



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO, EN EL
MARCO DE LA RECIENTE REFORMA
ENERGÉTICA**

T E S I S

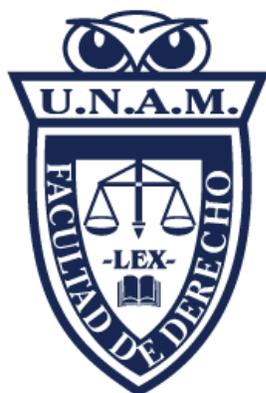
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**ESPECIALISTA EN DERECHO
ADMINISTRATIVO**

P R E S E N T A:

LIC. MAXIMILIANO LÓPEZ MORENO

**DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN:
DR. GUSTAVO RENDÓN HUERTA**



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



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.

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

División de Estudios de Posgrado



Maximiliano López Moreno

DEDICATORIAS

A mi mami, motivo de mi vida y adoración, mujer que me ha dedicado todo su tiempo, esfuerzo y cariño; mujer que dejó a un lado sus sueños por hacer feliz a sus hijos, contribuyendo en todo para mi superación personal y profesional. Gracias mami por haberme motivado a estudiar y tener confianza en mí mismo.

A mi hermana, Arisdelsy, por las travesuras, alegrías y tristezas compartidas en todos estos años. Hermanita, te hago entrega de este trabajo, y como tu hermano mayor te pido que nunca olvides que, cumplir mi responsabilidad de apoyarte y facilitarte el camino es para mí, el único objetivo que tengo en esta vida.

Al pueblo de México, sus trabajadores, campesinos, investigadores, profesionistas, estudiantes, amas de casa, políticos, empresarios y todo aquel que esté comprometido con lograr un cambio por el bien de nuestra patria, quien lucha día a día por un mejor mañana.

A mi papá, hombre digno de admiración y respeto, que me ha tendido su apoyo y su tiempo con el afán de procurar mi superación. Papá, sé que enfrentaste grandes desafíos y que la vida no siempre te sonrió, pero admiro la fuerza que te motiva a seguir adelante y darme el mejor ejemplo de superación.

A todos mis amigos de la carrera y de vida, que me apoyaron y estuvieron conmigo durante los momentos difíciles y de éxito.

Con mucho cariño,

Maximiliano López Moreno

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, gracias por la vida, sus consejos y sus esfuerzos. Mi logro es el suyo, pues yo no sería nada sin ustedes.

A mi asesor, Dr. Gustavo Rendón Huerta, por haberme inculcado un gran amor al Derecho Administrativo, a mi profesión, por ser mi maestro y ejemplo, por haber creído en este proyecto. De no haber sido por su apoyo, tal vez esta investigación no se hubiera realizado.

Al Mtro. Ricardo Esquivel por haberme brindado la oportunidad de pertenecer a su equipo de trabajo para desempeñarme profesionalmente en el sector energético. Gracias por su confianza, paciencia y compromiso.

Al Dr. Ibarra Palafox, por permitirme formar parte de su equipo de investigación del sector energético en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

A mis maestros, por todos sus consejos y enseñanzas transmitidas. Sepan ustedes que siempre estaré muy agradecido con ustedes,

A mi Facultad de Derecho, por permitirme tener el orgullo de pertenecer a ella.

Gracias Dios por bendecirme con mucho más de lo que realmente merezco.

A mi Alma Mater "Universidad Nacional Autónoma de México", a la que agradezco el haberme brindado su invaluable espíritu y enseñanza que me ha permitido desarrollarme personal y profesionalmente.

A la Mtra. Elma Trejo por apoyarme en todo momento y alentarme en mis proyectos, por guiarme para ser cada día mejor persona y abogado, gracias por compartirme sus enseñanzas, por permitirme ser de su equipo de trabajo, por su confianza.

Al Dr. Soto Morales, por su confianza y amistad. Por guiarme y compartirme su conocimiento, por haber despertado en mí una gran admiración a la academia.

A mis sinodales, por su disposición, su profesionalismo y su amabilidad para revisar mi trabajo de investigación. Todos sus comentarios y observaciones siempre fueron invaluable.

A quienes durante este camino han tenido que partir, a ustedes también les debo lo que soy, por entregarme su amor, inspiración y motivación cuando más lo necesitaba.

LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR ELÉCTRICO
MEXICANO, EN EL MARCO DE LA RECIENTE REFORMA ENERGÉTICA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. Planteamiento del problema.	I
1.1. Pregunta inicial.	I
1.2. Delimitación del tema-problema.	II
1.3. Objetivos.	II
2. Justificación del proyecto.	III
3. Hipótesis.	IV
4. Metodología.	IV
4.1. Selección de métodos.	V
4.2. Selección de teorías.	V
4.3. Selección de conceptos.	VI
5. Presentación.	VII

CAPÍTULO PRIMERO

LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

1. Orígenes del sector eléctrico en México. (1879 -1910).....	3
2. Fase posrevolucionaria y organización obrera. (1917 - 1934).....	17
3. Intervención regulatoria del Estado en la economía. (1934 - 1960).....	30
4. La nacionalización de la industria eléctrica. (1960 - 1992).....	40
5. Primera apertura de la industria eléctrica a privados. (1992 - 2014).....	51

CAPÍTULO SEGUNDO

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

1. Rectoría económica del Estado.	69
1.1. La actividad industrial de la administración pública.	79
2. Áreas Estratégicas y Prioritarias del Estado mexicano.	83
2.1. Empresas Productivas del Estado.	89
2.2. Nuevo carácter de la Comisión Federal de Electricidad.	93
3. La redefinición de las actividades reservadas a la Nación.	106
3.1. Planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional.	125
3.2. Servicio Público de Transmisión y Distribución de energía eléctrica.	127

CAPÍTULO TERCERO

MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO

1. El Rediseño institucional.	135
1.1. Primera categorización de las Dependencias del Ejecutivo Federal: las Secretarías de Estado.	139
1.2. Segunda categorización de las Dependencias del Ejecutivo Federal: la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.	141
1.3. Tercera categorización de las Dependencias del Ejecutivo Federal: los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.	142
1.3.1. Características esenciales de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.	164
2. La organización de la Administración Pública Federal en Materia de Electricidad.	177
2.1. Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada... ..	177
2.1.1. Comisión Reguladora de Energía.	177
2.1.2. Secretaría de Energía.	195
2.2. Entidades de la Administración Pública Federal.	200
2.2.1. Centro Nacional de Control de Energía.	200

CAPÍTULO CUARTO

LA NUEVA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

1. Concepto, características y alcances de las actividades en la cadena de valor de la industria eléctrica.	209
1.1. Proveduría de insumos primarios para dicha industria.	211
1.2. Generación.	211
1.2.1. Generación distribuida.	215
1.2.2. Abasto aislado.	216
1.3. Transmisión y Distribución.	219
1.4. Comercialización.	221
1.4.1. Suministradores.	222
1.4.2. Comercializadores no suministradores.	228
1.5. Operación del Mercado Eléctrico Mayorista.	230

CAPÍTULO QUINTO

CLASIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PERMISOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA

1. Modalidades de intervención administrativa en materia de energía eléctrica al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica.	237
2. Requisitos de los permisos y documentación necesaria para desarrollar las actividades de la industria eléctrica.	252
3. Caso específico: Permiso de Generación.	264

CONCLUSIONES	273
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	285
---------------------------	-----

Anexo I	295
----------------------	-----

Anexo II	297
-----------------------	-----

INTRODUCCIÓN

1. Planteamiento del problema.

A partir del año 2014 se publicaron y entraron en vigor las reformas estructurales aprobadas por el Congreso de la Unión que transformaron al sector eléctrico nacional, al permitir la participación de particulares en un régimen de libre competencia en actividades como la generación y comercialización del fluido eléctrico.

Para reglamentar lo anterior, el 11 de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales”; mientras que el 31 de octubre del mismo año se publicó en el mismo órgano de difusión oficial el “Reglamento de la Ley de Industria Eléctrica”. Por ello, con la apertura del mercado eléctrico mexicano se espera un aumento en la competitividad y en la calidad de los servicios.

Buscando comprender las formas de participación de los particulares y de las denominadas “Empresas Productivas del Estado” en la industria eléctrica, es conveniente analizar los mecanismos de regulación y vigilancia establecidos en la ley, a lo largo del tiempo, para definir si estos permiten ejercer de manera activa y consiente la participación en los fines públicos industriales del país.

1.1. Pregunta inicial.

¿Es posible fundamentar que las modalidades de intervención administrativa, en materia de electricidad, han estado presentes en las actividades de gestión productiva del dominio público o de servicio público, a lo largo de la historia nacional, y si es así, cómo han evolucionado las técnicas policiales de la administración pública para los fines públicos industriales del país?

Esto resulta particularmente pertinente si nos detenemos a considerar las transformaciones jurídicas del derecho administrativo, las cuales enmarcan que la actuación de la administración pública se incrementa asumiendo un papel como regulador y vigilante de los sectores económicos y productivos en nombre del

interés general, con la finalidad de brindar mejoras en un sector “estratégico” o “*prioritario*” del desarrollo nacional.

1.2. Delimitación del tema-problema.

En la reconstrucción de los procesos históricos de formación y consolidación de la Industria Eléctrica en México, se describe su desarrollo no como un proceso autónomo sino como un proceso que evolucionó en el margen de la dinámica social, en las conquistas y la defensa de los logros obtenidos por la movilización social acontecida en las diferentes etapas del México independiente y moderno. Se analizará en su dimensión política, sociocultural, jurídica e institucional el camino del reformismo mexicano contemporáneo implementado, el cual ha tenido como resultado un “Estado regulador”, ese mismo que ha tomado fuerza en los últimos años, dejando atrás el dogma de “Estado mínimo y libre mercado”.

1.3. Objetivos.

En este trabajo, se busca conocer y analizar el proceso histórico del sector eléctrico, en el que el Estado mexicano, en diversas etapas, intervino con la intención de regular las actividades referentes a esa industria. Analizaré las modalidades de intervención administrativas con la que se permitían el desarrollo de las actividades mencionadas, sus alcances, así como evaluar la evolución de la participación institucional encargada de la vigilancia y supervisión de la regulación normativa, expedida por la Comisión Reguladora de Energía, como Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, y de la Secretaría de Energía, para determinar si dichos cambios instituidos en nuestra Carta Magna y en la Ley de la Industria Eléctrica son efectivamente necesarios para el desarrollo del sector energético. Además, se busca conocer, si dichos cambios generarían un bienestar que se precie de serlo.

En este contexto se analizan, en particular, los escenarios que tuvo que enfrentar el Estado en las diferentes administraciones gubernamentales para atender los temas de interés respecto de la industria eléctrica, así como las oportunidades que se presentaron en el país, las implicaciones regulatorias de las

trayectorias tendenciales de crecimiento y composición del sector en la industria eléctrica, contrastando razones y motivos con las justificaciones que explícitamente se formularon en distintos cuerpos normativos para la confirmación y empoderamiento de la rectoría del Estado y la conformación de las áreas estratégicas y prioritarias del país.

Analizaré los alcances, principios, justificaciones e implicaciones de la reforma constitucional de 2013, así como las de la Ley de la Industria Eléctrica, las cuales suponen un auténtico cambio de paradigma respecto a la cadena de valor en el sector eléctrico, demostrando la capacidad del gobierno mexicano de ser más incluyente en materia de planeación y política energética, abriendo espacios para identificar los requerimientos de los distintos sectores que integran la sociedad mexicana y actuar acorde a ellas.

2. Justificación del proyecto.

La presente investigación tiene como base de justificación el proveer un análisis de las modalidades de intervención administrativa con las que el Estado aseguró la continuidad de las actividades de la industria eléctrica, con el objetivo de identificar los escenarios o espacios de formulación, gestión y decisión en materia de otorgamiento de permisos, concesiones, autorizaciones o registros para la actividad de generación y comercialización dentro de la industria eléctrica, a lo largo del tiempo, así como estudiar el proceso de participación de los particulares en la satisfacción de las necesidades prioritarias, las cuales propiciaron el entendimiento de las decisiones fundamentales que favorecían a la colectividad en general.

3. Hipótesis.

En función del problema a investigar y los objetivos específicos que dan sentido a esta investigación, podemos definir las siguientes hipótesis:

Las técnicas policiales de la administración pública, para los fines públicos industriales, definen el aporte del Estado para constituirse como un coadyuvante en la intención de robustecer la capacidad eléctrica nacional y en la diversificación del sector eléctrico, procurando la estandarización y mejora continua en la calidad de los procesos que garanticen el respeto a la legalidad y los derechos humanos de los usuarios finales y, por supuesto, los derechos de las empresas interesadas en generar y/o a comercializar el fluido eléctrico.

Por tanto, me propongo demostrar con el presente trabajo de investigación, que las modalidades de intervención administrativa, como los permisos, autorizaciones y registros son actos administrativos de trámite que configuran facultades (otorgamiento de la calidad como generador, comercializador o suministrador), pero también configura el deber de ejercerlas en un determinado sentido y siempre con la extensión que la administración determine.

4. Metodología.

4.1. Selección de métodos.

- **Método Deductivo:** Analizando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Industria Eléctrica, su reglamento, las Bases del Mercado Eléctrico y la normativa utilizada por el Centro Nacional de Control de Energía.
- **Método Comparado:** Haciendo un análisis de la legislación utilizada en materias de aviación y aeroportuaria, respecto a la implementación de los métodos y mecanismos de otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación del espacio aéreo mexicano, así como para la construcción y operación de aeropuertos, particularmente en los procesos de selección.

- **Método Exegético:** Analizando el contenido de las leyes referidas para comprender la evolución de las normas que permiten la creación de técnicas policiales de la administración pública para los fines públicos industriales del país.
- **Método analítico – sintético:** Analizando la naturaleza jurídica y conceptual de los permisos y autorizaciones, y sus implicaciones en prácticas permitidas sobre participación de empresas públicas y privadas en conjunto para la diversificación de formas de generación y suministro de energía eléctrica.

4.2. Selección de teorías.

- Teorías estatistas del derecho administrativo.
- La actividad del Estado y el concepto de las atribuciones del mismo.
- La extensión de las atribuciones del Estado.
- Las atribuciones actuales del Estado.
- Las atribuciones del Estado en relación con los particulares.
- Definiciones del servicio público dentro de esa doctrina.
- Órganos de autoridad y órganos auxiliares.
- La doctrina francesa sobre el servicio público.
- El principio de legalidad en su sentido formal respecto a la función administrativa del Estado.
- El origen de la competencia de los órganos de la administración pública.
- La naturaleza jurídica de la concesión de servicio público.
- El procedimiento administrativo.

- El formalismo del acto administrativo.
- Bienes de propiedad originaria.
- Bienes de dominio directo.
- La concesión de explotación de bienes del Estado.
- La situación jurídica de los particulares frente a la administración pública.
- Noción del derecho subjetivo.
- El interés como condición del derecho subjetivo.
- La participación administrativa.
- Autoridad y libertad en lo económico y en lo político.

4.3. Selección de conceptos.

- Áreas estratégicas y prioritarias del Estado mexicano.
- Concepto de Poder.
- Participación privada y pública: El derecho de los ciudadanos a participar en áreas prioritarias.
- Instrumentos de gestión productiva del dominio público.
- Actividad industrial de la administración pública federal.
- Los actos principales y los actos instrumentales.
- Los actos de admisión.
- Los permisos y licencias.
- Las concesiones.

