacionales<sup>50</sup>.

En México, la energía nuclear se encuentra regulada desde nuestra Constitución, como ya lo señalamos, el artículo 27 Constitucional, fue reformado el 20 de enero de 1960, a fin de adicionar el actual párrafo séptimo con el objeto de establecer que corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos, además de indicar que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. La disposición relativa al hecho de que el uso de la energía nuclear sólo tenga fines pacifistas nos parece completamente acertado y congruente con la actitud pacifista que México ha sostenido por muchos años; sin embargo, dicha industria también puede tener grandes beneficios para la humanidad si se le desarrolla y explota bajo estrictas normas de seguridad, es por ello que se hace necesario la participación del sector privado en dicha industria.

#### **IV.4.1. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR**

Por su parte, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1985, regula la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares y todo lo relacionado con la misma.

En congruencia con lo dispuesto por el mencionado artículo 27 Constitucional, estipula que el uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos; que los minerales radiactivos son propiedad de la Nación y su exploración, explotación y beneficio no podrán ser materia de concesión o contrato. Establece con toda precisión y sin lugar a duda que el aprovechamiento de los elementos combustibles nucleares con fines energéticos corresponde, en todo caso, a la Nación y que la generación de electricidad a partir del uso de combustibles nucleares se llevará a cabo en forma exclusiva por la Comisión Federal de Electricidad. Corresponde a la Comisión el diseño de las plantas nucleoelectricas oyendo, al efecto, la opinión del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

---

<sup>50</sup> FRANCOZ RIGALT, ANTONIO. Op. Cit. Pág. 16

#### **IV.5 PROGRAMA DE REESTRUTURACIÓN DEL SECTOR DE ENERGIA, 1995-2000**

Este documento, aún cuando no es una ley, reviste especial importancia para el Sector Energético, en virtud de que en él mismo el Ejecutivo Federal plasman los objetivos, prioridades y lineamientos que tiene previsto alcanzar durante su sexenio; el cual debe dar continuidad al anterior programa y ser base del siguiente; por tanto, del mismo se derivan propuestas de promulgación o modificación a leyes, así como la constitución, modificación o extinción de organismos del Sector.

##### **IV.5.1. DECRETO DE APROBACIÓN**

El día diecinueve de febrero de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que aprobó el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de Energía, 1995-2000, así como dicho programa<sup>51</sup>. Este decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación. Tal decreto fue expedido por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, al amparo de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diverso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación; y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Este programa, podríamos decir, es una ampliación del Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual se constituye como el documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática y fija los objetivos así como las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales; dicho plan establece que la competitividad de la economía nacional requiere el acceso de los productores nacionales a los insumos básicos para la producción, tales como los combustibles y la electricidad, en condiciones adecuadas de calidad y precio y por tanto es necesario realizar cambios profundos en las entidades del sector energético. El Plan Nacional al igual que el programa de Reestructuración del Sector de Energía contiene un importante lineamiento: "orientar la inversión pública a fin de fortalecer y mejorar la transmisión y la distribución, alentar la participación privada en la generación de energía eléctrica, y fortalecer la eficiencia operativa de Petróleos Mexicanos".

Con base en lo anterior, la Secretaría de Energía elaboró el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades del sector energético, de los Gobiernos de los Estados, así como los planteamientos vertidos en los foros de consulta popular. Que tiene, entre otros objetivos, el de fortalecer la rectoría del Estado, avanzar en la reestructuración del sector, alentar la participación privada en las áreas permitidas por la Constitución, desarrollar el marco regulatorio sectorial,

<sup>51</sup> DECRETO QUE APRUEBA EL PROGRAMA DE DESARROLLO Y REESTRUTURACIÓN DEL SECTOR DE ENERGÍA 1995-2000.- Diario Oficial de la Federación.- 19 de febrero de 1996.

asegurar la satisfacción de la demanda, maximizar la eficiencia económica de las empresas del sector, contribuir a la defensa y restauración del ambiente y fomentar el ahorro y uso eficiente de la energía.

Este programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa es extensiva a las entidades paraestatales; sin embargo si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, y lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar, es decir el Programa es de menor jerarquía que el Plan, quien a su vez tiene una jerarquía menor que las leyes aplicables.

#### **IV.5.2. PROGRAMA DE DESARROLLO Y REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE LA ENERGÍA, 1995-2000**

De acuerdo a lo señalado en el capítulo segundo y como se asienta en el mismo programa<sup>52</sup>, éste se deriva del artículo 26 constitucional que establece la necesidad de un sistema de planeación democrática que permita un crecimiento económico, sólido, dinámico, permanente y equitativo. En los términos de la Ley de Planeación, que prevé el establecimiento de objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades a nivel sectorial, este programa orienta el quehacer que, en el horizonte 1995-2000, deberá desarrollarse en el ámbito de la energía. También se indica en el mismo, que se han incorporado las previsiones de las entidades públicas coordinadas por esta Secretaría y las de los órganos desconcentrados de la misma, tales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, por una parte, y, por otra, de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

En la introducción al programa, se indica que el mismo se estructura en cuatro apartados básicos. En el primero de ellos se describe el contexto internacional en el que se ha desenvuelto la actividad sectorial durante los últimos quince años para recoger las previsiones de los organismos internacionales en esta materia, de modo que, pese a las características cambiantes de los mercados energéticos, se pueda anticipar en forma razonable el desarrollo a mediano plazo del sector. No obstante las buenas intenciones de plan, la realidad demuestra que no ha sido posible realizar tales previsiones.

---

<sup>52</sup> PROGRAMA DE DESARROLLO Y REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE ENERGÍA 1995-2000. Cit. Pág. 28 y siguientes.

Un segundo apartado se detiene en la descripción de la base de recursos energéticos a partir de la cual se realiza el ejercicio de planeación sectorial. Se pone de relieve así el vasto potencial energético que podrá traducirse en una contribución económica sustancial para el conjunto de la economía. Se complementa con un análisis de la evolución reciente a nivel de subsector y los escenarios de mercado en el horizonte temporal que abarca el programa.

Un carácter central se atribuye al tercer apartado en el que se definen los objetivos y prioridades que orientarán el quehacer en el sector de la energía. Los señalamientos se pretenden sustanciales, toda vez que, con el logro de esta propuesta, se estará en posibilidad de contar con un sector energético capaz de competir con éxito en una economía global. Destaca en estos el mantenimiento del principio rector del Estado en las actividades estratégicas, al tiempo que se reconoce el papel fundamental que deberán jugar los nuevos agentes económicos privados de acuerdo al marco regulatorio vigente.

El programa define, en su apartado cuarto, las estrategias y acciones que permitirán alcanzar los objetivos sectoriales. Se incorporan así elementos cuantificables que permitirán ejercicios evaluatorios posteriores.

Dentro del apartado que se refiere a objetivos y prioridades, se inicia haciendo referencia al contenido de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la facultad exclusiva de la Nación para la explotación de los hidrocarburos, la prestación del servicio público de energía eléctrica y el manejo de los recursos nucleares, reconociendo que estas disposiciones tienen fundamentos políticos, históricos y económicos sólidos, tendientes a constituir un sector energético que sea pilar fundamental del desarrollo nacional. Asimismo, se pone de manifiesto, como ya lo comentamos anteriormente, que la función del Estado en el sector de la energía consiste en asegurar la explotación racional de los recursos energéticos del país, a través de la fijación de políticas y la conducción de los organismos del sector, por parte de la Secretaría de Energía. Esta función es indeclinable e irrenunciable y constituye una vía para hacer realidad el valor más importante de nuestra nacionalidad: la soberanía. También señala que la manera en que el Estado ejerce la rectoría del sector ha evolucionado de un papel preponderantemente controlador a otro más normativo, regulador, promotor del empleo y de la participación de los particulares en las áreas en que la ley la permite y es por ello que al inicio de la actual Administración, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, diciembre de 1994, con el objeto de redefinir las funciones de la Secretaría de Energía.