5. Presentación.

Esta investigación está sustentada en una reconstrucción de los procesos históricos de formación y consolidación de la industria eléctrica en México. En ese sentido, se describe su desarrollo no como un proceso autónomo sino como un proceso que evolucionó inmerso en la dinámica social; en las conquistas y la defensa de los logros obtenidos por la movilización social acontecida en las diferentes etapas del México independiente y moderno. Se analiza en su dimensión política, sociocultural, jurídica e institucional el camino del reformismo mexicano contemporáneo implementado, el cual ha tenido como resultado un “Estado regulador”, ese mismo que está tomando fuerza en los últimos años, para dejar atrás el dogma de “Estado mínimo y libre mercado”.

Analizaré los alcances, principios, justificaciones e implicaciones de la reforma constitucional de 2013, así como las correspondientes a la Ley de la Industria Eléctrica, las cuales suponen un auténtico cambio de paradigma respecto a la cadena de valor en el sector eléctrico, demostrando la capacidad del gobierno mexicano de ser más incluyente en materia de planeación y política energética, abriendo espacios para identificar los requerimientos de los distintos sectores que integran la sociedad mexicana y actuar acorde a ellas.

La investigación está organizada en cinco capítulos. En el primero dedico una reseña de la industria eléctrica en el Estado mexicano, analizando en el tiempo su evolución regulatoria; repaso en un principio, la regulación implementada en los tiempos del Porfiriato, cuna de la industria eléctrica y del servicio de alumbrado público. Luego, me adentro en las repercusiones del proceso definitorio del siglo XX mexicano, la revolución de 1910 y el periodo preconstitucional, hasta llegar al ideario nacional instaurado por el constituyente de 1917; ideario alimentado por valores sociales como el nacionalismo naciente y justicia social. Continuo con la redefinición de la intervención del Estado respecto a la economía como vehículo para garantizar la igualdad en las condiciones económico sociales de la población, etapa en la que las demandas populares, como el movimiento obrero y electricista, fueron los pilares que permitieron la institucionalización de la mediación entre patrones y

trabajadores, pero sobre todo la centralización del poder político nacional. Pasada la restauración del Estado y sus relaciones con la sociedad describo el período que se destacó por la nacionalización de la industria eléctrica, me refiero al año de 1960, donde se constituyó por primera vez un monopolio constitucionalmente establecido en las actividades de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, configurando la idea de la prestación del “Servicio Público de Energía Eléctrica”. Para finalizar dicho capítulo razono dos de las recientes transformaciones históricas más importantes en la industria eléctrica, hablo de la apertura en la participación de privados en la generación de energía eléctrica instaurada a mediados de la década de los setenta y en el año de 1992, en la que la Comisión Federal de Electricidad se convirtió en el único comprador, pero no el único generador de electricidad destinada a la satisfacción del servicio público, y concluyo hasta la creación del mercado en el sector eléctrico mexicano derivado de la reforma de 2013. De forma que se nos permitirá conocer el pasado, entender el presente y poder proyectar lo que se avecina en un futuro. En este orden de ideas, conoceremos cómo fue esa evolución, la explicación de cómo y porqué se ha llegado al punto en el que nos encontramos, haciendo de ese modo más fácil el entendimiento de la situación actual y la evolución de la industria eléctrica en nuestro país.

En los cuatro capítulos siguientes se analiza en concreto la etapa de transición de la industria eléctrica. Comenzando en el Capítulo Segundo, efectúo un retrato básico sobre la regulación de las actividades industriales de la administración pública y la consagración del Estado como Rector de la Economía Nacional. Analizo sus implicaciones y sus correspondientes obligaciones; veremos también su evolución histórica y contemporánea, de forma que trato de explicar cómo el Estado ha incursionado en segmentar sus tareas esenciales definiéndolas o categorizándolas en áreas estratégicas y prioritarias. Asimismo, desarrollo el contenido de artículo 25, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución; las cuales hoy en día se traducen o se conceptualizan además,

como instalaciones estratégicas, o infraestructura crítica; también reflexiono sobre las implicaciones que establece el artículo 27, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se establece que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el brindar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica. Por consiguiente, preciso la redefinición de las actividades del sector eléctrico reservadas a la nación, así como la transición para la supresión del “Servicio Público de Energía Eléctrica”.

En el Capítulo Tercero, plasmo un análisis de la situación actual en la función pública, las principales direcciones del nuevo modelo de la industria eléctrica y los mecanismos institucionales de regulación y vigilancia establecidos no solo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino en diferentes leyes, elementos clave para la implementación de la reforma energética donde examino el rediseño institucional que la administración pública federal ha sufrido.

A continuación, en el Capítulo Cuarto desarrollo una breve descripción de los apartados más representativos de la recién promulgada Ley de la Industria Eléctrica, identificando los artículos en donde se establecen los objetivos, metas, estrategias y acciones que determinan los procesos y actividades de la nueva cadena de valor de la industria, para su producción, transformación, distribución y consumo o uso final. Reviso también la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y sus objetivos, así como una concisa introducción de los modelos de intervención administrativa del Estado para regular las actividades de la cadena de valor del sector eléctrico; explico los instrumentos de gestión productiva del dominio público, diferenciándolos en dos categorías, a saber: instrumentos como técnicas policiales y los instrumentos para los fines públicos industriales, donde los permisos y autorizaciones se constituyen como elemento toral para la existencia de la actividad industrial correspondiente.

En el último capítulo, preciso las categorías sobre los principales conceptos y figuras de permisos para generación, de las autorizaciones de importación y exportación y los permisos de suministro eléctrico, mediante los cuales el Estado

mexicano otorga a favor de personas de carácter privado, físicas y/o morales, o de carácter público, incluidas en estas últimas a las denominadas “Empresas Productivas del Estado”, a través de procesos de control administrativo la posibilidad de desarrollar ciertas actividades en la cadena de valor de la industria eléctrica. Defino si estos permiten ejercer de manera activa y consiente la participación en los fines públicos industriales del país.

Es mi convicción que la importancia de un trabajo como éste reside precisamente en dejar constancia de lo que ocurrió y porqué sucedió de la forma en que se hizo, analizando motivos y consecuencias. Por estas razones, espero que la realización y los resultados de esta investigación tengan una utilidad tanto básica como aplicada. Confío en que las aportaciones de esta investigación puedan facilitar la incorporación de los planteamientos teóricos y jurídicos que promuevan un ejercicio profesional que contribuya a la transformación del sector eléctrico mexicano.

Para este trabajo me he apoyado de investigación hemerográfica y bibliográfica aportada por el Archivo General de la Nación, cuyo apoyo ha sido invaluable.

CAPÍTULO PRIMERO

LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

1. Orígenes del sector eléctrico en México. (1879 -1910)¹

Cuando hablamos de los orígenes del sector eléctrico mexicano, nos estamos refiriendo también a uno de los periodos más controvertidos en la historia de México, a la etapa durante la cual el país estuvo bajo el control y administración de la dictadura del General oaxaqueño, José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, periodo mejor conocido por los historiadores como “el Porfiriato”.

A este período de la historia nacional se le atribuye, entre otras cosas, el verdadero inicio de la pacificación soberana. Baste como muestra el comparar las distintas administraciones en los gobiernos que comprendieron los años de 1843 a 1877, las cuales caracterizaron la vida política y social del país en un agotamiento y saqueo por constantes disturbios y levantamientos armados (internos y externos). Con la victoria de las revueltas de la Noria y la de Tuxtepec, junto con la llegada de Porfirio Díaz al poder, hicieron que las condiciones del surgimiento de reconciliación entre las diferentes facciones del país se concretaran y permitieran, al fracturado Estado mexicano, dar los primeros pasos de unificación nacional.

Es verdad que en esa época se asentaron las bases del Estado nacional bajo la maquinaria política que se generó con el constituyente de 1857, que los patrones sociales y culturales, así como los valores que definían al país, eran impulsados y acatados por una sociedad iletrada y analfabeta, una sociedad en la que los ingresos monetarios eran parciales e irregulares, en la que las relaciones salariales como fuerza de trabajo no estaban completamente afianzadas (a diferencia de las relaciones serviles y las formas de reproducción vinculadas al autoconsumo). Las razones subyacentes de estas características no son claras, y son motivo de cierta preocupación, pero no debemos olvidar que dichas características resultan entendibles dado que buena parte de la población era rural y se corrobora que las

¹ Los datos históricos generales de este capítulo, que no tengan marcada una referencia específica, corresponden al análisis y estudio que realicé de varias obras literarias por autores como Francisco Alonso de Bulnes, Pedro Ángel Palou, Carlos Tello Díaz, Erika Pani, Ignacio Marván Laborde, Eduardo Luis Feher, Alfonso Taracena, Roberto Blanco Moheno, Juan Miguel Zunzunegui, José María Iglesias, José Manuel Villalpando, Jesús Silva Herzog, Juan Miguel de la Mora, José Domingo Lavín, Héctor M. Calderón, Antonio Annino y Carlos Salinas de Gortari.

relaciones comerciales en esa época estuvieron fragmentadas. También se habla de una sociedad en donde los símbolos, monumentos y los rituales nacionalistas, como la conmemoración del 15 de septiembre de 1810, la Batalla y toma de Puebla del 2 de abril de 1867 contra las tropas al servicio del Segundo Imperio Mexicano compuestas de soldados conservadores mexicanos y franceses durante la Segunda Intervención Francesa en México, vislumbraba una idea de nación, cuya orientación estaba bajo un régimen autoritario que justificaba el uso de la fuerza para imponer el orden.

El programa de gobierno del General Díaz básicamente se centró en mantener los principios de la Revolución de Tuxtepec, “No reelección y sufragio libre”; en la manipulación de las elecciones electorales representativas en los tres órdenes de gobierno, y en suprimir los mandos militares y jefaturas de armas para descaudillar al ejército, evitando con ello alguna sospecha de levantamiento guerrillero de los próceres bélicos de la revolución Tuxtepecana. De esa forma se configuró, en un inicio, un Estado mexicano con poca intervención en materia económica y de regulación en las relaciones interpersonales de la sociedad mexicana. Se configuró un Estado no inversor directo en la planeación del desarrollo nacional y me atrevería a asegurar que, si el Estado mexicano cambió de paradigma en la segunda mitad de la administración de Porfirio Díaz fue porque el país se vio beneficiado, principalmente, por dos circunstancias, la primera se basó en la incorporación de los “Científicos” en las decisiones del gobierno, quienes en su mayoría eran hombres prominentes de negocios, políticos e intelectuales que se convirtieron en los Secretarios de Estado más cercanos al dictador; y en segundo lugar, por los descubrimientos de la ciencia y por los fenómenos económicos y sociales extranjeros que influyeron poderosamente en la vida económica de México, como lo fue la crisis de Estados Unidos en el año de 1877 y a inicios de 1900, en los que las tasas de inmigración (que aumentaron durante los años de 1880 y 1900) obligaron la ampliación y urbanización de regiones clave para la industria en territorio nacional.

Todas las características mencionadas en líneas anteriores permitieron al Estado mexicano, además de una pacificación social, crear un primer aparato jurídico y normativo que vigilara y promoviera el acceso al naciente mercado interno industrial. Dichas medidas fueron las que aseguraron el comienzo de los procesos de industrialización y modernización tecnológica. La población fue testigo de la creación de los primeros negocios efectivos legalmente constituidos en ejercicio del derecho de asociación, de libertad comercial, de contratar y de la industria, contenidos en los artículos 4° y 9° de la Constitución de 1857.

Podríamos considerar como protagonista de la segunda mitad del Porfiriato al pequeño empresario que conjugaba la actividad agraria y la industrial en beneficio a la calidad de vida del ciudadano promedio, sin embargo, la mayoría de estos empresarios orientaban la función de su empresa al mercado externo, a la exportación, ya que el incursionar en el mercado interno eran menores los beneficios. La política monetaria y los bajos salarios constituían el detrimento del mercado interno, por lo que la excesiva participación del capital externo limitaba la capacidad de acumulación en el mercado nacional, de esta manera, la mayoría de los dividendos por los insumos importados o por la remisión de ganancias iban a parar a manos de los capitalistas extranjeros.

Mucho puede ser escrito acerca de los conflictos y problemas que posibilitaron el detrimento en el crecimiento del mercado interno, pero no se debe olvidar que justo en esa época, la carencia de un sistema financiero eficaz y accesible a la pequeña y mediana burguesía obligaba que México dependiera de las inversiones extranjeras, sobre todo de las francesas e inglesas porque estas fungían como un contrapeso a las presiones estadounidenses, así se puede concluir que fueron los principales obstáculos con los que el ciudadano promedio tuvo que lidiar, trayendo consigo la poca intervención del capital nacional en dichas fábricas y provocando que la industria se mantuviera en unas cuantas manos extranjeras. Hecha esta salvedad, podemos entender que, al ser este fenómeno tecnológico social de nueva creación, el Estado aún no fijaba los parámetros o las medidas contundentes para poder regular las actividades que de aquella derivaban, y que

impactaban directamente a la economía del país y el desarrollo industrial nacional. Estas características fueron las que permitieron el inicio de la industrialización “libre”, generando de alguna forma una fuente de prosperidad. Como veremos más adelante, el dictador tuvo que realizar una serie de modificaciones en cuanto a la relación que tenía el Estado con los grandes negocios, sobre la asignación de recursos, la formación de capital humano y las formas de retribución al Estado en promoción del desarrollo industrial.

A pesar de esas modificaciones, las necesidades energéticas de la época eran modestas, en donde el carbón, la madera, paja y estiércol aún se usaban para calentar o alumbrar algunos edificios y casas (o simplemente se dependía del sol), y en donde los caballos u otros animales eran utilizados como el músculo para hacer trabajos en la pequeña industria, a diferencia de Estados Unidos, por ejemplo, donde el carbón había impulsado la creación de una máquina de vapor conectada al primer generador eléctrico del mundo, y que la planta de Thomas Edison en la ciudad de Nueva York proporcionaba por primera vez luz eléctrica a los centros financieros y de valores de Wall Street y al Diario de New York Times.²

En este orden de ideas, los primeros negocios agro-industriales, las fábricas textiles y las compañías mineras, entre otros, estaban en la búsqueda de nuevas formas de producción en sus procesos industriales, uno de ellos fue la incorporación del motor de combustión interna, permitiendo con ello que en el año de 1879, en la ciudad de León, Guanajuato, en la fábrica de hilados y tejidos “La Americana”, la instalación de la primer unidad generadora de energía eléctrica en México.³ La electricidad generada por esta planta fue utilizada para las necesidades industriales propias del negocio, y así varias industrias en sus cadenas de producción empezaron a implementar estos mecanismos de apoyo que al ser más confiables que el viento, el agua, y menos costosas que un establo lleno de caballos, las

² Véase KENNEDY DICKSON, William. “The Life and Inventions of Thomas Alva Edison”. Editorial Thomas &. Crowell. Primera edición. Londres, 1894. Pág. 183.

³DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. “Historia de la industria eléctrica en México” Universidad Autónoma Metropolitana. Primera Edición. México,1994. Tomo I, Pág. 17.

máquinas generadoras pronto impulsaron las mejoras de producción en las fábricas e implementos agrícolas.