Dentro de los objetivos se señala, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la reestructuración del sector de energía, para con ello asegurar su desarrollo y su contribución acrecentada al crecimiento sostenido y sustentable de la economía y al bienestar social, a través de la provisión de insumos y servicios oportunos, suficientes y de alta calidad, a precios competitivos, para la planta productiva y los usuarios individuales.

En el plan en comento se señala textualmente que "Otro elemento importante del nuevo entorno competitivo lo constituye la participación directa de los particulares, nacionales y extranjeros, en actividades no estratégicas". Así se señala, que en 1995 se procedió a liberalizar el mercado del gas natural, admitiendo la participación de los sectores social y privado en el transporte, almacenamiento y distribución. Esta decisión fundamental fue pronto complementada con la asignación de nuevas funciones y atribuciones a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y con la expedición del Reglamento de Gas Natural, en noviembre de 1995, ya comentado.

También se señala que aunque, en sentido estricto la industria petroquímica no forma parte del sector energético, la vinculación histórica de esta industria de proceso con PEMEX obliga a considerarla como tal. Es intención del Gobierno Federal lograr la reactivación de la inversión y el crecimiento de la industria petroquímica, como sustento básico del fomento de una industria química moderna y competitiva. Para lograr este objetivo, se ha diseñado una estrategia fundamentada en la desincorporación de los activos petroquímicos secundarios, que actualmente corresponden a PEMEX-Petroquímica. Con la desincorporación, se persiguen los siguientes objetivos económicos básicos:

Se señala con precisión en el programa en comento que es intención del Gobierno Federal lograr:

1. La reactivación de la inversión y el crecimiento de la industria petroquímica, como sustento básico del fomento de una industria química moderna y competitiva para ello ha diseñado una estrategia fundamentada en la desincorporación de los activos petroquímicos secundarios, que actualmente corresponden a PEMEX-Petroquímica. Con la desincorporación, se persiguen los siguientes objetivos económicos básicos:

2. Fomentar el desarrollo de una industria petroquímica globalmente competitiva y de escala mundial.- La participación en la industria petroquímica secundaria de empresas privadas experimentadas, competitivas y poseedoras de recursos de capital y de tecnologías de avanzada, permitirá reordenar y racionalizar los activos desincorporados, para alcanzar una operación más eficiente y competitiva.

3. Promover la inversión en la industria química del país, estimulando su crecimiento y modernización.- La disponibilidad de precursores petroquímicos, de calidad y precios comparables a los internacionales, se constituirá en un importante factor de desarrollo de la industria química, propiciando la integración de cadenas productivas y consolidando empresas con la escala necesaria para competir en los mercados mundiales.

4. Elevar la competitividad global de la planta industrial mexicana.- Paralelamente, la disponibilidad de insumos provenientes tanto de la petroquímica



como de la industria química, en condiciones competitivas en cuanto a precio y calidad respecto de los suministros importados, se convertirá en un poderoso factor de impulso a la eficiencia y competitividad globales de la industria mexicana.

Específicamente, dentro del propio sector petroquímico, con la desincorporación se persigue:

Disponer de recursos tecnológicos y de inversión para superar rezagos y asegurar el crecimiento sostenido de la industria.- Estos requerimientos son muy cuantiosos y pueden estimarse, en lo que resta del decenio, en varios miles de millones de dólares. Se requiere, por tanto, una amplia movilización de recursos de inversión privados, nacionales y extranjeros.

Aprovechar las ventajas estructurales de México en el sector petroquímico.- México es un país con importantes ventajas para el desarrollo de la industria petroquímica, que posee una industria química y más ampliamente, una planta industrial que ha alcanzado un grado apreciable de desarrollo y diversificación. Cuenta, por tanto, con una sólida base de mercado interno para las materias primas que elabora la industria química. El volumen de esta demanda permitiría alcanzar los requerimientos necesarios para incursionar con éxito en los mercados mundiales. Por otra parte, el gas natural que se produce en México es rico en contenido de etano, que constituye la base de la cadena del etileno, una de las más amplias y diversificadas de la industria petroquímica.

El Ejecutivo Federal considera que con la desincorporación permitirá:

- Asignar de manera más eficiente los recursos de que dispone la paraestatal.- En efecto, tras la desincorporación, PEMEX podrá concentrar sus recursos en las actividades de mayor rentabilidad relativa que son, por cierto, las que la Ley le reserva en exclusividad.

Los objetivos señalados nos parecen acertados; sin embargo, consideramos que al "desincorporar", se está dando un paso más en el proceso de privatización, con lo que se está desaprovechando una figura jurídica tan útil e importante como es la concesión, toda vez que permite la participación de los particulares en tales actividades y al mismo tiempo el Estado logra mantener el control en áreas que son de su interés.

El Gobierno Federal no oculta su intención de permitir la participación de la iniciativa privada, al señalar en forma clara en el punto 3.4 del Programa de Reestructuración del Sector Energético que llevará adelante la estrategia de fomentar la participación privada en el sector energético en los ámbitos previstos por la legislación, que no forman parte de las actividades reservadas al Estado. Mediante una adecuada regulación, se definirán con claridad las áreas de complementación de los sectores público y privado. Asimismo se fijarán con precisión los límites de las funciones del Estado como propietario, operador y regulador, garantizando a todos los agentes económicos involucrados relaciones equitativas que propicien la

eficiencia económica del sector para aprovechar óptimamente los recursos de la Nación, sin olvidar que la exclusividad del Estado en la propiedad y el control de los hidrocarburos es incuestionable, derivada del marco constitucional vigente y corresponde al interés nacional.

En el subsector eléctrico, procurará aprovechar las nuevas opciones que ofrece el marco legal en materia de electricidad para dirigir la inversión pública a fortalecer y mejorar la transmisión, despacho y distribución y para continuar alentando la participación privada en la generación de energía eléctrica en cualquiera de las modalidades previstas, así como en su importación y exportación.

Respecto del Marco Regulatorio, señala que es prioritario revisar la regulación vigente en la materia para hacerla más transparente y efectiva, de suerte que aliente la participación de los particulares. En especial, se requiere avanzar en la regulación aplicable a las adquisiciones de energía eléctrica a productores independientes y pequeños productores por parte de las entidades prestadoras del servicio público; al respaldo que estas últimas ofrezcan a los particulares que producen energía; al porteo de la energía generada por particulares; a las adquisiciones de excedentes de generación de cogeneradores y autoabastecedores, entre otras materias. También indica que es preciso asegurar, en especial, que los precios de adquisición de la energía eléctrica generada por particulares alienten la inversión en la producción externa de electricidad, al tiempo que resulten atractivos para las entidades que tienen a su cargo la prestación del servicio público.

### **CONSIDERACIONES AL CAPITULO**

Como se desprende de lo comentado en los puntos anteriores, la figura jurídica de la concesión no se encuentra prevista en la legislación aplicable al Sector Energético, ello se debe principalmente a que en el pasado, esta figura fue utilizada para explotar y saquear al país, las concesiones que otorgaba Porfirio Díaz tenían duración de 100 años, los trabajadores que empleaban las industrias petroleras eran explotados y las zonas petroleras desbastadas ecológicamente. Por lo anterior, esta figura que nos parece tan útil, cuando se utiliza debidamente, en la actualidad se encuentra satanizada y muchas veces, cuando se habla de ella se confunde con la privatización, que es un acto jurídico muy diferente.

No obstante lo anterior, consideramos que ayer, como hoy, la figura jurídica de la concesión no es culpable de la corrupción que existe, todo lo contrario, la concesión es un instrumento, el cual Estado puede utilizar a fin de realizar actividades para las cuales no cuente con recursos suficientes o con la capacidad técnica y económica para explotarla sin tener que llegar a la privatización, situación en el cual el Estado pierde la rectoría de las actividades correspondiente y la recuperación de dicha rectoría implica un proceso mucho más complejo y complicado que la revocación de una concesión o la declaración de rescate cuando considere que el interés público así lo exige.