Dado que la mayoría de las ciudades industriales estaban ubicadas cerca de ríos, se descubrió también, que se podía generar electricidad con una fuente completamente diferente, la generada por el agua que fluye en las caídas de los ríos que a su vez hacen girar un eje de metal y una turbina convirtiéndose su movimiento a través de un generador en energía hidroeléctrica.

La primera planta hidroeléctrica se instaló en 1889 cerca de una región minera en Batopilas, Chihuahua.⁴ Los proyectos más importantes de generación hidroeléctrica por parte de industriales se construyeron en los ríos Atoyac, Blanco y Magdalena, ubicados en Puebla, Veracruz y en la Ciudad de México, respectivamente.⁵

Asimismo, al tener lugar el descubrimiento de la utilización de la energía eléctrica transformándola en luz en lámparas para alumbrado público y doméstico, los excedentes de energía eléctrica disponibles de la generación de las centrales eléctricas de los pequeños industriales fungieron como una contraprestación fiscal para ofrecer el servicio de alumbrado eléctrico urbano; con ello, también se impulsó como estrategia de negocio la instalación y utilización de redes de transmisión y distribución, con el objetivo de dotar de luz al poblado y al municipio de León; constituyéndose por primera vez, en el ámbito Municipal, el servicio público de alumbrado por fluido eléctrico y no por diversos combustibles.⁶

El primer registro de dicha transformación del servicio público tiene como justificación la conmemoración de las fiestas de la batalla del 5 de mayo contra la intervención francesa, en el Estado de Puebla, y data del 21 de abril de 1887, en el que la Compañía Anónima de Alumbrado Eléctrico de Puebla, presidida por el

⁴ Véase MONTENEGRO-FRAGOSO, Manuel. "Las centrales hidroeléctricas en México: pasado, presente y futuro". Disponible en: < <http://www.scielo.org.mx/pdf/tca/v3n2/v3n2a7.pdf> >

⁵ GALARZA, Ernesto. "La Industria Eléctrica en México". Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1941. Pág. 232.

⁶ Véase BRISEÑO, Lillán, "Candil de la calle oscuridad de su casa. La iluminación en la Ciudad de México durante el Porfiriato", Tecnológico de Monterrey-Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa. México 2008.

Ingeniero Don Sebastián Benito de Mier, celebra un contrato-concesión con el Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla para proporcionar alumbrado incandescente a las principales calles de la ciudad.⁷ En dicho contrato puede destacarse que la empresa podía establecer el alumbrado eléctrico en el interior y en el exterior de los edificios públicos y de las casas particulares, con lo que se ratificaba que el carácter del contrato-concesión no estipulaba una limitación exclusiva para el alumbrado público, sino que la compañía podría explotar su producción comercialmente bajo ciertas tarifas aprobadas por el ayuntamiento.⁸ Resalta en este último punto la primera intención de los gobiernos locales de regular dicha actividad mediante la fijación de tarifas de cobro por el suministro de dicho servicio.

En 1889 el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, del gobierno mexicano, el cual estaba a cargo de los asuntos de *“estadística, libertad de industria y de trabajo, agricultura, comercio, minería, privilegios exclusivos, mejoras materiales, carreteras, ferrocarriles, puentes y canales, telégrafos, faros, colonización, terrenos baldíos, monumentos públicos, exposiciones de productos agrícolas, industriales, mineros y fabriles, desagüe de México, trabajos públicos de utilidad y ornato que se hicieran a costa o con la protección del erario; consejería y obras de Palacio y edificios de gobierno, operaciones geográficas y astronómicas, viajes y exploraciones científicas, pesas y medidas”*⁹ elaboró una estadística sobre las plantas y de los sistemas generadores de energía, la cual describe que en el territorio nacional había alumbrado eléctrico en 19 haciendas, 29 campos mineros, 52 fábricas de hilados y tejidos de algodón y 77 talleres y fábricas diversas;¹⁰ y,

⁷ LEICHT, Hugo. “Las calles de Puebla”. Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Puebla, Ayuntamiento de Puebla México. 1986. Pág. 419.

⁸ GODOY, Ernesto. “El primer cuarto de siglo del sector eléctrico en Puebla: Un bosquejo histórico de su implantación 1888-1913.” Revista Elementos, Ciencia y Cultura. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla. México 1993. Vol. 3, No.18 Pág. 49.

⁹Véase MÉXICO. SECRETARÍA DE FOMENTO, COLONIZACIÓN E INDUSTRIA. “Anales del Ministerio de Fomento de la República Mexicana.” México: Of. Tip. de la Secretaría de Fomento, 1888. Disponible en: <<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080045298/1080045298.html> >

¹⁰ DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. Op. Cit. Pág. 19.

operaban 174 plantas de vapor y 3 hidroeléctricas que daban servicio a fábricas textiles, a zonas mineras y alumbrado público.¹¹

La participación del General Díaz, en la aplicación de la nueva concepción ideológica respecto al servicio público, se basó principalmente en el incentivo que podría generar para el desarrollo nacional la actividad de distribución de electricidad a gran escala, ya que había solo un pequeño número de lugares donde una gran central eléctrica podía atender a un gran número de personas y dado que el carbón era costoso, tanto el dictador como los primeros empresarios imaginaron que podría implementarse el modelo de negocio de distribución de electricidad a distancia desde represas a ciudades que aún no habían sido beneficiadas con energía confiable, por lo que, buscaron lugares donde pudieran construir grandes plantas generadoras de electricidad y donde pudieran atender a la mayor cantidad de personas con esas centrales eléctricas.

Así, el dictador instruyó la aprobación, por parte del Congreso de la Unión, de las obras en las cascadas del Río Necaxa, del contrato celebrado el 24 de marzo de 1903, entre el General Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria, en representación del Ejecutivo Federal, y Charles H. Cahan, representante de la sociedad “Mexican Light and Power Company Limited”, cesionaria de la “Société de Necaxa” para el aprovechamiento, como fuerza motriz, de las aguas de los ríos “Tenango, Necaxa y Xaltepuxtle”, en el territorio de Huauchinango, del Estado de Puebla.¹² Se trataba de una concesión para que se iniciaran los trabajos de construcción de la presa de Necaxa, la cual en el mes de diciembre de 1905 se instaló la primera unidad de generación eléctrica de 5 mil KW. Con ello se garantizaba que la actividad extendiera su operación a varias entidades federativas.

¹¹ Véase MÉXICO. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. “Registro histórico de Generaciones Hidroeléctricas. México”: Comisión Federal de Electricidad, 1991.

¹²DUBLAN, Manuel “Legislación Mexicana: Ó, Colección Completa De Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia De La República,” imprenta del Comercio, a cargo de Dublan y Lozano, hijos. México. Primera Edición. México 1876. Pág. 500.

Estas centrales se crearon no para satisfacer las necesidades de autoabastecimiento de energía eléctrica por los centros de carga de una misma persona física o moral, ni se vendían los excedentes de su producción, sino que toda la generación o fluido eléctrico era destinado a su comercialización, fundándose por primera vez las unidades generadoras concebidas para brindar un servicio público y para satisfacer las necesidades de sus clientes, de uso industrial, comercial o doméstico, entre ellos el gubernamental.

Así, se fueron creando compañías dedicadas exclusivamente a la generación de energía eléctrica para su comercialización y otras para los procesos productivos industriales. Todas estas compañías que compitieron en ese mercado y en ese momento, eran de propiedad privada y no estaban reguladas.

Con la llegada de esta modernización industrial, la unidad básica del poder, la cual estaba centrada en la administración municipal, (con la aprobación del gobernador de la entidad federativa respectiva), cambió a partir de 1883, debido a las diversas modificaciones que sufrió la Constitución del 57; modificaciones que otorgaban facultades a la federación para legislar en diversas materias, quedando concentrada la legislación minera, la mercantil y de la de aguas bajo la jurisdicción federal. Se observó un perfecto dominio de todos los conceptos inherentes a la gestión de dichas actividades. Sírvase de ejemplo los diversos códigos emitidos, como el civil y de comercio, en los cuales se vislumbraba ya el establecimiento de los patrones de certidumbre de los derechos de propiedad y las normas que dan seguridad a las transacciones y que aseguraban la obligación de cumplimiento a través de los contratos verbales o escritos. El Código Civil publicado en 1870, en sus artículos 801 y 802, declaraba que se consideraban de propiedad pública y de uso común los puertos, las bahías, las radas, las ensenadas, los ríos (aunque no fueran navegables) y sus álveos, los ríos, esteros, los lagos y las lagunas que no fueran de propiedad particular.

En el Código Comercio ya presentaba la admirable compilación y unificación de normas mercantiles de uso común, incluyendo en éstas las pesas y medidas para el funcionamiento de las sociedades anónimas o empresas de responsabilidad

limitada. En el Código Minero, ya en manos de la Federación, liberalizó la actividad para facilitar su expansión. En mayo de 1896 se modifica el artículo 111 constitucional estableciendo que ni los estados y municipios pueden gravar el tránsito de las personas o cosas que atraviesan su territorio, ni gravar la circulación y el consumo, ni establecer aduanas locales o impuestos selectivos. Dichas medidas fueron las que permitieron la integración económica a reducir los costos de transacción. Con estas medidas quedaba claro que el Estado porfirista no intervendría en el libre juego de los actores económicos, pero sí crearía las condiciones del juego.

El 5 de junio de 1888, Porfirio Díaz, a través de la Secretaría de Fomento, estableció el primer intento para que la Federación ejerciera el control en la administración de los recursos hídricos del país, expidiendo en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, la cual establecía entre otras cosas, que los mares territoriales, los esteros y las lagunas localizados en las playas de la república, los canales construidos por la federación o con auxilio del erario nacional, los lagos y ríos interiores si fueren navegables o flotables, y los lagos y ríos de cualquiera clase y en toda su extensión que sirvieran de límites a la república a dos o más estados de la unión, serían considerados como vías generales de comunicación.¹³ Por lo mismo, le correspondía al ejecutivo federal su vigilancia. Esta ley reglamentaria del artículo 72 de la Constitución, facultaba al propio Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, fue la que desencadenó uno de los litigios más controvertidos en la historia política y diplomática de México, hablamos del juicio por el uso y distribución de las aguas del río Nazas por la Compañía del Tlahualilo.¹⁴

Dicha ley fue el instrumento del gobierno federal para justificar la intervención abierta del gobierno federal para despojar a los particulares de la propiedad de las aguas declaradas ahora vías generales de comunicación, y permitir la irrigación de

¹³DUBLAN, Manuel. Op. Cit. Tomo XIX, Pág.153.

¹⁴ Véase ROMERO NAVARRETE, Lourdes. "Conflicto y negociación por el agua del Nazas, 1888-1936. Del dominio público a la propiedad nacional Región y Sociedad". Colegio de Sonora Hermosillo, México vol. XVIII, núm. 36, mayo-agosto, 2006. Disponible en: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10203605> >

las tierras y rescatar para la agricultura los depósitos aluviales, eliminando el ejercicio de la apropiación privada y condicionando el derecho a usar y disponer de una cuota o volumen definido para aplicarlo a riego y al consumo personal o industrial mediante un acto oficial de confirmación, una concesión, la cual permite la distribución de los recursos hidráulicos en mayor beneficio público, reconociendo el derecho a su titular la utilización del agua de un río definido como de dominio público para sus actividades. Dicho sea de paso, esta acción constituyó el primer intento hacia la configuración del agua como un bien nacional asentado en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Más tarde, el 6 de junio de 1894, en atención a desarrollar un mejor mecanismo para el otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, para las actividades de riego o como fuerza motriz aplicable a diversas industrias, de acuerdo con las prevenciones de la ley de 5 de junio de 1888, el Congreso de la Unión, quien de conformidad con la Constitución de 1857 fungía como el encargado del otorgamiento de concesiones; facultó al Ejecutivo Federal para que a través de la Secretaría de Fomento pudiera conceder derechos de agua a los particulares y compañías que así lo solicitaran, hablamos del Decreto del Congreso que autoriza al Ejecutivo para que haga concesiones destinadas a aprovechar las aguas de jurisdicción federal en riegos y en la industria.¹⁵

Los escenarios base de dichas concesiones se asentaban en el aseguramiento de que todas las aguas objeto de utilización por los particulares fueran requeridas a la Secretaría de Fomento y para que esta última autorizara su aprovechamiento para las actividades o fines que las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, requirieran.¹⁶

¹⁵ PALLARES, Eduardo, "Leyes federales vigentes sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización y el gran registro de la propiedad". México, Herrero Hermanos Sucesores, 1900. Págs. 323 a 347.

¹⁶ Vale la pena recordar que la Ley de 5 de junio de 1888 brindaba facultades al gobierno federal para la vigilancia y policía de las vías de comunicación del país, incluyendo los ríos "navegables o flotables", mientras que la Ley de 6 de junio de 1894 autorizaba al Ejecutivo para conceder a particulares y compañías el uso de las aguas federales de jurisdicción federal.

Entre las cuestiones que regulan dichas concesiones se destaca el régimen jurídico de las potestades otorgadas al concesionario, las cuales en un principio, podrían entenderse como arbitrarias, así como las prerrogativas que tiene el Estado en caso de incumplimiento de las obras objeto de la concesión, las cuales suponen una garantía de protección a la Nación respecto de los fines públicos. Las potestades anteriormente señaladas fueron acompañadas de una serie de nuevos mecanismos de colaboración amplios y dinámicos, los cuales incluyen una serie de prerrogativas jurídicas que dichas contrapartes deben cumplir. Pongo por caso las obligaciones establecidas en la concesión de la sociedad “Mexican Light and Power Company Limited”, para la construcción de la central eléctrica en la presa del Necaxa.¹⁷

La primera obligación, establecida en el artículo segundo de dicha concesión, describe un mecanismo de autorización que versa sobre el derecho a usar, sin perjuicio de terceros que tuvieran mejor derecho, todas las aguas objeto de la concesión. En dicha autorización se señalaba que las aguas que corren por cauces artificiales o naturales, de los lagos, lagunas, las ciénagas, los pantanos, las aguas de la atmósfera, las aguas lluvias comprendidas en los ríos podían ser desviados solo si el flujo hídrico fuera devuelto al cauce natural del río, pero había excepciones, las cuales eran aplicables en casos de que atentara con la disminución del volumen de agua, el cual sería un detrimento a otras actividades que se desarrollarían en el lugar o con ayuda del cauce del río.

Asimismo, el concesionario podía recoger, retener y almacenar las aguas de dichos ríos en depósitos situados en las localidades que fueran convenientes dentro de la cuenca hidrográfica de los ríos, ocupando y sumergiendo cualquier terreno indispensable para el objeto, por lo que se autorizaba la construcción y conservación

¹⁷ DECRETO por el que se aprueba el contrato celebrado con fecha del 24 de marzo del corriente año, entre el ciudadano general Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del despacho de Fomento, Colonización e Industria, en representación del Ejecutivo de la Unión, y el Sr. Charles H. Cahan en la de la sociedad “Mexican Light and Power Company Limited”, cesionaria de la Société de Necaxa, para el aprovechamiento como fuerza motriz de las aguas de los ríos Tenango, Necaxas y Catepuxtla en el distrito de Huauchinango del Estado de Puebla. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 1903.

dentro de la misma conexa hidrográfica, presas, depósitos y cualquiera otra obra hidráulica conducente objeto de la actividad (Artículo 3).