Por otra parte, sabemos que dentro de la Administración Pública Federal, el puesto de Secretario de Estado, lo desarrolla una misma persona ya sea como Secretario de Gobernación que como Secretario de Pesca o del Trabajo, ello se debe a que el Ejecutivo Federal debe hechar mano del personal con que cuenta y si para ello no tiene personal técnico utiliza el político, lo que repercute en detrimento del manejo, y explotación del Sector Energético. Por ello, consideramos que el Ejecutivo Federal podría utilizar la Concesión en el Sector Energético, ya que ello traería como consecuencia que los concesionarios se asesoran de personas altamente especializadas en dicho campo.

Lo anterior funcionaría siempre y cuando tal figura se encontrara perfectamente regulada, cuidando de que la participación de los mexicanos sea mayor a la participación extranjera y que la legislación aplicable no presente lagunas que puedan dar oportunidad a que se pierda su objeto, que es la prestación un servicio público o realizando el manejo y la explotación óptima de una industria de tal forma que garantice al estado el desarrollo eficiente de tal industria en beneficio de la nación.

Para ello proponemos modificar los artículos 27 y 28 Constitucional, a fin de las actividades que se incluyen dentro del Sector Energético, pasen a ser consideradas de estratégicas a prioritarias, a fin de que las mismas puedan ser concesionadas a particulares que se sometan y realicen las actividades correspondientes, de acuerdo a la legislación aplicable. Para ello, obviamente, se debería promulgar la legislación respectiva, la cual debe ser propuesta, ya sea por el Ejecutivo Federal o por las Cámara, pero con la participación de personas físicas o morales concededoras del Sector, a fin de la legislación que se expida sea congruente con la actualidad y no existan lagunas o contradicciones que puedan dar lugar al indebido uso y aplicación de la concesión, adicionalmente tendrá que hacerse una campaña de moralización en todos los niveles, a fin de atacar la corrupción que nos aqueja y no las instituciones que la sufren.

Al respecto, y tomando en consideración lo manifestado en el primer capítulo de este trabajo, proponemos como concepto de Concesión en el Sector Energético sería la siguiente:

"El acto administrativo, mediante el cual, una autoridad administrativa legalmente facultada para tal efecto, otorga a particulares, por determinado tiempo, facultades para realizar una actividad que puede consistir en la prestación de un servicio público o la explotación de bienes de propiedad pública, directamente relacionados con las actividades y bienes relacionados con el Sector Energético, creando en favor de particular y del estado, las obligaciones y derechos consignados tanto en el título de concesión respectivo como en las leyes aplicables."

## CONCLUSIONES

1. La concesión es una figura jurídica que ha evolucionado, ya que de considerarse un don o merced que concedía el rey a sus vasallos sin mayor requisito que la simpatía que sentía por el concesionario, se ha convertido en un instrumento del cual el Estado se auxilia para cumplir con funciones que está obligado a realizar, así como para obtener o aprovechar mejor los recursos de los cuales dispone sin tener que invertir recursos que puede disponer para otras actividades.
2. En México, la legislación aplicable a las concesiones, tiene como principal objetivo garantizar al Estado el ejercicio de sus funciones y el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra parte, otorgar al concesionario la seguridad jurídica y los medios adecuados para que realice la explotación de la concesión, en el entendido que de no realizarla conforme a lo previsto tanto en el título de concesión como en la legislación aplicable, puede perder los derechos que le fueron conferidos.
3. Los derechos que se otorgan mediante un título de concesión no se establecen en interés exclusivo del concesionario, sino en interés de la comunidad, así el Estado tiene en todo tiempo y de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable, ejercer el derecho de rescate.
4. Los derechos que otorga una concesión son personales, en virtud de que el concesionario no puede transmitir libremente los derechos que le otorga la concesión; sin embargo, cuando se trata de la explotación de bienes o productos, los cuales deben ser enajenados, por ejemplo en las concesiones mineras, los minerales extraídos son vendidos, luego el concesionario ejerce derechos reales.
5. Existe una dualidad en la naturaleza jurídica de la concesión, pues aún cuando tiene un carácter eminentemente administrativo no deja de tener un carácter contractual, ya que en el mismo existen elementos contractuales, en los cuales la voluntad de las partes es un factor decisivo tales como el consentimiento del concesionario para solicitar y aceptar el otorgamiento de la concesión y otros elementos que escapan a la voluntad de las personas que participan y quedan sujetos a lo establecido en las leyes respectivas.
6. La facultad de otorgar concesiones corresponde a Ejecutivo Federal, sin embargo, en virtud de que el mismo forma parte de un poder supremo, tal

facultad corresponde en realidad al Estado y la debe ejercer de acuerdo con las leyes aplicables.

7. La agrupación del Sector Energético la realiza el Ejecutivo Federal así como su planeación y dirección, para ello se auxilia de las dependencias y organismos que conforman parte de la administración pública federal centralizada y paraestatal.
8. En virtud de que la mayoría de las actividades que corresponden al Sector se consideran estratégicas, la participación del sector privado es mínima y reciente, por lo que el mismo carece de experiencia.
8. En la mayor parte de la legislación aplicable, no se establece como requisito indispensable conocimientos y experiencia para ocupar puestos de dirección de los organismos encargados del manejo y dirección del Sector Energético, por lo que es manejado en gran parte por personal que no tiene conocimientos del mismo, lo que no garantiza al estado su óptima dirección, desarrollo y explotación.
9. La figura jurídica de la Concesión dentro del Sector Energético, no está prevista en la legislación aplicable, en virtud de que existe prohibición Constitucional al respecto, por lo que no ha sido utilizada, ocasionando con esto que no se aprovechen los beneficios que representa su empleo.
10. Se proponen modificaciones a los artículos 27 y 28 Constitucionales, a fin de que las actividades correspondientes al Sector Energético dejen de considerarse estratégicas y se clasifiquen como prioritarias, esto con el objeto de permita otorgar concesiones respecto de las mismas y, en consecuencia, crear leyes modernas que garanticen el otorgamiento imparcial de concesiones a particulares y regulen perfectamente el debido cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios y que igualmente, garantice sus derechos.

## APENDICE

Con fecha posterior a la autorización del presente trabajo y antes de su impresión, el Presidente Ernesto Zedillo, propuso reformas a los artículos 27 y 28 Constitucionales, con el objeto de que el servicio público de energía eléctrica deje de ser considerado como una área estratégica y pase a ser considerada como prioritaria, con ello se permitirá la participación de los particulares en tal actividad, mediante el otorgamiento de concesiones. El estado únicamente se reservará en forma exclusiva el control operativo de la red nacional de transmisión y el llamado despacho de energía eléctrica, por conducto de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. A continuación transcribimos la mencionada iniciativa, que a la letra dice:

### **"INICIATIVA.- DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ENERGIA ELECTRICA, QUE PRESENTA EL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

Los mexicanos estamos decididos a enfrentar con unidad, visión y confianza los desafíos de nuestro tiempo. La consolidación de una plena normalidad democrática, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el establecimiento de bases sólidas para un crecimiento económico con justicia social, son retos fundamentales de los mexicanos de hoy.

Nuestra generación ha acreditado su voluntad de transformación, al impulsar reformas estructurales para crear un futuro de mayores oportunidades. Esa voluntad ha sido el estímulo para avanzar en la superación de cada reto.

Las reformas estructurales le han permitido al Gobierno de la República destinar más recursos que nunca al desarrollo social y al combate a la pobreza. Ese compromiso se refleja en el hecho de que en 1999 el gobierno destinará casi el sesenta por ciento de los recursos del gasto programable al gasto social. Sólo perseverando en el rumbo y profundizando los cambios estructurales, tendremos condiciones de progreso y justicia para todos.

Para generar los empleos que hacen falta, mejorar gradual y consistentemente los ingresos y elevar el nivel de vida de los mexicanos, es esencial lograr un crecimiento sostenido, así como incrementos constantes en la productividad de nuestra economía. Nada de esto es posible sin electricidad.

Para poder crecer, todos los sectores económicos dependen de la disponibilidad de un suministro eléctrico suficiente, confiable, de calidad y a precios competitivos. Con la industrialización del país y el crecimiento del sector servicios, la actividad económica en general se ha vuelto más intensiva en el uso de electricidad. Esto implique que se requiere cada vez de más electricidad para generar mayor valor agregado.