En esa misma línea, se constituía la potestad de construir, conservar y explotar las estaciones generadoras de fuerza eléctrica, subestaciones, líneas de transmisión, instalaciones eléctricas y cualesquiera obras propias para generar y acumular energía eléctrica, así como para transmitir, distribuir y suministrar energía eléctrica a diversos lugares, dando aviso a la Secretaría de Fomento.

Por consiguiente, se estipulaba la obligación de producir el total de la energía comprometida y el establecimiento e instalación de los aparatos eléctricos necesarios para la conducción de la energía eléctrica producida a la ciudad de México, o a los demás centros de consumo que el concesionario hubiera elegido o comprometido. Dichas obras de instalación estaban contempladas en un programa de obras en el que se concertaba, dentro de un plazo definido, el inicio de las obras mecánicas hidráulicas y eléctricas suficientes para producir el total de la capacidad instalada. Esta obligación también comprendía la facultad del concesionario para ocupar y adquirir los terrenos baldíos y nacionales que fueren necesarios, dentro de los límites de la obra, para construir diques, presas, depósitos, acueductos, túneles, canales, almacenes, líneas de transmisión, caminos, estaciones generadoras, subestaciones y, en general, para cualquier objeto conexo con los trabajos.

Para la inspección y vigilancia de los trabajos de mediación, construcción e instalación de las obras de dicho programa o compromiso, se asignaba a un inspector o perito, nombrado por el Estado y por el concesionario, quien era el encargado de emitir un reporte o informe en el que acreditara que el concesionario había o no ejecutado las obras e instalado la maquinaria para generar energía. Una vez comprobada por el ingeniero inspector la instalación de la maquinaria, el concesionario tendría el derecho de usar todas las aguas de los ríos, así como derecho perfecto e indiscutible a todas las prerrogativas que confería dicha concesión.

Por añadidura, para los gastos materia de inspección, el concesionario estaba obligado a contribuir la suma de \$250 mxn. al mes, los cuales entregaba a

la Tesorería General de la Federación desde la fecha de la firma del contrato, no así en la emisión de dicha concesión; por lo que dicha obligación concluía una vez finalizada la obra respectiva (Artículo 11).

Además, el concesionario autorizado debía construir, a su costa, sobre los ríos materia de la concesión, los puentes que fuesen necesarios para el uso y servicio de las instalaciones, así como la obligación de construir los que requiriera el tráfico público con motivo de la construcción de las presas, depósitos, canales y demás obras que de alguna manera interrumpían o perjudicaban los caminos existentes (Artículo 9).

En materia de transmisión y distribución de la energía eléctrica, se le otorgaba al concesionario los derechos de vía para la instalación y conservación de las líneas aéreas para conectar las estaciones generadoras a las subestaciones distribuidoras; en dichas líneas aéreas de transmisión se estipulaba la obligación de que estas fueran de alambre de cobre o de otro metal, sin aislamiento, soportadas por postes de madera o fierro, y que dichos alambres no debían quedar a menos de seis metros de altura sobre el terreno.

Quedaba el concesionario en libertad para celebrar los contratos y convenios para el aprovechamiento de la energía eléctrica producida, sin embargo, era la federación la que establecía un límite de costo en el cobro de las contraprestaciones; por ejemplo, se declaró como precio máximo el de \$300 mxn. por año, por caballo de fuerza eléctrica de 746 watts, suministrados por doce horas diarias y para el alumbrado y calefacción la empresa generadora podía cobrar, como máximo, tres centavos por hectowatt (100 Watts) con medidor (Artículo 13).

Obligación de admitir en sus talleres hasta cinco alumnos de las escuelas federales que el gobierno tuviera, para que hagan los estudios y adquieran la práctica correspondiente a las instalaciones objeto de ese contrato.

Para ese efecto, la empresa concesionaria se consideraba en todo caso, como mexicana, aun cuando todos o algunos de sus miembros fuesen extranjeros, por lo que debía estar sujeta a la jurisdicción de los tribunales de la República en

todos los negocios cuya causa y acción tengan lugar dentro de su territorio; nunca se permitió alegar, respecto de los asuntos relacionados con ese contrato, derecho alguno extranjero.

El concesionario presentaba, además, una garantía de cumplimiento de obligaciones respecto a la construcción de la central, el cual era depositado en el Banco Nacional de México, y sería devuelta al quedar terminada la instalación de dicha central (Artículo 15).

Otra característica que debe mencionarse es que, en materia de alumbrado eléctrico, México se vio beneficiado por la famosa fiebre del cobre, la cual se desarrolló a partir del año de 1895 hasta 1902. La prestación del servicio de suministro, al implicar la construcción de las redes de transmisión y distribución, exigía un gran consumo de alambre de cobre por lo que la dictadura consideró que para el desarrollo económico en México se debía liberar la explotación de dichos yacimientos mineros. Esta actividad fue desarrollada en estricto apego al Código de Minería de 1884, pensado y escrito por el sucesor y predecesor del General Díaz, el General Manuel del Refugio González Flores, quien fungió como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos del 1 de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884.¹⁸

Del examen de diversos documentos normativos y analíticos podemos inferir que la idea generada a lo largo de los años sobre el otorgamiento de concesiones a “empresarios voraces y despiadados”, que saqueaban al país y explotaban al pueblo para generar energía, no es del todo cierta. Tampoco podríamos calificar que todas las concesiones con las que favoreció el dictador Díaz a sus amigos íntimos fueron leoninas. Sin embargo, es verdad que la industria poseía una capacidad de producción excesiva que no era plenamente utilizada, generaba tasas de ganancias sumamente bajas y estaba excesivamente concentrada en unas cuantas empresas de grandes dimensiones, incluso internacionales.¹⁹

¹⁸ Véase GONZÁLEZ MONTESINOS, Carlos. “El general Manuel González. El manco de Tecuac, Impresión Comunicación Gráfica. México, 2000.

¹⁹DUBLAN, Manuel. Op. Cit. Tomo, XXIV, Pág. 180.

A pesar de que sorprenda, es muy interesante notar que las leyes que se promulgaron con posterioridad a esta etapa de la vida política de México, como en el ideario del constituyente del 17, tienen una fuerte influencia en sus antecesoras, esto es, la regulación emitida por el general Porfirio Díaz.

2. Fase posrevolucionaria y organización obrera. (1917 - 1934)

Si bien los enfrentamientos y levantamientos armados en contra de la dictadura de Porfirio Díaz deterioraron el empuje desarrollador que se estaba viviendo en México, también lo es que dichas hostilidades duraron muy poco, alrededor de seis meses, periodo comprendido desde el 20 de noviembre de 1910 cuando se inicia el movimiento revolucionario, hasta el día 21 de mayo de 1911 cuando fueron firmados los Tratados de Ciudad Juárez por el General Porfirio Díaz y Francisco I. Madero, estableciendo en dicho acuerdo la conclusión de la fase original de la revolución mexicana. De manera tal, que los revolucionarios triunfantes únicamente se dieron a la tarea de volver a erigir lo que habían destruido.

Con ello podemos afirmar que la etapa de transición de pacificación plasmada en ese pasaje histórico sólo implicó una interrupción temporal en la senda del crecimiento económico porfiriano, no de ruptura pero sí de cambios; esta vez el México revolucionario enfrentaría uno de los retos más importantes en su historia económica, el saneamiento de la economía interna, ya que con la salida del dictador un gran porcentaje de la población que representaba a la iniciativa privada decidió retirar sus capitales e inversiones del territorio nacional para proteger sus intereses, por lo que el Estado tuvo que tomar en sus manos la responsabilidad de atender y sustituir dichas funciones, configurando un cambio en materia de gasto oficial, endeudamiento y la prestación de servicios sociales a la población a partir de la creación de empresas públicas que se dedicaran a solventar esas necesidades. Pero no bastó porque precisamente en esa época fue cuando empezaron a brotar aún más los descontentos sociales y políticos nacionales. Asimismo, podemos encontrar en numerosas investigaciones documentales que la permanencia de algunos de los capitales privados extranjeros fueron los que se posicionaron como

líderes, tanto económicos como hegemónicos en la conformación del nuevo Estado mexicano y que se mantuvieron a lo largo de la historia nacional posrevolucionaria.²⁰

Muchos historiadores han coincidido que una de las razones que facilitaron el colapso del régimen porfirista no fue la lucha por un gobierno sin Porfirio Díaz y sus allegados, o el final de las constantes reelecciones y fraudes electorales, sino por el hartazgo que se fue generando a lo largo de los años en dos de los sectores más representativos de la época; sectores que el mismo régimen creó y dejó en olvido: la clase obrera y la clase media (que no existían a mediados del siglo XIX).²¹ Este colectivo empezó a movilizarse para que las condiciones laborales cambiaran y se les permitiera recibir un trato humano en sus relaciones obrero- patronales. Sírvese de ejemplos la Huelga de Río Blanco, Veracruz; en la que en el periodo comprendido del 7 al 8 de enero de 1907 las tropas federales asesinaron a un estimado de 200 personas, entre ellas hombres, mujeres y niños; la Rebelión de Acayucan, también en el estado de Veracruz, en el que los habitantes de dicha localidad levantaron un movimiento armado en contra de la dictadura de Porfirio Díaz el 30 de septiembre de 1906; o bien, la huelga laboral en la mina de cobre "Cananea", en Cananea, Sonora, contra la empresa "Cananea Consolidated Copper Company" propiedad de un coronel estadounidense llamado William C. Greene en 1906.²²

El proceso de industrialización en el nuevo régimen continuó con su evolución, trayendo consigo un aumento del número de personas que componen la fuerza laboral en territorio nacional, y considerando la ausencia de alguna clase de regulación respecto a las relaciones obrero-patronales, también aumentaron los abusos en dichos ámbitos por lo que no parecía tener fecha de caducidad. La administración de Francisco I. Madero, revolucionario mexicano que derrocó con

²⁰Véase DE LA PEÑA, Sergio. "De la Revolución a la industrialización". Editorial Océano. México 2006- y BLANCO MOHENO, Roberto. "Crónica de la revolución mexicana". Libro Mex Editores. Decimotercera Edición. México 1965.

²¹ Véase TELLO DÍAZ, Carlos. "Porfirio Díaz. Su vida y su tiempo". Editorial Debate. México 2016.

²² Para mayor referencia respecto a estos movimientos obreros véase ÁLVAREZ, Sandra "Porfirio Díaz y el Porfiriato Cronología (1830-1915)". INHRM. México, 2012. DE LA CERDA SILVA, Roberto. "El movimiento obrero en México". Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1961.

éxito al dictador Porfirio Díaz y quien unificó temporalmente varias fuerzas democráticas y anti-porfiristas, consciente de la situación, llevó a cabo a finales del año de 1911, la creación del Departamento de Trabajo con el propósito de promover el empleo e instrumentar los primeros mecanismos de solución de controversias en los conflictos laborales; sin embargo eso no impidió que el movimiento huelguista de obreros dejará de incrementarse, porque como ya es sabido, el presidente Madero intentaba ganarse el favor de los poderosos mientras que ellos estaban conspirando en secreto para su destrucción. Como el embajador de los Estados Unidos de América en México, Henry Lane Wilson, quien expresaría su apoyo a Huerta y por ende a los asesinatos del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, ocurridos el 18 de febrero de 1913.²³

Como se mencionó en líneas anteriores, las movilizaciones, tanto armadas como sociales, afectaron de manera parcial a las actividades industriales y un reducido sector de la inversión privada extranjera se fue apoderando de la totalidad de las industrias y, de entre ellas las del sector eléctrico. Dos empresas privadas extranjeras, la Mexican Light and Power y la American and Foreign Power Company no sólo crearon un gran poderío en el territorio nacional desarrollando la actividad de generación de energía eléctrica, sino que fueron de las primeras empresas que dieron origen a la clase obrera electricista.²⁴

Derivado de lo anterior, el surgimiento de las asociaciones colectivas o ligas de obreros como organizaciones que luchaban por mejorar las condiciones de los trabajadores no era novedad, pero sí sorprende el aumento de aquellas en tan poco tiempo. Si bien la bandera de dichas organizaciones era la de implementar y asegurarle a la planilla laboral no solo bienestar individual, sino familiar y comunitario, las demandas no eran objetos rectores de la administración Maderista, pero poco tiempo después dichas organizaciones forjaron las formas de representatividad de los intereses de los trabajadores ante el Estado.

²³ Véase VILLALPANDO, José Manuel. "La Decena Trágica". Diana. México, 2009.

²⁴ DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. Op. Cit. Pág. 23

Resulta importante, para efectos de la presente investigación, señalar que en el año de 1911 se creó la “Liga de Electricistas Mexicanos”, la cual era de las primeras organizaciones que sentaba sus bases mutualistas y cooperativas para implementar un programa que establecía como objetivos:

- I. “Fundar un taller electromecánico para enseñanza y práctica de los asociados, con su respectivo almacén de materiales eléctricos, para cuyo sostenimiento contribuirán los socios con la cantidad que voluntariamente quieran depositar, la cual producirá intereses que se repartirán anualmente en relación con las cantidades depositadas por cada socio.
- II. Dar conferencias sobre electricidad para provecho de los socios.
- III. Tener una junta calificadora competente para examinar a los socios que lo soliciten y expedirle a nombre de la Liga de Electricistas Mexicanos su diploma a título de competencia, gestionando ante la Secretaría de Instrucción Pública su autorización para mayor validez.
- IV. Publicar un periódico que trate asuntos de electricidad y que sirva como órgano de sociedad, para hacer conocer públicamente todo lo que se relacione con el gremio, siendo su principal objetivo la defensa de los intereses de la comunidad electricista y difundir conocimiento sobre electricidad.
- V. Impartir protección moral por pérdida de empleo o falta de trabajo.
- VI. Auxiliar a los asociados en caso de enfermedad o defunción.
- VII. Ayudar a los inventores electricistas para perfeccionar sus inventos.
- VIII. Sostener la solidaridad del gremio procurando el adelanto, la unión, el bienestar, el ahorro y la moralidad de todos sus miembros.”²⁵

De lo anterior se puede confirmar que se trataba de una organización gremial para la protección y profesionalización del sector electricista, a diferencia de los

²⁵ Citado en DE CÉLIS VÉRTIZ, Francisco. “Recordando la historia de nuestra organización” Lux, órgano del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) México 1933.

propósitos de la “Casa del Obrero Mundial”, que tenían como propósito principal el anarcosindicalismo.