Además de ser esencial para el desarrollo de la planta productiva, la electricidad también lo es para que las familias mexicanas gocen de condiciones de vida dignas. Por la importancia que tiene en las más diversas áreas de la vida cotidiana de la población, en su seguridad y en su bienestar, la electricidad ha sido una demanda social muy sentida. Por ello, es motivo de especial orgullo que hoy 95 de cada 100 mexicanos dispongan ya de servicio eléctrico y disfruten de sus beneficios.

Para que sea motor del desarrollo nacional, los mexicanos hemos modificado en diversas ocasiones la estructura de la industria eléctrica. De este modo, nuestro sector eléctrico ha sido capaz de dar respuesta efectiva a los requerimientos cambiantes y exigentes de nuestra economía y de la sociedad mexicana en su conjunto.

En sus inicios, a finales del siglo pasado, la electricidad fue generada por la industria privada, especialmente en los sectores textil y minero, destinándose principalmente al autoconsumo. Los excedentes que se comercializaban eran limitados y no cubrían la demanda de otros sectores de la economía de la población en general. La ausencia de un marco normativo y de instituciones que regularan su producción, transmisión y distribución, dio lugar a un desarrollo inicial sin coordinación en era industria.

A partir de los años veinte, comenzó un primer esfuerzo para ordenar la industria eléctrica con la creación de la Comisión Nacional para el Fomento y Control de la Industria de Generación y Fuerza, más tarde conocida como Comisión Nacional de Fuerza Motriz. Para dar sustento a la regulación que empezaba a realizar el Estado, en 1926 se promulgó el Código Nacional Eléctrico y en 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respecta a la facultad del H. Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica.

Hasta mediados de la década de los treinta, el papel del Estado se concretó a expedir disposiciones jurídicas para la industria eléctrica y a desarrollar una estructura institucional, como complemento de las labores de las empresas privadas. En 1937, el gobierno federal creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con el objetivo fundamental de acelerar la cobertura del suministro.

En las décadas de los cuarenta y cincuenta, el Estado adquirió un papel creciente en la industria eléctrica, a través de una activa política de inversión, ya que sólo las grandes concentraciones urbanas y las incipientes zonas industriales gozaban de este servicio. Durante los cuarenta, debido a la limitada capacidad de generación, sólo la mitad de los mexicanos contaban con electricidad. La capacidad instalada en 1940 era tan sólo de 479 megawatts (alrededor del 1.3 por ciento de la actual). En los años cincuenta, se avanzó hacia la electrificación del país y se le dio impulso especial a la electrificación rural. Aún así, los sistemas eléctricos continuaban aislados y las interrupciones prolongadas y geográficamente extensas eran frecuentes.

En 1960, se nacionalizó la industria eléctrica. La reforma constitucional correspondiente estableció en el sexto párrafo del artículo 27 la exclusividad de la Nación en lo relativo a generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación del servicio público. Para entonces, el gobierno federal había adquirido las acciones de las empresas eléctricas privadas, al tiempo que había reforzado el papel de la CFE. Con esto se logró la integración de los distintos sistemas eléctricos regionales que existían entonces en el país. A raíz de la fusión y compra de acciones de diversas empresas que prestaban el servicio eléctrico en la región central del país, surgió la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Esta compañía continuó operando de manera independiente respecto de la CFE para satisfacer la demanda de energía eléctrica en esa parte del territorio.

Las características técnicas de la industria en los años sesenta demandaban, por razones de economías de escala, grandes proyectos. Su financiamiento requirió la participación del sector público con el apoyo de la banca internacional de desarrollo.

En el decenio de los setenta, a iniciativa de CFE, se lograron la interconexión de los sistemas eléctricos que habían dejado las diversas empresas y la unificación de la frecuencia eléctrica en 60 ciclos por segundo. Esto abrió la posibilidad de normalizar equipos eléctricos y reducir significativamente los costos de la energía eléctrica mexicana. Los avances en la legislación secundaria se plasmaron en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que desde 1975 estableció las normas de funcionamiento de la nueva industria eléctrica bajo el criterio de exclusividad estatal en la prestación del servicio público.

Durante este período, se observaron tasas de inflación considerablemente superiores a las observadas en las dos décadas anteriores. Las tarifas del servicio eléctrico, a pesar de las necesidades de los suministradores, no se ajustaron al ritmo de crecimiento inflacionario, lo que debilitó las finanzas de los suministradores de la industria eléctrica. Las diferencias entre las tarifas eléctricas y los costos de la generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad provocaron niveles crecientes de subsidio, por lo que no fue suficiente el financiamiento bancario y se tuvo que recurrir a las aportaciones del gobierno federal.

Con este modelo, los subsidios a las tarifas eléctricas provocaron que la expansión del sector no fuera autofinanciable y que las entidades públicas responsables del sistema eléctrico adquirieran importantes pasivos financieros. Así, si bien continuó aumentando la capacidad instalada de nuestro sistema eléctrico, la expansión se dio de manera discontinua, dependiendo de las posibilidades de acceso a recursos crediticios.

Las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, de diciembre de 1992, y una nueva reglamentación abrieron un espacio limitado para la participación privada nacional y extranjera en el sector, al precisar el criterio de servicio público y delimitar las actividades que están a cargo del Estado en forma exclusiva y aquellas en las que pueden participar los particulares. Este cambio implicó un reconocimiento de la necesidad de sumar el esfuerzo privado para ampliar la oferta eléctrica, ante las limitaciones financieras del gobierno federal y las demandas sociales de una población creciente. Esta suma de esfuerzos se volvió también posible gracias a cambios tecnológicos en el sector eléctrico que abrieron nuevas oportunidades de participación privada.

En virtud de esas reformas, los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica bajo esquemas de autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente de energía eléctrica. Sin embargo, debe reconocerse que dadas las restricciones que todavía impone la estructura institucional a los inversionistas, el número de participantes privados es muy limitado. Además, en el caso de los productos independientes, dado que los suministradores públicos son por mandato de Ley sus únicos compradores, la realización de estos proyectos exige obligaciones de largo plazo a cargo de éstos y, en última instancia, del gobierno federal.

En su momento, la nacionalización de la industria eléctrica repondió a las necesidades de una rápida integración del sistema eléctrico nacional y de extender la cobertura de los servicios



eléctricos en el país. Hoy podemos afirmar que los objetivos que llevaron a la nacionalización de la industria eléctrica han sido plenamente cumplidos.

Contamos hoy con una plataforma eléctrica que aún es suficiente; pero que requiere del esfuerzo de nuevos participantes para su desarrollo futuro. Contamos con una capacidad de generación que satisface en estos momentos la demanda nacional, con una red de transmisión que cubre la mayor parte del territorio nacional y con sistemas de distribución en todas las localidades del país. Contamos sobre todo, con trabajadores, técnicos e ingenieros electricistas con una amplia experiencia y una gran capacidad en la operación y el mantenimiento de sistemas eléctricos, cuya participación ha sido esencial para mantener el crecimiento y para modernizar un sector decisivo en el progreso económico y social del país.

Durante décadas, los mexicanos hemos invertido grandes cantidades de recursos para desarrollar la infraestructura eléctrica con la que contamos. Gracias a ello, hemos cumplido el objeto de llevar electricidad a prácticamente toda la población. El Estado mexicano ha cumplido su parte en el desarrollo de esta tarea. Nuestra infraestructura eléctrica es una de las más importantes del mundo.

La capacidad instalada de todo el país asciende en estos momentos a más de 36 mil megawatts. La infraestructura eléctrica, si bien es suficiente en la actualidad está llegando a sus límites y presenta insuficiencias para hacer frente a los retos inmediatos del sector.

Desde hace cincuenta años, la demanda de electricidad ha registrado un crecimiento anual superior al del producto interno bruto. La experiencia internacional muestra que la participación de la electricidad en el balance de la energía continúa aumentando en cada etapa de desarrollo. Con el crecimiento de la economía y del ingreso de las familias mexicanas, y dada la estructura demográfica de la población, deben esperarse incrementos muy importantes en la demanda de energía eléctrica aumentará cerca de 6 por ciento cada año. Ello obligará a aumentar rápidamente la capacidad de generación, así como a modernizar y ampliar los sistemas de transmisión y distribución.

Para el año 2005 se requerirá que la capacidad de generación aumente en cuando menos 13 mil megawatts para poder hacer frente a las necesidades del país. Ello implica un incremento equivalente a más de una tercera parte de la capacidad hoy disponible, que ha sido instalada a lo largo de más de un siglo. De este modo, habrá que hacer en unos cuantos años lo que antes tomó décadas. Asimismo, habrá que hacerlo durante muchos años más para poder sostener el crecimiento continuo de la economía y crear los empleos permanentes, productos y bien remunerados que demandará una población económicamente activa en expansión. Además, habrá que hacerlo con una menor disponibilidad de recursos presupuestarios que en el pasado.

El reto es aún mayor si se toma en cuenta el esfuerzo que entrañará mejorar la red de transmisión y elevar su confiabilidad, su seguridad, así como la calidad de servicio, ya que en años recientes los limitados niveles de inversión han estado condicionados por la escasez de recursos públicos y las restricciones presupuestarias. Esto ha retrasado mejoras o ampliaciones de instalaciones que limitan algunos enlaces del sistema interconectado nacional. Estas limitaciones no permiten aprovechar a plenitud la capacidad de generación, lo cual necesariamente incrementa el costo de producción de la energía eléctrica y reduce la eficiencia y confiabilidad del sistema.

El esfuerzo en materia de distribución no será menor. La inversión ha sido insuficiente, sobre todo en momentos de estrechez económica. Hoy día, la falta de recursos y de inversión se manifiesta en pérdidas relativamente elevadas de electricidad. Además, la calidad y confiabilidad del servicios, sobre todo en la zona centro del país, muestran indicadores por debajo de los requeridos para el desarrollo de México. Esto a pesar del valioso esfuerzo de nuestros técnicos y trabajadores electricistas. Elevar y unificar los niveles de eficiencia en todo el territorio nacional y mejorar en conjunto estos indicadores será una labor prioritaria que requerirá un importante esfuerzo y grandes recursos en el futuro inmediato.

En suma, durante los próximos años, los mexicanos tendremos que aumentar muy aceleradamente la oferta de electricidad, al tiempo que elevamos la eficiencia y mejoramos el servicio. Se trata de un gran reto que solo podremos superar en la medida en que seamos capaces de sumar esfuerzos. En ese reto está en juego el bienestar de los mexicanos, tanto por el impacto de la energía eléctrica en el dinamismo de la planta productiva nacional como en la calidad de vida de las familias mexicanas.

El reto de la expansión y modernización del sistema eléctrico representa necesidades de inversión que, tan solo para los próximo seis años, se estiman en 250 mil millones de pesos a precios actuales. Para tener una idea del esfuerzo en términos relativos, esta cantidad equivale a un poco más que los recursos que erogará el gobierno federal en educación y seguridad social durante 1999 o aproximadamente a una cuarta parte del total del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999.

Alternativamente, con estos recursos se podría satisfacer, ya sea una gran parte de los requerimientos de inversión para los próximos 10 años en infraestructura hidráulica para proveer de agua potable, alcantarillado y saneamiento a todos los mexicanos, o rehabilitar y modernizar el total el total de los distritos de riego y ampliar la frontera agrícola en 2 millones de hectáreas.

Pretender enfrentar los retos del sector eléctrico exclusivamente con recursos fiscales, implicaría estar dispuestos a afectar programas de desarrollo e infraestructura social y así evitar que muchos mexicanos obtengan los mínimos de capacidades y bienestar necesarios para acceder a un trabajo adecuadamente remunerado que les permita elevar su nivel de vida. El gobierno de la República no rehuye sus compromisos sociales. Sin embargo, los recursos público son limitados y las necesidades de inversión crecientes. Por esto, para asegurar la disponibilidad de inversiones públicas para el bienestar social, al tiempo que atendemos las necesidades de la industria eléctrica nacional, debemos ampliar los espacios necesarios para la concurrencia de los sectores público, social y privado en su desarrollo. La madurez de la economía y de la industria eléctrica, así como los nuevos desarrollos tecnológicos que permiten escalas de producción menores y más eficientes y la disponibilidad de recursos en los mercados financieros internacionales para estos proyectos, hacen propicio el momento actual para impulsar dicha concurrencia.

Durante varias décadas, el esquema de exclusividad estatal fue el apropiado para integrar el sistema eléctrico nacional y ampliar su cobertura a todo el territorio del país. La tecnología disponible y la escala de los proyectos requeridos, así como las fuentes de inversión existentes, hicieron necesario que esta etapa del crecimiento se diera a partir de la centralización de los

instrumentos de desarrollo de la industria eléctrica en el sector público. En estas condiciones; *el considerar a la electricidad como área estratégica a cargo del Estado en forma exclusiva fue el sustento natural para la consolidación de la infraestructura eléctrica nacional.*

Hoy en día, las exigencias de desarrollo del sector eléctrico, los cambios tecnológicos y la transformación de las condiciones en las que opera, han dejado de ser compatibles con este esquema. Se requieren nuevos mecanismos que permitan sumar al esfuerzo del sector público el del sector privado para enfrentar el enorme reto que tiene el país para contar con un suministro suficiente de energía eléctrica.

Se requiere, en suma, una nueva transformación de nuestra industria eléctrica, que reafirme la rectoría del Estado en un entorno de mayor apertura y competencia en el sector. Una transformación que proteja la seguridad y la soberanía de la Nación y que garantice el crecimiento de la industria eléctrica, la competitividad de nuestra economía y el bienestar de la población, para que nuestro país no se quede rezagado frente a otros muchos que ya han iniciado la reforma de sus sectores eléctricos.

La gran demanda de recursos en el sector; los requerimientos presupuestarios para dar adecuada atención a diversas prioridades sociales y para desarrollar la infraestructura básica del país; el avance tecnológico de la industria eléctrica, y la mayor disponibilidad de recursos privados, tanto nacionales como extranjeros hacen indispensable que el modelo eléctrico del país sea más incluyente. Sólo así podremos asegurar que los mexicanos contaremos con las inversiones requeridas para que exista un servicio eléctrico suficiente en todas las regiones del país, de creciente calidad y a un costo competitivo y transparente.

La participación exclusiva del Estado en el servicio público de energía eléctrica ya no puede ser el sustento de la evolución que requiere nuestro sistema eléctrico. De hecho, esa exclusividad puede llegar a convertirse en un obstáculo para su expansión y modernización. Postergar la apertura a la participación social y privada implicaría poner en riesgo la oferta de electricidad en el futuro cercano y con ello el potencial de progreso material y el bienestar de todos los mexicanos. Postergarla implicaría también poner en riesgo la capacidad del Estado para dar respuesta, con los mismos recursos globales, a las necesidades de inversión social y de expansión de otros tipos de infraestructura básica.

*Durante los últimos años, los avances tecnológicos han cambiado fundamentalmente las posibilidades de participación y competencia de la industria eléctrica. En la generación de electricidad, los avances en resistencia de materiales y en métodos de fabricación de plantas turbogas y ciclos combinados han permitido reducir el tamaño económico de las plantas de generación, aumentando al mismo tiempo su eficiencia y disminuyendo los tiempos de construcción. De esta manera, se ha hecho posible la competencia entre generadores de energía en muchos de los sectores eléctricos de distintos países del mundo, lo que hace factible la creación de un mercado de energía en el que naturalmente podrían concurrir diversos participantes públicos y privados.*

Los desarrollos tecnológicos en comunicaciones y en sistemas de información han permitido mejorar notablemente los estándares de calidad y confiabilidad de las redes de transmisión y distribución. Gracias a ello, en distintos países se ha abierto el acceso a las redes de transmisión

y distribución para que generadores y usuarios puedan elegir con quiénes establecer relaciones comerciales para la venta y adquisición de electricidad.