Se debe recalcar que el movimiento obrero-electricista proclamado en esa época no buscaba impulsar la inversión y la competencia en la industria eléctrica, mucho menos exigir la universalización del suministro eléctrico o la protección de los intereses de los usuarios finales, tampoco la de fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, sino que proponía lo que el mismo Estado había dejado en el olvido; la reglamentación de las labores, la supresión de abusos, la creación de tribunales de arbitraje, la eliminación de prácticas perjudiciales a la salud y en general las relaciones entre capital y trabajo, y se proporcionarían a las clases trabajadoras los medios para su mejoramiento económico.²⁶

Fueron otras organizaciones obreras y de otros sectores industriales las que tomaron la iniciativa para lograr un cambio en las relaciones laborales, sobre todo para eliminar las arbitrariedades patronales en los despidos, las cargas excesivas de trabajo, o incluso la asignación de actividades o labores a personal no capacitado, la defensa y procuración salarial acorde a las actividades desarrolladas, así como el establecimiento de la jornada laboral, e incluso el establecer la obligación del patrón para proporcionar las herramientas de trabajo para que dejaran de ser por cuenta de los trabajadores, y demás injusticias que se suscitaban día a día en las industrias.²⁷

Ya en 1913 y en pleno apogeo de las organizaciones obreras, así como de los movimientos armados en contra del gobierno efímero y golpista del General José Victoriano Huerta Márquez, la economía mexicana volvió a sufrir un derrumbe. La destrucción de las vías de comunicación como las líneas de los ferrocarriles, que al ser utilizados como transporte para las tropas federales o de los constitucionalistas se destruían para inmovilizar al contrario, golpearon fuertemente el mercado interno provocando que varios de los servicios básicos y economía local se paralizaran trayendo como consecuencia un grave desabasto de materias primas para la

²⁶ DE LA PEÑA, Sergio. Op. Cit. Pág. 142.

²⁷Ibídem. Pág. 147.

industria y de bienes de consumo en las ciudades y, a pesar de ello, la industria eléctrica seguía creciendo.

Una vez que el ejército Constitucionalista ganó el apoyo del Presidente Estadounidense Woodrow Wilson (recién elegido presidente), y derrotado el ejército federal de Huerta en julio de 1914, Venustiano Carranza Garza empezó a enfatizar que consideraba totalmente legítimo que los obreros aspiraran a mejores condiciones de trabajo y de vida, pero se sabe que lo hacía únicamente con el propósito de dar legitimidad a sus intenciones de ocupar, sin oposición, la silla presidencial.

El 21 de marzo de 1915 se emplazó a huelga a la empresa “Mexican Light and Power”. Su propósito era el establecimiento de la justicia social y de la modernización económica, en la que se intentaba mejorar el grado de vida de los trabajadores y sus familias; modificando la jornada laboral, vivienda, servicios de salud, servicios urbanos, poder adquisitivo de los salarios y libertades individuales; justamente Venustiano Carranza sometía algunas leyes para reglamentar el salario con la intención de ganar adeptos dentro de la “Casa del Obrero Mundial”, que con su apoyo le permitió la construcción de los famosos “batallones rojos”. En ese mismo año, el revolucionario Emiliano Zapata dio a conocer una propuesta de ley del trabajo en la que se establecía salario mínimo, jornada de ocho horas y la aprobación del trabajo nocturno para mujeres y niños, la formación de cooperativas y el desarrollo de industrias.

Las huelgas de los trabajadores ferrocarrileros, de textiles, tipógrafos, electricistas y mineros continuaron, pero en los meses de noviembre y diciembre de 1915 el descontento por parte de los sectores obreros aumentó y daban muestra de que no se quedarían con los brazos cruzados.

El 2 de enero de 1916 la Casa del Obrero Mundial y el sindicato de electricistas deciden conformar la “Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal”, y sus puntos petitorios se basaban en el pago de los salarios en pesos oro, debido a la desconfianza hacia los billetes infalsificables de Carranza, pues dichos billetes continuamente disminuían su valor y la población se negaba a recibir

la contraprestación, y no solo fueron los ciudadanos sino la misma administración de Carranza, ya que cobraba los impuestos en oro. A mediados del mismo año el sector obrero optó por realizar un paro general el cual afectó todos los servicios públicos, incluido el sector electricista, en tanto que este había suspendido las labores para la generación y distribución de la energía eléctrica.

Promulgada la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos en 1917 los tintes sociales impregnados en dicho ordenamiento mandataba en su artículo 123 el concepto de salario remunerador suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia, su educación y placeres honestos, la equidad en el pago, jornada máxima de ocho horas (de siete horas la nocturna y de seis horas para los jóvenes de 12 a 16 años), un día de descanso obligatorio a la semana, protección de la mujer y el niño, derecho de huelga y de asociación, la obligación de empresas medianas y grandes de proporcionar a sus trabajadores vivienda y servicios médicos. La Carta Magna de 1917 instauraba valores sociales como el nacionalismo, la idea de justicia o democracia social, la cual tenía el propósito de asegurar la igualdad en las condiciones económicas y sociales de la población, que para cuyo cumplimiento de estos valores se reconocía como necesaria la intervención del Estado. Por ello el movimiento obrero, el agrario y los empresarios empezaron a ejercer o presionar para que se cumplieran esos ideales.

En este orden de ideas y partiendo del nuevo enfoque de actuación del Estado que mandata la Constitución del 17 se forjó el propósito de tomar el control de las actividades industriales que beneficiaban al desarrollo nacional, regulando la prestación del servicio de energía eléctrica, y este ideal se concretó cuando el titular del Ejecutivo Federal, el General Plutarco Elías Calles, expidió con fecha de 11 de mayo de 1926 en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional Eléctrico.

En dicho ordenamiento se estableció la reglamentación, regulación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales; también se determinaron los requisitos técnicos a los que se debían someter los procesos de construcción, manejo y conservación de las instalaciones para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de dicha energía, a efecto de

procurar el mejor aprovechamiento de este elemento natural, proteger la vida de las personas y garantizar las propiedades individuales y dichos objetivos debían ser consolidados por el orden federal.²⁸

Por primera vez en la historia nacional de la industria eléctrica se estableció que dicha actividad industrial era de utilidad pública y por consecuencia procedería la expropiación en los casos que la requieran las necesidades de esa industria, dicha disposición está contenida en el artículo cuarto del Código antes referido.

En su artículo sexto instauraba que las instalaciones que se construyeran a partir de la expedición del Código se sujetarían a los requisitos que este mismo estableciera y no podrían ponerse en operación dichas centrales sino hasta que fueran revisadas y aprobadas oficialmente por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. En adición a lo anterior, se consideraba que en caso de incumplimiento o de nula observancia a lo establecido por dicho ordenamiento la persona estaría sujeta a un mecanismo de infracciones; dicho mecanismo establecía la tipicidad de las faltas respecto al incumplimiento junto con su respectiva sanción. También se estableció un sistema en inspecciones el cual se aplicaría cada dos años, pudiendo decretarse la suspensión de las actividades si no se cumplía con determinadas condiciones técnicas.

En otro apartado se establecía que, a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, esta podría ordenar la suspensión del servicio de la instalación o instalaciones cuando existieran casos en los que las condiciones de seguridad de las personas o por causas de utilidad pública pusieran en peligro la estabilidad social o política, dicha medida era comunicada inmediatamente al dueño o encargado de la planta suministradora.

Posteriormente, con fecha de 9 de noviembre de 1928 se expidió el Reglamento del Código Nacional Eléctrico y es a través de éste donde se crea del Departamento de Control de la Industria Eléctrica que dependía de la Secretaría de

²⁸ CODIGO Nacional Eléctrico. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1926

Industria, Comercio y Trabajo. Éste departamento de control tenía las facultades siguientes:

- I. “La vigilancia inspección en toda la República de las instalaciones de generación transformación transmisión distribución y utilización de la energía eléctrica para usos industriales y de cualquiera otra índole.
- II. La regulación de las tarifas para los cobros de energía que ministra en las sociedades o particulares que se dediquen a su explotación.
- III. Dictar las medidas de política necesarias para la mayor seguridad de las personas que intervengan en las distintas operaciones que se practiquen en materia eléctrica entendiéndose por tal operación el manejo y conservación de aparatos maquinarias líneas y equipos de utilización.
- IV. La fijación y aplicación de las sanciones penales que se establezcan en el código Nacional eléctrico y la presente reglamentación.
- V. Proponer a la Secretaría de la que depende la expropiación a que se refiere el artículo cuarto del código relativo.
- VI. Proponer al ejecutivo de la unión la reformas y requisitos técnicos determinados por el artículo cinco del mismo código.”²⁹

Pero la función más importante de dicho Departamento de Control es la de llevar el registro de las concesiones otorgadas conforme a los preceptos del Código Nacional Eléctrico y su reglamento.

Precisamente es en el Reglamento del Código Nacional Eléctrico en donde se manifiesta la postura de que la actividad de la administración pública cuando se dirige a la consecución de un interés público, esta debe someterse a la disciplina del derecho público; dicho en otras palabras, a fin de que los particulares desarrollen una actividad consistente en el funcionamiento de un servicio que posee una naturaleza especial y que por su objeto compromete intereses nacionales o de

²⁹ REGLAMENTO del Código Nacional Eléctrico. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 1928.

interés público, es preciso que el Estado intervenga para protegerlos, autorizando y vigilando el cumplimiento de dicha actividad. En este orden de ideas, el artículo sexto del Reglamento estudiado señala que, le corresponde exclusivamente a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo el otorgamiento de las concesiones para la generación de energía eléctrica por medios térmicos, entendiéndose por tales aquellos en los que no se emplea como agente la potencia hidráulica. Cosa parecida sucede también con las importaciones ya que dicho ordenamiento señala que la actividad de importación, de introducir energía eléctrica de otro país al nuestro, estaría sujeta a concesión.

A comparación con la primera etapa histórica que analicé en apartados anteriores, conviene remarcar que durante el Porfiriato lo que le correspondía regular a la administración en materia de concesiones era el uso de los recursos hídricos con el que las centrales se abastecerían para generar energía eléctrica, y en esta segunda etapa histórica hay un nuevo paradigma respecto a la regulación de las actividades industriales, en concreto de la industria eléctrica, porque en este instrumento jurídico se concede precisamente la actividad de generación de energía eléctrica, no así los recursos o fuentes primarias con las que se generaría dicho fluido eléctrico.

Respecto a este primer sistema de concesiones para la actividad de generación, el interesado debía de cumplir una serie de requisitos esenciales ante la administración pública para que demostrara que contaba no sólo con la capacidad técnica, sino con la capacidad jurídica y financiera. El artículo referente señalaba los requisitos siguientes:

- I. “Su redacción será en términos claros y concisos, evitando consideraciones que hagan vaga la solicitud.
- II. Nombre del solicitante, su domicilio y lugar donde reciba notificaciones.

Si la solicitud fuera de algún particular o sociedad nacional, deberá expresarse en la misma lo siguiente:

- A. El domicilio legal del solicitante y el del apoderado que en su nombre

gestione, para los efectos de las notificaciones correspondientes.

B. Testimonio del poder del solicitante;

C. Testimonio de la escritura constitutiva de la sociedad.

Si la solicitud fuera presentada por alguna persona o sociedad extranjera, además de los anteriores documentos, deben acompañarse los que a continuación se expresan:

A. El relativo a haberse cumplido con las disposiciones de la Ley Reglamentaria de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución Federal y su Reglamento.

B. Una lista de los Directores de la Compañía, expresando sus generales.

C. Copia certificada, con los requisitos legales del último balance de la sociedad.

D. Un certificado de los funcionarios correspondientes de su país, respecto a que la sociedad solicitante funciona de acuerdo con las leyes del lugar.

III. La ubicación de la planta y subestaciones, si las hubiere, expresando la Municipalidad, Distrito, Estado o Territorio en donde se pretenda instalar.

IV. El objeto a que se pretende destinar la energía generada.

V. La capacidad productora de la planta, calculada en K.T.

VI. El combustible que sea necesario utilizar para la generación.

VII. los nombres de las poblaciones a que se pretenda suministrar la energía eléctrica”.

Referente a la parte financiera, el artículo 20 del reglamento mencionaba que para otorgarse una concesión, el concesionario debía presentar un depósito que garantizara el cumplimiento del contrato (concesión). La Secretaría de Industria,

Comercio y Trabajo fijaría el monto de dicho depósito y las cantidades eran calculadas según las circunstancias especiales del caso, por lo que podrían ser de \$100.00 a \$ 1,000.00 mxn. El depósito era devuelto cuando terminaba el plazo por el que se hubiere otorgado la concesión, siempre que se hubiere cumplido con las obligaciones impuestas en aquélla. En caso contrario, quedaría en beneficio de la Nación. También se contemplaba que las empresas que introdujeran energía eléctrica a territorio nacional, debían depositar en el Banco de México, S. A., de \$250.00 a \$ 1,000.00, mxn. según la importancia de la población a la que se había proyectado suministrar energía, a juicio de la Secretaría.

Si el interesado cumplía con los requisitos establecidos en dicho reglamento la concesión debía publicarse, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del estado en que se encontraría ubicada la central eléctrica.

La vigencia de las concesiones era por un plazo de 50 años prorrogables, señalando que no podrían ser transferidas en parte alguna si no se solicitaba anteriormente la autorización de la Secretaría.

Examinaremos brevemente ahora otro de los mecanismos instaurados en el reglamento estudiado, innovador en su tiempo, la aprobación de tarifas para la venta de energía eléctrica. El procedimiento consistía en que los interesados debían presentar al Departamento de Control de la Industria Eléctrica los proyectos de tarifas, y este podría aprobarlas, modificarlas o en su caso fijarlas, cuando lo estimara conveniente. La revisión de las tarifas para el consumo de energía eléctrica se llevaba a cabo por lo menos una vez cada cinco años, pudiendo la Secretaría exigir la presentación de los libros de contabilidad para poder cerciorarse de la valuación de las propiedades y de las ganancias de la empresa.

De manera análoga, el Departamento de Control de la Industria Eléctrica aprobaba los contratos que los concesionarios debían celebrar con sus consumidores y se les imponía la obligación de suministrarle energía eléctrica a toda persona que solicitara el servicio si la capacidad de la central lo permitía, a juicio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Todo lo anterior representa un ejemplo claro de cómo la administración definió a la industria eléctrica, por primera vez, como una actividad cuya realización debe asegurar, regular y controlar el Estado, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede realizarse completamente sino con la intervención del sector público.³⁰

Conviene agregar que con fecha de 29 de diciembre de 1922 se creó la “Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza”; la cual se encargaba de vigilar la correcta utilización de las riquezas naturales y, tomando en cuenta que entre ellas se encontraban los recursos hídricos, (considerados como fuente primaria para la generación de energía eléctrica en las centrales hidroeléctricas), se decidió que dicha Comisión fuera la encargada de regular los servicios y tarifas de las empresas eléctricas y de conciliar a productores y consumidores, trayendo como consecuencia la modificación estructural y funcional de esta Comisión para convertirse, en el año de 1926, en la Comisión Nacional de Fuerza Motriz.

Sería hasta mediados de los años 30 cuando las protestas populares y la política Cardenista coincidan en la necesidad de aplicar reformas económicas y sociales profundas para que, con la participación directa del Estado, se alcancen las metas de crecimiento nacional, fomentando la diversificación de las centrales eléctricas para que suministraran energía eléctrica a más mexicanos, así como establecer mecanismos de vigilancia respecto a la aplicabilidad de las tarifas.

³⁰ VILLAR PALASI, Luis. “La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo”.Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 3. México, 1950.Pág. 64.

3. Intervención regulatoria del Estado en la economía. (1934 - 1960)

Conforme fueron pasando los años, las distintas administraciones empezaron a identificar varios puntos de alerta en el sector eléctrico y fue a partir de los años treinta que se realizaron varios intentos por regular dicho sector; así en 1931 surgió en el marco jurídico nacional la Ley de Impuestos sobre la Producción de Energía Eléctrica, expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio. En dicho impuesto federal a las centrales eléctricas con capacidad mayor o igual a 0.05 MW (50 kW), que cuya generación fuera producida en territorio nacional y por la que se importara al país. El monto era \$ 0.0023 mxn. por cada kilowatt hora de energía eléctrica que se generara o se introdujera al país.