La evolución de la estructura organizacional del sector a nivel mundial atiende a la necesidad de aumentar la eficiencia en la operación y propiciar el desarrollo de la industria eléctrica. Los desarrollos tecnológicos que se han descrito anteriormente permiten la creación de sistemas competitivos que tendrán como efecto una mayor eficiencia en el suministro de energía eléctrica y la reducción de costos para la economía nacional en su conjunto. Es por este motivo, que aun contando con los recursos públicos necesarios para la expansión del sector, la apertura del mismo ofrecería importantes beneficios para los mexicanos.

La rectoría del Estado no implica ser el único y exclusivo participante en el sector eléctrico, sino crear instituciones y normas que garanticen que la sociedad cuente con la electricidad que necesita, al menor costo posible. Hoy, las enormes necesidades de ampliación del sector eléctrico, los requerimientos de alta calidad en el suministro, los adelantos tecnológicos y la necesidad de contar con recursos adicionales para financiar otros requerimientos sociales, exigen evolucionar de un esquema que limita la participación privada a uno que facilite una amplia concurrencia social, dentro de un marco de efectiva regulación estatal, definida en las leyes que establecen las condiciones de operación del sector.

Por razones similares, diversos países han reestructurado su sector eléctrico en los últimos años, constituyendo mercados competitivos que han alentado la participación de nuevos actores y han permitido elevar la competitividad en la prestación de este servicio. Tal ha sido el caso de Argentina, Chile, Noruega, Nueva Zelanda, Inglaterra y algunas regiones de América del Norte. Esa misma respuesta es la que se está aplicando en prácticamente todos los países latinoamericanos que están reestructurando su industria eléctrica, como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

En el mundo, la empresa eléctrica integrada desde la generación hasta las ventas está dejando su lugar a empresas especializadas en cada segmento de la industria, en un ambiente de competencia creciente y de mayor atención a sus respectivos clientes.

El cambio estructural que propongo mediante la presente iniciativa se inscribe en una corriente de transformación mundial del sector eléctrico. Sin embargo, como se ha argumentado aquí, su necesidad en México obedece a razones propias y su planteamiento es congruente con la evolución del sector en los últimos años y con las necesidades particulares de la población y de la industria.

De la misma forma que en su momento la expansión de la cobertura eléctrica fue una prioridad para nuestro país que tuvo que ser satisfecha con recursos públicos, hoy es apremiante responder a las necesidades sociales de educación, salud, vivienda y otra infraestructura básica en las que difícilmente participaría el sector privado. Como ejemplo, uno de esos desafíos es el relativo al agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Actualmente, más de 13 millones de mexicanos carecen de servicio de agua potable y más de 26 millones no cuentan con alcantarillado. Adicionalmente, en los próximos 10 a 12 años, deberemos dotar de estos servicios a 30 millones de mexicanos. A esto deben agregarse los requerimientos de infraestructura para la protección del medio ambiente y para el control de

inundaciones. Hay que recordar que hoy en día sólo el 21 por ciento del agua que se consume en nuestro país es tratada.

La infraestructura de las zonas de riego, que utilizan el 83 por ciento del agua que se consume en el país, presenta un mercado deterioro que es indispensable revertir. Para ello, se requiere concluir la rehabilitación y modernización de los distintos y unidades de riego, en beneficio de más de 6 millones de hectáreas.

Se prevé que los recursos totales que se requerirán para el desarrollo y modernización de infraestructura hidráulica hasta el año 2010 asciendan a 350 mil millones de pesos. Sin embargo, manteniendo la tendencia actual de inversión pública, apenas se alcanzarían a cubrir 100 mil millones de pesos.

Así, para continuar con la transformación estructural que fortalece nuestra economía; para asegurar la expansión y competitividad de nuestra planta productiva, y para afianzar la acción social del Estado y mejorar la infraestructura básica de nuestro país, me permito someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma propone reservar a la Nación en forma exclusiva, en el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, el control operativo de la red nacional de transmisión, abriendo las demás actividades de la industria eléctrica a la concurrencia de los sectores público, social y privado. En congruencia, la iniciativa propone modificar el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, a efecto de establecer que dicho control operativo sea una actividad estratégica y de redefinir a la electricidad en sus diferentes segmentos como un área prioritaria para el desarrollo nacional sobre la que el Estado ejerce su rectoría en los términos del artículo 25 constitucional. Para reafirmar esta rectoría, el Estado conservaría el dominio sobre los bienes que integran las redes generales de transmisión y de distribución, vitales para el suministro de energía eléctrica. Asimismo, el Estado conservaría como área estratégica la generación de energía nucleoelectrónica.

La reforma que propongo pretende sentar las bases constitucionales para establecer el marco legal e institucional de una nueva industria eléctrica nacional, en la que se permitiría la participación del sector privado en la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. De ser aprobada, en su oportunidad enviará a consideración del H. Congreso de la Unión, un paquete de reformas a la legislación secundaria sobre la materia, para transitar hacia un mercado de electricidad que facilite la concurrencia de los sectores público, social y privado. En consecuencia, el esfuerzo inicial debe centrarse en desarrollar el marco institucional para reforzar la rectoría del Estado y establecer un mercado de electricidad.

Para el proceso de reforma y reestructuración, el sector eléctrico nacional deberá seguir una serie de etapas que permitan una transición sólida y ordenada. El proceso comenzaría con la reorganización de CFE y Luz y Fuerza del Centro (LFC), para prepararlas para el nuevo entorno. Posteriormente, tendría que haber una etapa de apertura de la industria eléctrica, que permita la participación en nuevos proyectos de inversionistas privados. Sólo hasta después de esta etapa se iniciaría el proceso de apertura a la participación privada en el capital social de las empresas pública. Esto implica que esta participación no se realizaría durante la presente administración. Una reforma como la que se plantea, debe hacerse minuciosamente, sin apresuramientos que pudiesen afectar sus beneficios potenciales o la transparencia del proceso.

Una vez constituido un mercado eléctrico competitivo, existiría un mayor número de participantes en la industria que en la actualidad. Así, deberán distinguirse las empresas de generación encargadas de la producción de energía eléctrica; las empresas de transmisión responsables de la conducción de energía eléctrica a través de las líneas de alta tensión; las empresas regionales de distribución responsables de la conducción de energía eléctrica en líneas de media y baja tensión a los usuarios finales, y el organismo encargado del control operativo de la red nacional de transmisión y de la operación del mercado eléctrico mayorista, responsable de las operaciones del sistema de transmisión y el mercado mayorista.

En la nueva industria eléctrica, la actividad de generación se convertiría en una actividad completamente competitiva, en la que podrían concurrir los sectores público, social y privado. El Estado continuaría a cargo, en forma exclusiva, de la generación de energía nucleoelectrónica, a través de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que habría de constituirse para este efecto. También se constituirían una o varias empresas de participación estatal para administrar las plantas hidroeléctricas que están destinadas a propósitos múltiples y que por sus dimensiones no tienen la capacidad de afectar substantivamente la operación del mercado. Por su parte, la infraestructura de generación eléctrica de las demás centrales hidroeléctricas podría ser concesionada a los particulares, quienes además podrían ser propietarios y operar libremente cualquier otro tipo de plantas de generación.

En virtud de que la red nacional de transmisión constituye el sistema físico a través del cual se lleva a cabo la conducción de la electricidad en la mayor parte del país, su operación tiene una importancia estratégica. Por ello, se propone que el Estado mantenga en forma exclusiva el control operativo de la red nacional de transmisión y, en consecuencia, el llamado despacho de energía eléctrica, por conducto de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Este organismo se encargaría de determinar el orden de entrada de las centrales generadoras a la red nacional de transmisión, bajo criterios técnicos y económicos preestablecidos, asegurando el acceso no discriminatorio a esta red y la transparencia en la operación del mercado.

Por su parte, una empresa podría tener concesionados los activos físicos de la red nacional de transmisión que corresponde al sistema interconectado nacional. Esta empresa sería responsable de la ampliación, conservación y mantenimiento de estos activos, pudiendo recibir una contraprestación por estas actividades. La empresa concesionaria tendría la obligación de ejecutar las maniobras ordenadas por el organismo descentralizado en su carácter de controlador operativo del sistema.

La distribución de energía eléctrica a través de redes de media y baja tensión estaría concesionada a empresas regionales de distribución. El país se dividiría en varias áreas de distribución en las que podrían operar empresas privadas.

Para efectos de su regulación, las redes de transmisión y de distribución habrían de identificarse como generales o particulares. Las redes generales estarían integradas por la infraestructura destinada al suministro de energía eléctrica a gran escala, mientras que las redes particulares lo estarían por las líneas de transmisión y distribución necesarias para el autoabastecimiento y para el suministro en pequeña escala.

Los activos físicos que integrasen las redes generales de transmisión serían del dominio público de la Federación. Los activos de las redes generales de distribución, las cuales estarían a cargo de las nuevas empresas regionales una vez que se haya llevado a cabo el proceso de reestructuración, también serían del dominio público de la Federación.

Los concesionarios de redes generales de transmisión y de distribución estarían sujetos a regulación por parte del Estado, sobre seguridad, calidad y precio. El Estado establecería las tarifas máximas y definiría mecanismos de control y revisión tarifaria para que las ventajas que produzca la competencia, el avance tecnológico, la productividad y el funcionamiento del mercado sean trasladadas a los consumidores.

Los generadores, distribuidores y los usuarios que por sus consumos elevados sean considerados calificados operarían a través de un mercado eléctrico mayorista. Conviene que este mercado sea operado por el mismo organismo público que tenga a su cargo el control operativo de la red nacional de transmisión. Este organismo tendría la función de determinar, con base en criterios de costo mínimo y de seguridad de la red, la asignación de la capacidad de generación que cubra la demanda de los usuarios.

Los generadores conectados a la red nacional de transmisión venderían energía al mercado, al que concurrirían como compradores los distribuidores, los comercializadores de energía y los usuarios calificados. Los generadores podrían también celebrar contratos de largo plazo para el pago de las diferencias que resultasen entre el precio de las transacciones efectuadas en dicho mercado y el precio pactado por las partes. El funcionamiento de este sistema fomentaría la competencia entre los generadores, teniendo como resultado una mejor calidad y un menor precio.

La gran mayoría de los usuarios del servicio de distribución serían los que tuviesen consumos relativamente bajos, como las empresas medianas y pequeñas y los clientes residenciales. Estos usuarios recibirían un servicio integrado por parte de la empresa de distribución de su región. El suministro que recibiesen incluiría la conducción y venta de la energía eléctrica. El precio que pagarían al distribuidor sería regulado y la metodología para su cálculo establecería incentivos que promoviesen la reducción del precio al consumidor final.

La factura de los consumidores desglosaría el precio de generación, la tarifa de transmisión y la tarifa de distribución. El precio de generación sería determinado en el mercado eléctrico mayorista, mientras que las tarifas de transmisión y distribución serían reguladas por el Estado a través de un régimen de tarifas máximas.

La reforma permitiría que los usuarios del servicio de distribución se beneficien de la competencia en la generación de energía eléctrica y del establecimiento de incentivos para que los distribuidores mejoren su eficiencia y disminuyan sus costos. Una adecuada regulación y vigilancia del Estado permitiría que las ganancias que se obtengan beneficien a los usuarios finales.

Para los usuarios calificados, entre los que estarían las grandes empresas industriales, los beneficios de elegir al suministrador podrían ser mayores que contratar el suministro integrado con la empresa de distribución. Por ello, estos usuarios podrían adquirir la energía eléctrica con

una empresa de generación, con un comercializador o en el mercado eléctrico mayorista, o bien contratar el suministro con la empresa de distribución de su región. En caso de requerirlo, el usuario podría contratar con la empresa de distribución únicamente el servicio de conducción de energía eléctrica.

La segmentación funcional de la industria eléctrica y la creación de un mercado eléctrico harían indispensable la adecuación del marco institucional del sector para lograr una clara separación de atribuciones y fortalecer la función reguladora del Estado.

El ámbito de participación del Estado en la industria eléctrica comprendería la conducción de la política energética del país; la definición y financiamiento de programas de electrificación rural y en zonas populares que aseguren el suministro eléctrico a todos los mexicanos; el otorgamiento de subsidios transparentes y directos a quienes verdaderamente los necesitan; la generación exclusiva de energía eléctrica de origen nuclear; la operación de algunas plantas hidroeléctricas y la de otras para respaldo del sistema; el control operativo de la red nacional de transmisión; la operación del mercado mayorista, y la expedición y aplicación de la regulación de la industria eléctrica en general.

En congruencia con lo expuesto, la presente iniciativa de reformas constitucionales en materia de energía eléctrica, que por su digno conducto presento a la consideración del Constituyente Permanente, se sustenta en las consideraciones siguientes:

**Primera.-** La capacidad de nuestro país para mantener el dinamismo de su economía y mejorar las condiciones de vida de la población depende en gran medida de la expansión y modernización del sector eléctrico nacional. Frente a las elevadas tasas de crecimiento de la demanda eléctrica que se prevén para los próximos años, se requiere de una nueva transformación de la industria eléctrica nacional; una transformación que reafirme la rectoría del Estado en un entorno de mayor apertura y competencia en el sector.

**Segunda.-** Los requerimientos de inversión en el sector eléctrico durante los próximos años ejercerán una presión sin precedente sobre las disponibilidades presupuestarias y la capacidad financiera del sector público.

**Tercera.-** Pretender enfrentar todos esos requerimientos exclusivamente con recursos públicos, implicaría no solo poner en riesgo la modernización y expansión del sector eléctrico, sino también transferir parte de los fondos indispensables para atender necesidades básicas de las familias mexicanas.

**Cuarta.-** El avance tecnológico experimentado en los últimos años hace factible que el sector privado complemente al Estado en la tarea de impulsar al sector eléctrico. La suma de esfuerzos es la mejor garantía de que el país contará con un sector eléctrico acorde con su dinámica de crecimiento y con las aspiraciones de progreso y bienestar de los mexicanos.

**Quinta.-** La eficiencia y la competitividad de la industria eléctrica nacional serían promovidas por medio de la operación de un mercado eléctrico que permita garantizar que la demanda existente en cada momento sea cubierta con la energía eléctrica



generada por las plantas que ofrezcan las mejores condiciones de seguridad, estabilidad y precio.

**Sexta.-** La inversión privada, nacional y extranjera, haría posible la adquisición de las tecnologías más avanzadas para la adecuada expansión del sector eléctrico nacional, lo cual permitiría que nuestra economía continúe compitiendo en las mejores condiciones en el ámbito internacional.

**Séptima.-** La concurrencia de los sectores público, social y privado reforzaría la capacidad del Estado para atender objetivos prioritarios en materia de desarrollo social y combate a la pobreza, al igual que en materia de infraestructura básica para el país, como la relativa al agua.

**Octava.-** La reforma permitiría financiar los pasivos laborales de los actuales suministradores eléctricos mediante la creación de un mecanismo que respalde la totalidad del monto de los derechos de jubilación. En un ambiente de absoluto respeto a los derechos de los trabajadores eléctricos, las relaciones laborales de las empresas del sector eléctrico se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional.

**Novena.-** La expansión de la industria que resultada de estas reformas y que la convertiría en uno de los sectores de mayor dinamismo de nuestra economía, sería una fuente de generación de empleos permanentes no sólo en ésta sino también en otras ramas industriales y de servicios.

**Décima.-** El Estado mantendría como área estratégica la generación nuclear y el control operativo de la red nacional de transmisión, actividad fundamental para la seguridad y funcionamiento del sistema eléctrico, al tiempo que ejercería su rectoría sobre el resto de la industria eléctrica como actividad prioritaria para el desarrollo del país.

### **Señores Legisladores:**

México busca ampliar sus horizontes económicos y tecnológicos para brindar mayor bienestar a su población. El Estado debe garantizar, como rector de la economía mexicana, condiciones y oportunidades para que los sectores social y privado puedan participar en la creación de infraestructura eléctrica, como palanca para el desarrollo del país.