Las únicas centrales eléctricas que no causarían el impuesto eran las centrales eléctricas aisladas, es decir, aquellos generadores autónomos no conectados a la red eléctrica y que por su potencia no fueran capaces de producir más de 50 kilowatts de energía eléctrica, así como las centrales que los municipios o los estados tuvieran establecidas y fuesen destinadas para usos propios; sin embargo, no bastaba con que las centrales eléctricas cumplieran con dichas características sino que para la exención del impuesto, debían solicitar a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, un “Certificado de Exención”, donde se hiciera constar que dichas centrales eléctricas no podían producir más de 50 kilowatts de energía eléctrica, y este certificado era exhibido ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La característica de dicho impuesto radicaba en que únicamente se actualizaba si las centrales eléctricas suministraban energía eléctrica al público, por lo que solo pagaban el impuesto por la cantidad suministrada, no así cuando se trataba para usos propios de la industria a la que se dedicaban.

De conformidad con el artículo 9 de dicho ordenamiento, los causantes del impuesto estaban obligados, entre otras cosas, a:

- I. “Dar aviso respecto del inicio de operaciones (apertura) o clausura temporal o definitiva de la Central Eléctrica.

- II. Dar aviso sobre los casos de traspaso, cambio de razón social, domicilio o de variación en el capital social.
- III. Registrar sus plantas.
- IV. Proveerse de los aparatos contadores.
- V. Hacer las modificaciones en la instalación de su planta, para que puedan colocarse los aparatos contadores.
- VI. No modificar la instalación de su planta sin permiso de la Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo.
- VII. Conservar en buen estado los aparatos contadores y pagar la compostura de los mismos. La exactitud de estos aparatos será verificada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.
- VIII. Suministrar los datos necesarios para el control del impuesto”.³¹

De esta última obligación resulta interesante señalar que los generadores debían llevar registros diarios y mensuales de la energía eléctrica generada en sus centrales eléctricas, así como de la energía distribuida por sus estaciones y subestaciones; de la cantidad de agua utilizada (si se trata de plantas hidroeléctricas); de la cantidad de combustible utilizado en los motores térmicos si se trataba de plantas termoeléctricas, y de la energía introducida por plantas situadas en el extranjero. Estos registros o reportes de generación eran presentados ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y esta la entregaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mensualmente para que pudiera calcular el monto a pagar en virtud del impuesto.

Llegados a este punto, podemos observar que los estados, distrito y territorios federales, tenían prohibido imponer cualquier otro impuesto en razón a la actividad regulada, sea cual fuere su origen o denominación que se le pudiera dar a la producción, transmisión, venta o consumo de energía eléctrica, pero se les

³¹ Ley de Impuestos sobre la Producción. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 diciembre de 1931

facultaba a para establecer un impuesto de \$ 0.0012 por cada kilowatt hora de energía eléctrica que se consumía dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Si bien las intenciones del general Pascual Ortiz (ordenadas por el general Plutarco Elías Calles, claro está), estuvieron dirigidas a regular los montos respecto de los cobros de los generadores por la prestación del servicio de suministro eléctrico, también lo es que este sistema fue el que permitió y justificó que se generaran altas cuotas y tarifas excesivas a lo largo y extenso del territorio nacional ya que estas eran aprobadas, como lo dijimos anteriormente, por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Varios autores, entre ellos Emilio Rodríguez Mata y Cristóbal Lara Beautell, señalan que en ese entonces era muy fácil para el generador falsificar la información de sus costos derivados de la producción de energía eléctrica provocando que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se viera obligada a aprobar las tarifas propuestas sin verificar dicha información ya que de no ser aprobadas los generadores amenazarían con dejar de realizar la actividad, trayendo con ello que la población y negocios industriales dejaran de beneficiarse del fluido eléctrico.

La falta de regulación respecto a la supervisión y vigilancia del contenido de los reportes que entregaban dichos generadores provocó un sinnúmero de reclamos por parte de los consumidores, motivo por el cual decidieron convocar y crear las ligas de consumidores. Los primeros estados en seguir esta línea de acción fueron Veracruz y Puebla.³³ El maestro Manuel Herrera y Lasso señala que la forma en que los consumidores adoptaron para movilizarse fue en sindicatos de resistencia hasta crear la Confederación Nacional Defensora de los Servicios Públicos.³⁴

³³ Véase GALARZA, Ernesto. "La industria eléctrica en México". Fondo de Cultura Económica. México, 1941. LARA BEAUTELL, Cristóbal. "La industria de la energía eléctrica". Fondo de Cultura Económica. México, 1953. RODRÍGUEZ MATA, Emilio "Generación y Distribución de energía eléctrica en México. (Periodo 1939-1949)". Investigaciones Industriales, Banco de México, S. A., México, 1965. ORTEGA MATA, Rodolfo, "Problemas económicos de la industria eléctrica: un servicio social en México". Editorial, Año 260. México 1939.

³⁴ Véase HERRERA Y LASSO, Manuel. "La Industria Eléctrica y lo que el pueblo le interesa saber". Cultura. México, 1933.

Hacia la segunda mitad del año de 1933 y celebrada la Convención del Partido Nacional Revolucionario, el General Lázaro Cárdenas del Río, como candidato presidencial, presentó el Plan Sexenal, el cual fue preparado por militantes y funcionarios de dicho partido (con la aprobación del General Calles), curiosamente dicho texto contenía un apartado respecto a la industria eléctrica en el que se planteaba lo siguiente:

- a) *“Que el precio de la energía eléctrica debía ser reducido de manera tal que las empresas agrícolas industriales se desarrollaron por la industria eléctrica y no para la industria eléctrica.*
- b) *Que el desarrollo del sistema de distribución de energía eléctrica se ramificara de manera tal que permitiera el desarrollo de núcleos regionales de productores y nuevos centros industriales.*
- c) *Lograr el control y la dirección de las actividades de los concesionarios por parte del Estado para la formación de un sistema nacional de generación transmisión y distribución de energía eléctrica integrado por empresas semioficiales y cooperativas de consumidores”*.³⁵

Si bien el 1 de diciembre de 1934 Lázaro Cárdenas asumió la presidencia, no debe olvidarse que el día 18 de enero de 1934 en el Diario Oficial de la Federación fue publicado el Decreto del General Abelardo L. Rodríguez, el cual reformaba la fracción X del artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, permitiéndole al Congreso de la Unión legislar sobre energía eléctrica en toda la República, asumiendo ya la competencia federal en toda cadena de valor de la industria eléctrica.

El general Cárdenas impulsó, en su administración, un proyecto de crecimiento y de desarrollo nacional donde el Estado fungiría como el agente impulsor de la reorientación de las actividades industriales, propiciando el

³⁵ Partido Revolucionario Institucional. Comité ejecutivo Nacional Lázaro Cárdenas Plan Sexenal”. Comisión Nacional “México, 1976. Pág. 33

acercamiento del Estado con las masas o bases sociales de consenso para que se le brindara al régimen un alto grado de legitimidad.

La intensa Reforma Agraria con el reparto de casi 20 millones de hectáreas de tierras,³⁶ la participación del Estado en la regulación de las relaciones laborales y su conversión en agente económico como inversionista, además de cubrir las tareas tradicionales de facilitar la circulación de las mercancías con obras de infraestructura y salvaguardar la soberanía nacional, fueron las principales causas que contribuyeron de manera significativa a la expansión del mercado interno.

El 24 de agosto de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea la “Comisión Federal de Electricidad”. En la Exposición de Motivos de dicha ley se establecía que por Decreto del Congreso de la Unión de fecha 29 de diciembre de 1933, se había autorizado al Ejecutivo Federal para organizar la Comisión Federal de Electricidad, instituyendo a la Comisión como una “dependencia oficial”, la cual estaría integrada por tres miembros, a saber: el Secretario de la Economía Nacional, como Presidente, un Vocal Ejecutivo y un Vocal Secretario, nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional.

Esta dependencia debía recoger y analizar la opinión de los diversos sectores de la población interesados en la industria eléctrica, constituyéndose como un cuerpo consultivo.

De acuerdo con el artículo sexto de la ley citada, para cumplir con su objeto, la dependencia fue dotada de las siguientes facultades:

- I. “Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su financiamiento.
- II. Realizar toda clase de operaciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, incluso la adquisición de bienes muebles o inmuebles, acciones y valores relativos a la misma

³⁶ Véase GUTELMAN, Michel. “Estructuras y reformas agrarias”. Editorial Fontamara, 1978

industria.

- III. Organizar sociedades que tengan por objeto producir, transmitir y distribuir energía eléctrica a precios equitativos.
- IV. Organizar sociedades que tengan por objeto la fabricación de aparatos, maquinaria y materiales utilizables en plantas de generación e instalaciones eléctricas.
- V. Organizar cooperativas de consumidores de energía eléctrica para procurar el abastecimiento en las condiciones más favorables.
- VI. Encauzar la organización de asociaciones de consumidores de energía eléctrica.
- VII. Intervenir y resolver, cuando proceda, en las actividades de electrificación que pretendan emprender instituciones oficiales, semioficiales o particulares”.³⁷

Dicha decisión del Ejecutivo Federal tuvo su justificación al organizar un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica basados en principios técnicos-económicos, sin propósito de lucro y con la finalidad de obtener a un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales. Asimismo, se daban los primeros intentos para que el Estado interviniera como productor de energía eléctrica. No fue sino hasta 1943 cuando la Comisión Federal de Electricidad se convirtió, por primera vez, en generador.

Recuérdese que como lo dijimos en el apartado anterior, el Código Nacional Eléctrico expedido por el Presidente Plutarco Elías Calles era el único marco jurídico regulatorio respecto a la industria eléctrica, pero fue con Lázaro Cárdenas cuándo se publicó con fecha de 11 de febrero de 1939, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de la Industria Eléctrica y el 28 de agosto de 1940 su respectivo reglamento.

³⁷ Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 1937

La ley de 1939 tenía por objeto regular la generación de energía eléctrica, su transformación, transmisión, distribución, exportación, importación, compraventa, utilización y consumo, a efecto de obtener un mejor aprovechamiento en beneficio de la colectividad; así como el propósito de estimular el desarrollo y el mejoramiento de la industria eléctrica en el país; establecer las normas para la protección y seguridad de la vida e intereses de las personas; fijar los requisitos a que debía sujetarse el otorgamiento de las autorizaciones necesarias para desarrollar actividades relativas a la industria eléctrica, y determinar los actos u omisiones con sus sanciones respectivas. Pero sin duda, lo más importante es que ahora la cadena de valor de la industria eléctrica se consideraba de utilidad pública.

La Secretaría encargada del despacho administrativo en materia de electricidad sería la Secretaría de la Economía Nacional, por lo que cualquier trámite relacionado con el otorgamiento de permisos y concesiones era ante esta dependencia. En este sentido y respecto a las modalidades de intervención administrativa podemos resumir que se requería de un título de concesión para la realización de las actividades de la industria eléctrica:

- Cuando fuera necesario, para el desarrollo de las actividades, el aprovechamiento de aguas nacionales, cuya propiedad o dominio directo corresponda a la Nación, y/o
- Cuando la actividad tuviera por objeto el establecimiento de un servicio público de abastecimiento de energía eléctrica.

Por otro lado, se requería permiso para la actividad de generación de energía eléctrica, así como para desempeñar las actividades de transformación, transmisión, distribución, exportación o importación de energía eléctrica.

Los actos administrativos referidos únicamente podían ser expedidos a favor de mexicanos o sociedades mexicanas y su vigencia era indefinida mientras subsistieran los fines para los cuales fueron otorgados y que además se considerara como benéfica su permanencia. Sin embargo, tratándose de las concesiones que tenían por objeto la prestación del servicio público de abastecimiento de energía

eléctrica (suministro eléctrico) la duración no sería mayor de 50 años, y al término de esta todos los bienes que habían estado destinados a los fines de la concesión pasaban a poder del Estado sin compensación alguna; también pasaban a poder del Estado los remanentes del fondo que el beneficiario debía constituir.

La regulación en cada una de las modalidades de los permisos y concesiones establecían un marco de obligaciones inherentes a la actividad. Tratándose de los titulares de las concesiones para la prestación de un servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, estaban obligados a:

- I. “Mantener sus obras e instalaciones en condiciones adecuadas para una prestación satisfactoria de los servicios previstos en la concesión, y a realizar las ampliaciones de esas obras e instalaciones en la proporción adecuada para cumplir los fines inherentes a la actividad. Al efecto, las empresas estaban obligadas a invertir en dichas obras e instalaciones los fondos que tuvieran destinados para esas finalidades;
- II. Interconectar sus instalaciones con otras, cuando sea conveniente a juicio de la Secretaría;
- III. Suministrar energía a todo el que la solicite, dentro de las zonas que comprendan el título de concesión, sin establecer preferencia alguna, salvo que, a juicio de Secretaría, exista impedimento técnico para hacerlo;
- IV. Vender energía eléctrica en bloque conforme a la tarifa especial que al efecto había fijado la Secretaría a las Cooperativas de consumidores que organice la Comisión Federal de Electricidad, para que éstas la distribuyan a través de sus propias redes;
- V. También se establecía la obligación de proporcionar en condiciones especiales o en forma gratuita, determinada cantidad de energía eléctrica

para fines de interés público.”³⁸

Para la venta de energía eléctrica, esta solo podría efectuarse con las tarifas fijadas y los contratos aprobados por la Secretaría de la Economía Nacional, la cual también estaba facultada para modificarlos o de fijar nuevas tarifas y aprobar nuevos contratos para la mejor satisfacción del servicio de que se trataba.

Conviene señalar, para el objeto de nuestra investigación, el mecanismo por medio del cual se aprobaban las tarifas para el cobro del servicio, por lo que detallaré de manera breve los aspectos más relevantes. Lo sobresaliente es que la Secretaría de la Economía Nacional fijaba cada 5 años las tarifas generales para la venta de energía eléctrica, así como para los contratos especiales. Las empresas también podían solicitar, en cualquier tiempo, la modificación de esas tarifas y bases cuando la utilidad razonable al concesionario no generara aprovechamientos respecto de la actividad. La Secretaría y la Comisión de Tarifas solicitaban a las empresas vendedoras de energía eléctrica toda clase de datos e informes para elaborar estudios de tarifas o recabarlos directamente de las mismas.

En ese período existían en nuestro país 18.3 millones de habitantes de los cuales únicamente 7 millones contaban con electricidad, y dicho fluido eléctrico era proporcionado con interrupciones constantes y tarifas muy elevadas debido a que las empresas privadas se enfocaban en los mercados industriales, sin contemplar a las poblaciones urbanas y rurales.

No fue sino hasta el 14 de enero de 1949 cuando el Lic. Miguel Alemán Valdés emitió el Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, concediéndole además del carácter de organismo público descentralizado, una nueva gama de objetivos para realizar las acciones destinadas a asegurar el suministro eléctrico en todo el territorio nacional. Entre los nuevos objetos de dicho organismo estaban:

I. *“Estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases*

³⁸ Artículo 19 de la Ley de la Industria Eléctrica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de febrero de 1939.

de su funcionamiento.