Esta es una iniciativa con un contenido eminentemente social. Lo tiene porque parte del reconocimiento de que una industria eléctrica moderna es indispensable para responder a las expectativas de desarrollo y bienestar de la sociedad. Lo tiene, también, porque crea las condiciones para una amplia concurrencia de los sectores público, social y privado, bajo la rectoría del Estado en esta área del desarrollo nacional.

De merecer la aprobación del Constituyente Permanente, las reformas permitirán al Estado canalizar más recursos públicos para el cumplimiento de los objetivos sociales que la Constitución y las leyes que de ella emanan le encomiendan y para apoyar el desarrollo de nueva infraestructura básica, especialmente en el sector hidráulico. Además, en el marco del respeto absoluto a los derechos laborales de los trabajadores, estas reformas permitirán una

mayor expansión de la industria eléctrica, lo que generará nuevas fuentes de empleo permanentes.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, Ciudadanos Secretarios, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTICULO UNICO.-** Se reforman el sexto párrafo del artículo 27 y el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**\*Artículo 27.- ...**

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicana, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, el cual no podrá ser concesionado a los particulares.

**I a X..."**

**\*Artículo 28.-...**

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos; generación de energía nuclear; el control operativo de la red nacional de transmisión de electricidad, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite, los ferrocarriles y la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las

respectivas vías de comunicación, así como de las redes generales de transmisión y de distribución de energía eléctrica, de acuerdo con las leyes de la materia.

....  
....

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** La ley que habrá de regular la participación de los sectores público, social y privado en las actividades de la industria eléctrica establecerá las bases para la reestructuración de la industria y el funcionamiento del mercado eléctrico.

**TERCERO.-** En tanto se expide la ley a que se refiere el artículo anterior, se continuará aplicando en sus términos la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en lo que no se oponga al presente decreto.

Palacio Nacional, a los dos días del mes de febrero de 1999.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos  
Ernesto Zedillo Ponce de León (rúbrica)

## BIBLIOGRAFIA

**ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1993.

**BECERRA, PILAR.** Derecho Minero de México. Editorial Limusa Wiley, S.A. México 1963.

**BURGOA, IGNACIO.** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México 1989.

**CARPISO, JORGE.** Estudios Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México 1991.

**FRAGA, GABINO.** Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1990.

**FRANCOZ RIGALT ANTONIO.** Los Principios y las Instituciones Relativas al Derecho de la Energía Nuclear. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición. México 1988.

**GONZALEZ ROA, FERNANDO.** Las Cuestiones Fundamentales de Actualidad en México. Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Primera Edición. México 1927.

**MONTEFORTE, RAUL.** La Organización del Sector Eléctrico Mexicano. Contexto Internacional y Perspectivas de Cambio. Editorial Jaarm. Primera Edición. México 1991.

**PHILP, GEORGE** Petróleo y Política en América Latina, Movimientos Nacionalistas y Cías Estatales. Fondo de Cultura Económica. Encuadernación Progreso, S.A. de C.V. Primera Edición en Español. México 1989.

**RESENDIZ NUÑEZ, DANIEL.** El Sector Eléctrico de México. Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V. México 1974.

**SERRA ROJA, ANDRES** Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1996.

## CONSTITUCIÓN Y LEYES

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. DÉCIMA EDICIÓN. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1997.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA.** INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL D.F.- TERCERA EDICIÓN.- MÉXICO 1992.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-** EDITORIAL ALCO.- EDICIÓN 1999.- MEXICO, 1999.

**LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.-** LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.- COLECCIÓN PORRÚA.- EDITORIAL PORRÚA.- TRIGÉSIMA CUARTA EDICIÓN.- MÉXICO, 1996.

**LEY MINERA. COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.-** EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.

**LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.-** COLECCIÓN PORRÚA.- EDITORIAL PORRÚA.- TRIGÉSIMA CUARTA EDICIÓN.- MÉXICO, 1996.

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.-** LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.- COLECCIÓN PORRÚA.- EDITORIAL PORRÚA.- TRIGÉSIMA CUARTA EDICIÓN.- MÉXICO, 1996.

**LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS.-** COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR. COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.-** EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC.

MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1925).** COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (PUBLICADA EL 29 DE NOVIEMBRE DE 1958).**- COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.

**LEY DEL REGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO, PARA EL DISTRITO FEDERAL.-** DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 23 DE DICIEMBRE DE 1995.

**LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.-** PRIMERA EDICIÓN.- SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.- MÉXICO, NOVIEMBRE 1993.

**REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.** LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.- COLECCIÓN PORRÚA.- EDITORIAL PORRÚA.- TRIGÉSIMA CUARTA EDICIÓN.- MÉXICO, 1996.

**REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, PARA DISTRIBUCIÓN DE GAS LICUADO.** COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.

**REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE PETROLEOS MEXICANOS.** COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.

**REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO (PUBLICADO EL 25 DE AGOSTO DE 1959).** COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.-

**ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.**

**REGLAMENTO DE LA LEY DEL PETRÓLEO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1925. COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.**

**REGLAMENTO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, EN MATERIA PETROQUÍMICA.- COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F. (ABROGADA).**

**REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.- PRIMERA EDICIÓN.- SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.- MÉXICO, NOVIEMBRE 1993.**

**REGLAMENTO DE GAS NATURAL.- PRIMERA SECCIÓN. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 8 DE NOVIEMBRE DE 1995.- COMPENDIO DE BOSQUES Y AGUAS.- EDICIONES ANDRADE.- ANOTADO Y CONCORDADO POR EL LIC. MANUEL ANDRADE.- TOMO SEGUNDO.- OCTAVA EDICIÓN.- MÉXICO, D.F.**

## **JURISPRUDENCIA**

**LA CONSTITUCIÓN Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. FUNDACIÓN DE CULTURA ECONÓMICA. MARC EDICIONES, S.A. DE C.V. MÉXICO 1993.**

**PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS DE MÉXICO.- SOFT-ARTÍCULO AND LINGUIST SOFTWARE PRODUCTOS, INC. FOLIO BOUND VIEWS. Versión 3.1. Copyright Folio 1992.1994.**

**INTERNET.- PAGINA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- <http://www.scjn.gob.mx>.- MÉXICO, 1998.**

## **PROGRAMAS Y MANUALES**

**PROGRAMA DE DESARROLLO Y REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE ENERGÍA 1995-2000.- SECRETARÍA DE ENERGÍA.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 19 DE FEBRERO DE 1996.**

**MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 28 DE ABRIL DE 1998.**

**MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.-DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 13 DE MAYO DE 1998.**

## **DECRETOS**

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO.- SECRETARÍA DE ENERGÍA.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 11 DE MAYO DE 1995.**

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.- SECRETARÍA DE ENERGÍA.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 13 DE NOVIEMBRE DE 1996.**

**DECRETO QUE PRUEBA EL PROGRAMA DE DESARROLLO Y REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR DE ENERGÍA 1995-2000.- SECRETARÍA DE ENERGÍA.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 19 DE FEBRERO DE 1996.**

## **DICCIONARIOS**

**DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.- TERCERA EDICIÓN.- EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1989.**



**DICCIONARIO DE DERECHO.- RAFAEL DE PINA VARA Y RAFAEL DE PINA VARA.- DECIMOTERCERA EDICION.- EDITORIAL PORRÚA.- MÉXICO, 1985.**

**DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- VIGESIMA EDICION.- TALLERES GRAFICOS DE LA EDITORIAL ESPASA. MADRID.- 1984.**

### **OTRAS FUENTES**

**INTERNET.- PÁGINA DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA.- [http\\www.energia.gob.mx](http://www.energia.gob.mx)- MÉXICO, D.F.- SEPTIEMBRE 1998.**

**PUBLICACIÓN CONMEMORATIVA DEL 50 ANIVERSARIO DE C.F.E.- COMUNICACIÓN SOCIAL.- COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD.- MÉXICO 1977.**

**RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.- 15 DE AGOSTO DE 1998.**