- II. Ejecutar obras relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.*
- III. Adquirir instalaciones para la realización de las actividades, así como valores y acciones relativos a la industria eléctrica.*
- IV. Participar con sociedades o individuos en la formación de empresas que se dediquen a los propósitos indicados en la fracción II.*
- V. Participar en sociedades que tengan por objeto la fabricación de aparatos y materiales utilizables en instalaciones eléctricas.*
- VI. Organizar cooperativas de consumidores de energía eléctrica, para procurar el abastecimiento en las condiciones más favorables a los usuarios.*
- VII. Intervenir en las actividades de electrificación que emprendan instituciones oficiales o semioficiales.*
- VIII. Efectuar las operaciones y realizar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de los propósitos indicados anteriormente.”³⁹*

Todo el marco regulatorio presentado en este capítulo, fue modificado por reglamentos y decretos, en su mayoría, que indirectamente beneficiaron a las empresas privadas del sector eléctrico. Dichas medidas van desde la exención de impuestos, prestaciones por el uso exclusivo las líneas de transmisión, la reanudación de las concesiones desatendiendo los plazos señalados por su vigencia, otorgamiento de concesiones para la utilización de recursos naturales a extranjeros quienes tenían prestanombres para burlar la ley, la eliminación de la obligación de proporcionar en condiciones especiales o en forma gratuita, determinada cantidad de energía eléctrica para fines de interés público, quedando exclusivamente la carga social y económica a la Comisión Federal de Electricidad,

³⁹ Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1949.

por lo que en su intento de entrar en competencia con éstos, se consideró un fracaso.

4. La nacionalización de la industria eléctrica. (1960 - 1992)

Llegada la década de los sesenta, la población mexicana tuvo mayores oportunidades de allegarse del fluido eléctrico y con ello surgió la necesidad de extender la cobertura del suministro, no sólo para satisfacer las demandas poblacionales sino para impulsar el crecimiento de la industria.

Estaba en pleno apogeo el modelo económico de “Desarrollo estabilizador”, el cual tenía como objetivo aumentar el nivel de vida de la población (especialmente de agricultores, trabajadores y sectores especiales de la clase media), acelerar la diversificación de las actividades productivas en la economía, avanzar en el proceso de industrialización dando preferencia a las industrias básicas y, a pesar de todos los esfuerzos que se habían realizado en varias administraciones pasadas, las empresas privadas del sector eléctrico continuaban sin responder a las expectativas del país, incluso fueron incapaces de renovar sus equipos para la prestación del servicio de suministro.⁴⁰ El crecimiento de la capacidad instalada en industrias se había estancado a partir de 1950.

En este orden de ideas, el entonces presidente Adolfo López Mateos, tenía el propósito de que el Estado interviniera en la producción de bienes y servicios, en particular en aquellos que fueran de utilidad pública para satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad, siendo algunas las que se realizaban en las industrias de electricidad, petróleo, teléfonos y siderurgia.

La Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CNIT), a través del Ingeniero José Domingo Lavín, manifestó que desde que se había creado la Comisión Federal de Electricidad, esta había operado en precariedad y que *“solamente gracias a la fe y a los sacrificios de los accionistas de la compañía, le ha sido posible, hasta ahora, seguir sosteniendo el servicio de suministro de energía*

⁴⁰ Véase ORTEGA MATA, Rodolfo, “Problemas económicos de la industria eléctrica: un servicio social en México”. Editorial, Año 260. México 1939.

eléctrica".⁴¹ Había detectado, también, lo que serían las razones por las que nuestra industria eléctrica no era fructífera señalando que:

*"... consideramos que el principal problema de la planeación de la industria eléctrica es el de la producción de las instalaciones eléctricas. Comprar en el exterior esas instalaciones, los cables, los transformadores, etc., e instalarlas en México para producir electricidad significa la inversión de capitales inflados que a la larga producen efectos desfavorables. Nosotros podemos transformar las materias primas que tenemos en el país, emplear nuestras técnicas y nuestra mano de obra y producir los equipos eléctricos de generación, conducción, transformación y aprovechamiento, y entonces tendremos la verdadera base para construir la industria eléctrica de producción de electricidad."*⁴²

Asimismo, sugería que la fijación de las tarifas por la venta del fluido eléctrico fuese ya no resultado de los reportes respecto a los costos de producción de cada una de las centrales eléctricas, ni de los gastos que se generan sino que fuesen basadas con proyecciones y metodologías de estudios económicos.

En el año de 1953 el presidente López Mateos decidió conformar el Comité para el Estudio de la Industria Eléctrica, el cual se le asignó la tarea de estudiar el desarrollo eléctrico del país a fin de asesorar al gobierno federal acerca de los métodos y las fuentes para su funcionamiento. El maestro Enrique de la Garza Toledo resume los resultados de dicho estudio, llamado "Desarrollo de la Industria Eléctrica" en los siguientes 12 términos:

1. *"El financiamiento de la industria eléctrica entre 1942 y 1953 se había llevado a cabo fundamentalmente con recursos del Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad, con créditos extranjeros garantizados por el Estado y con créditos otorgados por Nacional Financiera. Pero los recursos eran limitados y muchas las necesidades, por lo que, habiendo dado muestra el sector privado de su interés por la industria eléctrica, todo*

⁴¹ CASSAIGNE, Héctor, DOMINGO LAVIN, José, ÁVALOS VEZ León. "Energética (Notas y estudios para su planeación en México)". Ibero Americana de Publicación 1162. México, 1953. Pág. 94.

⁴² *Ibidem*. Pág.21

intento de solución al problema financiero de ésta tendría que tomar en cuenta a aquél.

- 2. Se requerían remuneraciones atractivas y competitivas y, especialmente, permanencia y estabilidad frente a otras perspectivas de inversión.*
- 3. Los obstáculos para lo anterior eran: algunos preceptos de ley en vigor, lentitud en las tramitaciones y una política más preocupada por las consecuencias económicas y sociales en otros sectores que en atraer la inversión privada.*
- 4. Los problemas que habían obstaculizado el financiamiento del crecimiento de la industria eléctrica, con recursos del sector privado, nacional o extranjero, eran:*
 - a) Diversas disposiciones fundamentales de la ley de la industria eléctrica que conservaban un concepto estacionario de la industria.*
 - b) Los dos grupos más importantes, la Mex-Light y la American, organizados conforme a leyes extranjeras, llevaban su contabilidad en el extranjero; pese a que sus subsidiarias tenían contabilidades particulares, en México se consolidaban en el sistema contable matriz, lo cual hacía prácticamente imposible conocer con alguna certeza los resultados financieros de su operación.*
 - c) Por lo tanto, fijar tarifas con el sistema de "capital base de tarifas" era inoperante; para que fuera eficaz, la autoridad reguladora debería conocer con toda certidumbre los resultados financieros de la operación de las empresas.*
 - d) Lo anterior había traído como consecuencia continuas diferencias de criterio entre autoridades y empresas en cuanto a rendimientos,*

costos generales y gastos de administración. Tales desavenencias provocaban grandes retardos en la fijación y autorización de tarifas, lo que provocaba a su vez pérdidas para las empresas por las tarifas prorrogadas; esto, finalmente, dada la incertidumbre, provocaba que se retrasaran los programas de inversión, con el consecuente crecimiento desequilibrado y más oneroso a largo plazo.

e) La falta de disposiciones en la legislación actual sobre la relación entre deudas a largo plazo y capital social había permitido "situaciones incorrectas" en la estructura financiera de algunas empresas, creando además sospechas por parte del Estado y la opinión pública. Se proponía que el Estado estableciera una relación máxima de deudas a capital social, facultando a las autoridades reguladoras a variarlas en casos excepcionales.

5. Se sugerían modificaciones sustanciales en la actual organización administrativa de las autoridades reguladoras y de las bases de la política que habían regido a esta industria. Proponían que un nuevo órgano regulador fuera el único responsable de la aplicación de lo que se expresara en una nueva ley.

6. La comisión proponía un sistema de contabilidad uniforme y sencillo para todas las empresas:

"... sería necesario que todas las empresas de servicio público llevaran en México todos los libros y comprobantes de su contabilidad, para todos los efectos de la regulación. Esto podría requerir la transformación u organización de las empresas extranjeras en empresas mexicanas, ya que, para todos los efectos de la ley, las cuentas deben llevarse en moneda nacional. En cualquier forma, transitoriamente, podrá exigírseles

*a esas empresas llevar sus cuentas en México”.*⁴⁴

- 7. En cuanto a las características de la legislación necesaria, se opinaba que ésta tendría que atender, en forma particular, aspectos como el sistema y los propósitos para determinar los rendimientos a las empresas; mecanismos y objetivos para ajustar y fijar tarifas; facultades, atribuciones y obligaciones del nuevo órgano encargado de la regulación de la industria eléctrica. Se proponía para ello expedir una nueva ley de la industria eléctrica, suficientemente explícita, de modo tal que no se requiriera reglamento.*
- 8. La comisión sugirió un nuevo sistema como base para determinar las tarifas: "costo dinero", que consistía en determinar y autorizar una utilidad neta o líquida al capital social y reservas de capital, en función del costo del dinero a largo plazo en el mercado de capitales; después de que con el ingreso que se obtiene por la venta de energía eléctrica a las tarifas fijadas se pagaran los gastos generales y de mantenimiento, los cargos por depreciaciones del activo fijo en operación, los intereses sobre las deudas a largo plazo y los impuestos. La tasa de rendimiento se relacionaría, por ende, con los movimientos en la tasa de interés a largo plazo.*
- 9. El comité proponía una reestructuración de las autoridades reguladoras, su organización, atribuciones y facultades, ya que la Secretaría de Economía, bajo presiones políticas o sociales, a menudo se veía en la necesidad de vetar resoluciones de la comisión de tarifas, "especialmente las relacionadas con ajustes de tarifas", desatendiendo las consideraciones técnicas en las que se habían apoyado las resoluciones de la comisión." La propuesta se complementaba sugiriendo sustituir a la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas por una Comisión Reguladora de la Industria Eléctrica, que se encargara del estudio de los*

⁴⁴ COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (CEIE), "El desarrollo de la industria eléctrica", Cap. IX. Págs .843 a 848.

programas de obras, de su financiamiento, de la fijación y modificación de tarifas. Dicha comisión debía tener una "verdadera autonomía".

10. *Se sugería que el régimen preferencial de la Comisión Federal de Electricidad se modificara y fuera tratada "como una empresa cualquiera de servicio público"; entre otras cosas, habría que privar "a la Comisión Federal de Electricidad de las preferencias de que goza hoy para usar aguas de propiedad nacional." Y más adelante se agregaba que si se eliminaran los asientos por intereses durante la construcción, y si la contabilidad se hiciera como se hace a una empresa comercial, la Comisión Federal de Electricidad arrojaría pérdidas.*
11. *El estudio planteaba que las necesidades de energía eléctrica del país, obligaban a pasar de un millón 200 mil kW en 1953 a dos millones 800 mil en 1963. La generación necesitaría aumentarse de alrededor de 4 700 millones de kW en 1953 a unos 11000 millones de kW en 1963.*
12. *Se ponía en duda, además, que al pasar el servicio público al Estado, éste pudiera reducir el precio de la energía eléctrica al consumidor; esto "sólo es concebible en alguna región de un país altamente desarrollado, en que los servicios eléctricos pudieran llegar a saturar las necesidades de esa zona. Se señala lo siguiente:*

Desde un punto de vista económico y financiero parecería lógico buscar la solución en el plazo indefinido de las concesiones, si no fuera por los obstáculos del derecho administrativo mexicano; aparte de factores políticos apoyados emocionalmente por el nacionalismo de un país en que las principales empresas privadas han sido extranjeras desde los primeros días del servicio público de energía eléctrica."⁴⁵

⁴⁵DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. Op. Cit. Págs. 295 a 299.

Los resultados de la investigación realizada por el Comité para el Estudio de la Industria Eléctrica fueron sorprendentes y dejan ver que prácticamente estaban en contra de la “nacionalización de la industria”. La parte medular, que son las recomendaciones, no fueron aplicadas y se enterraron por largo tiempo; justamente fueron estos y otros estudios lo que permitieron la conformación de la reforma de 2013.

Fue el día 20 de octubre de 1960 cuando el presidente Adolfo López Mateos presentó una iniciativa de reforma, en la que señaló que *“la prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución, así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto, requieren (...) ser realizados directamente por el Estado, a través de sus órganos competentes ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básica han de estar al servicio de la colectividad (...) La generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular.”*⁴⁶

La iniciativa se enfocaba, principalmente, en que debía ser la Nación exclusivamente, quien realizara las actividades de generación, transformación y distribución de la energía eléctrica como un servicio público. La idea predominante era que la supremacía del interés público estaba también en las actividades de la industria eléctrica de manera que los intereses privados de las empresas de la industria debían ser eliminados, pues al ser estos últimos quienes no habían atendido las necesidades generales respecto de la ampliación o el mejoramiento del servicio, solo una empresa pública, a cargo del Estado, podría traer desarrollo a esa industria.

⁴⁶ “Iniciativa de Ley del C. Presidente de la Republica que Adiciona el párrafo sexto del párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución”. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1960), año III, Período Ordinario, XLIV Legislatura, tomo III, número 13 Pág. 3.

Finalmente, el 29 de diciembre de 1960, al presidente López Mateos expidió el Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando lo siguiente:

*"Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de 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 bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".*⁴⁷

De ahí que se haya constituido el "Servicio Público de Energía Eléctrica", el cual consiste en cinco fases paralelas: (1) generación; (2) transmisión; (3) transformación; (4) distribución; y (5) abastecimiento; mismas que deben realizarse de manera uniforme y continua a fin de satisfacer las necesidades de carácter general. A partir de ese momento la Comisión Federal de Electricidad se consolidó como una empresa monopólica que realizaba con plena exclusividad todas las etapas de la cadena de valor de la industria eléctrica.

Para mejorar la calidad del servicio prestado, el 10 de mayo de 1972 se creó, por medio de decreto presidencial, el Comité de Unificación de Frecuencia como un organismo descentralizado, con el propósito de auxiliar a los usuarios del servicio del sistema central durante el proceso de cambio de frecuencia. De 1972 a 1976, se unificó la frecuencia eléctrica a 60 Hertz en todo el país.⁴⁸

Entre 1970 y 1978, se constituyó el Sistema Interconectado Nacional con la integración de todos los sistemas eléctricos regionales, excepto el de Baja California y Yucatán, lo cual permitió el máximo aprovechamiento de la capacidad instalada de la Comisión Federal de Electricidad para satisfacer la demanda de energía al normalizarse los criterios de operación de los sistemas. Además, se desarrollaron

⁴⁷ MÉXICO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Procesos Legislativos, Declaratoria, 21 de diciembre 1960". México 1960.

⁴⁸ Véase, MÉXICO, COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, "El Sector Eléctrico de México, Las inversiones del sector eléctrico" Fondo de Cultura Económica, 1994. Pág.259.

procedimientos más específicos para la supervisión de la seguridad y calidad del servicio.⁴⁹

Con la integración del Sistema Eléctrico Nacional el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez presentó la iniciativa de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en la cual se expuso el diagnóstico siguiente:

- I. Los logros obtenidos en el sector eléctrico fueron insuficientes ante las necesidades sociales.
- II. La industria eléctrica se rezagó en la tarea de fomentar el desarrollo tecnológico y la producción nacional de equipos y materiales, por lo que el país seguía dependiendo del extranjero en esas tareas.

El 22 de diciembre de 1975 el Congreso aprobó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por medio de la cual se abrogaron la Ley de la Industria Eléctrica de 31 de diciembre de 1938 y el Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad de 11 de enero de 1949; asimismo, quedaban sin efecto todas las concesiones y permisos otorgados para la prestación del servicio público de energía eléctrica, por lo que las empresas concesionarias debían entrar o continuar con el proceso de disolución y liquidación. Sin embargo, algunas de ellas prestarían el servicio hasta que estas quedaran totalmente liquidadas. La disposición del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 28 de agosto de 1940 quedaba vigente en tanto fuera publicada la ley reglamentaria.

La ley en comento reflejó de manera clara, en su artículo primero los principios constitucionales a saber:

ARTÍCULO 1° de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. - Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del Artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán

⁴⁹ MÉXICO, COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. O. Cit, p. 312.

concesiones a los particulares y la Nación aprovechará, a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

En tanto, su artículo cuarto establecía que la prestación del servicio público de energía eléctrica comprendía la planeación del sistema eléctrico nacional; la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico; por lo que todos los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica fueron responsabilidad exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad. De esta forma se amplió el objetivo social de la Comisión Federal de Electricidad, al ratificarse la responsabilidad de la prestación del servicio, las funciones de promoción de la investigación científica y tecnológica en materia de electricidad y al asignarle la atribución del desarrollo así como la fabricación nacional de equipos y materiales utilizables en el servicio público de energía eléctrica. Con el propósito de atender este último objetivo, en ese mismo año se creó el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE).

Dicho lo anterior, se constituye por primera vez en el Estado mexicano un modelo de monopolio verticalmente integrado, donde la generación no está sujeta a la competencia y nadie tiene ninguna opción de suministrador. Todas las funciones se agrupan en una única empresa monopolística que gestiona la producción de electricidad y su entrega a través de la red de transmisión a empresas de distribución y/o consumidores finales.

Cabe mencionar que fue en ese ordenamiento en el que por primera vez se hizo una exclusión respecto monopolio del Estado para brindar Servicio Público de Energía Eléctrica, señalando que no se habría de considerar como tal a las actividades relacionadas con el autoabastecimiento de energía eléctrica para satisfacer intereses particulares, individualmente considerados. Avanzando en nuestro razonamiento, la Secretaría de Industria y Comercio y escuchando la opinión de la Secretaría del Patrimonio Nacional y a la Comisión Federal de

Electricidad, sería la encargada de otorgar los permisos de autoabastecimiento de energía eléctrica destinados a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales individualmente consideradas. En la práctica, dichos títulos son conocidos con la categoría de “Usos Propios”.

Para el otorgamiento de los permisos de autoabastecimiento era condición indispensable la imposibilidad de brindar el servicio del suministro ya que el único encargado para tal era la Comisión Federal de Electricidad, pero los permisionarios quedaban obligados a contribuir, en la medida de sus posibilidades, con parte de la energía eléctrica que se había generado para el servicio público, solo cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito el servicio público se interrumpa o restrinja; con la limitante que dicha prestación únicamente duraría el lapso en que comprenda la interrupción o la restricción respectiva.

Los permisos en cuestión tenían una duración indefinida, siempre y cuando subsistieran los fines para los que fueron otorgados, así como la existencia de conveniencia pública de realizarlos.

En 1983 se reformó el artículo 28 constitucional, en el que se dispuso que no constituirían monopolios las empresas públicas que desempeñaran alguna actividad industrial que se consideraran áreas estratégicas y entre ellas se encontraba la electricidad. Por otra parte, se elevó a rango constitucional la necesidad de contar con empresas para asegurar el eficaz manejo de los sectores estratégicos, entre ellos la electricidad.

En diciembre del mismo año, se realizaron modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para permitir que la modalidad de cogeneración, como actividad de generación no fuere contemplada como parte del Servicio Público de Energía Eléctrica, siempre y cuando la electricidad se destinara a la satisfacción de necesidades propias y los excedentes se pusieran a disposición de la Comisión Federal de Electricidad.

5. Los primeros pasos de la apertura de la industria eléctrica a privados. (1992-2014)

La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 trajo consigo no solo el fin de la Unión Soviética, sino también el final de la Guerra fría entre los Estados Unidos y el bloque socialista. Al ser firmados los Tratados START I y START II por el presidente George H. W. Bush, el premier de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov y el líder ruso Yeltsin, se acordó indirectamente el inicio de las relaciones comerciales con el resto del mundo, de manera que abrieron los conocimientos, la cultura y la diversidad sobre los alcances de la realidad geopolítica mundial.

La globalización como proceso económico, tecnológico, social y cultural, obligó a los distintos países del mundo a unir sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas; esto también tuvo impacto en América Latina, sobre todo en México.

El 11 de junio de 1990, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional del Estado mexicano y su contraparte norteamericana mantuvieron una reunión para establecer las primeras ideas de un acuerdo comercial instituyendo la incorporación al panel de discusión al economista Jaime Serra Puche, en su carácter de Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Herminio Blanco, como negociador en jefe y a Carla Hills, Representante Comercial de Estados Unidos (USTR); dichas negociaciones duraron poco más de cuatro años.

El 12 de agosto de 1992, México, Canadá y Estados Unidos anunciaron al mundo, desde Washington D.C., el acuerdo alcanzado sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, con ello el establecimiento del mayor bloque económico del orbe. Dicho tratado fue firmado el 17 de diciembre de 1992, entrando en vigor el 1° de enero de 1994.

El Capítulo VI del TLCAN establecía, entre otras cosas, que en el comercio de bienes energéticos debían ser respetados los principios constitucionales de cada país, pero dichos países se encontraban imposibilitados para tomar medidas que

limitaran las importaciones o exportaciones de un bien energético, desde o hacia otra de las partes, salvo que tenga como objetivo abastecer una instalación militar o permitir el cumplimiento de un contrato de importancia crítica en materia de defensa de una de las partes; para responder a una situación de conflicto armado que involucrara a la parte que toma la medida; para aplicar políticas nacionales o acuerdos internacionales relacionados con la no proliferación de armas nucleares u otros explosivos nucleares o, para responder a amenazas directas de interrupción del suministro de materiales nucleares para propósitos de defensa.⁵⁰

El maestro Jacinto Viqueira Landau señala que la mayoría de las disposiciones establecidas en el TLCAN sobre la electricidad no eran compatibles con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica ni con el contenido del artículo 27 constitucional, ni sobre todo tratándose de las figuras de importación y exportación.⁵¹

Sabemos bien que existe un significativo mercado de electricidad entre ambos países y que ya existían entre ambos países redes que incorporaban al sistema eléctrico mexicano con el sistema eléctrico de Estados Unidos.

En virtud de lo anterior el Estado mexicano previó que para la consecución de las correctas negociaciones del TLCAN estaba obligado a modificar su marco regulatorio. Fue entonces que en el año de 1992 se efectuaron diversas reformas y adiciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en la que se establecieron nuevas modalidades de generación que no se consideraban servicio público. Con dichas incorporaciones, el Ejecutivo Federal, como el Congreso de la Unión, pretendían demostrar que las actividades propuestas no debían considerarse como servicio público ya que no tenían por objeto la satisfacción de necesidades generales o colectivas, ni tampoco tenían los rasgos de continuidad,

⁵⁰ OTERO SALAS, Filiberto, "El servicio público de energía eléctrica en México y las actividades no consideradas como tal", en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coord.), Actualidad de los servicios públicos en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 2009. Pág. 267.

⁵¹ VIQUEIRA LANDAU, Jacinto. "Reglamento de Energía Eléctrica en México, Estudios de la Energía", Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1994. Vol. 6, num.3 1994, Arts. 2 al 250.

regularidad, uniformidad, permanencia y obligatoriedad que en principio caracterizan al servicio público. Asimismo, el 31 de mayo de 1993 fue publicado el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el cual delimita las características de cada una de las nuevas modalidades permisionadas.

Así, el artículo 3º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica enunciaba una serie de actividades que no se consideran como servicio público de energía eléctrica:

- I. Generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.
- II. Generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.
- III. Generación de energía eléctrica para su exportación derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción.
- IV. Generación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, ubicadas en el extranjero para ser importadas.
- V. Generación de energía eléctrica destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios.
- VI. Generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

Explicaremos brevemente los alcances y características de cada una de las modalidades mencionadas.

Permiso de autoabastecimiento: Según los artículos 36 fracción II de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 101 y 102 de su Reglamento, señalan que la modalidad de el autoabastecimiento es la actividad de generación de energía eléctrica 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. En dicha modalidad se constituían los beneficiarios de la energía generada a partir de una central eléctrica, y estos tendrían el carácter de

copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios, de manera que dicha sociedad permisionaria no tenía autorizado entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes. Pero en caso de que existieren excedentes en su producción, podría únicamente ponerla a disposición de la Comisión Federal de Electricidad.

Permiso de cogeneración: De conformidad con los artículos 36, fracción II de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 103 al 106 de su Reglamento, el permiso de cogeneración se otorga para generar energía eléctrica 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, en cualesquiera de los siguientes casos: (i) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales, en el entendido que el permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración, y (ii) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a disposición de la Comisión Federal de Electricidad.

Se entiende por establecimientos asociados a la cogeneración los de las personas físicas o morales que utilizan o producen el vapor, la energía térmica o los combustibles que dan lugar a los procesos base de la cogeneración, o que sean copropietarios de las instalaciones o socios de la sociedad de que se trate.

Permiso de pequeña producción: Esta modalidad permisionaria, de conformidad con los artículo 36, fracción IV de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 111 al 115 de su Reglamento, cumple las siguientes características: (i) Los solicitantes son personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional; (ii) Los solicitantes deben destinar la totalidad de la energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso, la capacidad total del proyecto, en un área determinada por la Secretaria de Energía, no podrá exceder de 30 MW, y (iii) Alternativamente, que los solicitantes destinen totalmente su energía generada a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo se considerará como una modalidad de autoabastecimiento, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenios de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW. Para estos efectos, los solicitantes de permisos de pequeña producción debían mencionar las personas a quienes se les haría la entrega de la energía eléctrica y las condiciones en que se efectuará la misma a los consumidores finales.

Permiso de producción independiente: Los artículos 36, fracción III de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 108 al 110 de su Reglamento señalan que la producción independiente de energía eléctrica tiene por objeto permitir la generación de electricidad destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Al efecto, deben satisfacerse los siguientes requisitos (i) Que los solicitantes sean personas físicas o morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional; (ii) Que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación y programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad o sean equivalentes.

Asimismo, la Secretaría de Energía podría otorgar permisos respecto de los proyectos no incluidos en dicha planeación y programas, cuando la producción de

energía eléctrica de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación, y (iii) Que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad mediante convenios a largo plazo, o previo permiso de la Secretaría de Energía a exportar total o parcialmente dicha producción.

Esta modalidad permisionaria es una de las que ha provocado un sin fin de controversias políticas y jurídicas, sobre todo en la presente administración (2018-2024) debido a la naturaleza de la modalidad permisionada, la cual consiste en que la Comisión Federal de Electricidad está obligada a adquirir la producción total de dichas centrales eléctricas para la realización de sus actividades referentes a la prestación de un servicio público.

Permiso de importación: Los artículos 36, fracción IV de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 120 de su Reglamento deja claro que la Secretaría de Energía podría otorgar permisos para adquirir energía eléctrica proveniente de plantas generadoras establecidas en el extranjero mediante actos jurídicos celebrados directamente entre el abastecedor de la electricidad y el consumidor de la misma y que, salvo que se interconecten a la red nacional de energía eléctrica, deberán obligarse a operar sus respectivas instalaciones en el país con medios propios y personal contratado a su servicio y cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como las Normas Oficiales Mexicanas.

Finalmente, no debe omitirse señalar que la energía eléctrica que se importe está sujeta al pago de los aranceles de importación que establezca la legislación aplicable.

Permiso de exportación: El permiso de exportación, atendiendo el contenido de los artículos 36, fracción V de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 116 de su Reglamento, autoriza esta actividad cuando la energía eléctrica proviene de cogeneración, producción independiente o pequeña producción, por lo que deberán presentar el convenio de compra de energía que pretenda producir o la carta-intención en dicho sentido. Adicionalmente, los permisionarios de exportación de electricidad no podrían enajenar dentro de territorio nacional la energía eléctrica

generada, salvo que obtuvieran permiso de la Secretaría de Energía para cambiar el destino de la misma.

La Comisión Reguladora de Energía nace en virtud de la reforma en comento, implementada por el mandatario Carlos Salinas de Gortari, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía que hasta antes de la reforma de 2013, fue el órgano competente para expedir los permisos en las modalidades anteriormente detalladas en materia de electricidad en México, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad.

Podemos concluir que el Servicio Público de Energía Eléctrica con todo lo que éste implica, en términos constitucionales y legales, es de gestión directa por parte del Estado, mientras que todas las actividades enlistadas en el citado artículo 3º de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica son aquellas que escapan los alcances de dicho concepto y, por tanto, de manera expresa, pueden ser realizadas por cualquier particular, ya sea persona física o moral.

El primer intento para permitir la participación de los particulares en todas las actividades de la cadena de valor de la industria eléctrica lo realizó el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, enviando al Congreso de la Unión, con fecha de 2 de febrero de 1999, una iniciativa de reformaba los artículos 27 y 28 de la Constitución con el propósito de iniciar la reestructuración del sector eléctrico de México, que abriera espacios a la participación de la iniciativa privada en las actividades de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación del servicio público. La propuesta fue rechazada.

Sin embargo, como último intento del Dr. Ernesto Zedillo para que la iniciativa privada participara en otra actividad de la cadena de valor de la industria fue expedir, con fecha de 10 de noviembre de 1998, el Reglamento de la Ley del Servicio Público

de Energía Eléctrica, en Materia de Aportaciones,⁵² el cual tiene por objeto regular conforme a las bases generales previstas en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, los casos y las condiciones en que los particulares o potenciales generadores que tuvieran el propósito de interconectar sus centrales eléctricas en el Sistema Eléctrico Nacional, realizaran por su cuenta, obras específicas determinadas por la Comisión Federal de Electricidad (y en cumplimiento a las especificaciones que establecían las normas oficiales mexicanas y los demás estándares y especificaciones aplicables a dichas instalaciones), para que estos efectuaran aportaciones de dichas instalaciones al Estado. Con ello, se autorizaba a los particulares la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, así como aquéllos arreglos en los que pueden convenir con el suministrador en materia de reembolso en energía eléctrica de las aportaciones realizadas.

En este modelo, se emiten los términos y condiciones, las metodologías de cálculo, criterios y bases para determinar y actualizar el monto de las aportaciones que los interesados deberán realizar para la construcción de obras, ampliaciones y modificaciones de la infraestructura para poder prestar los servicios de transmisión y distribución, o cuando los costos no se recuperen a través de la regulación tarifaria.

Así los interesados podrían realizar, bajo su propio costo, las obras para instalar la infraestructura requerida para la interconexión de las centrales eléctricas y la conexión de los centros de carga, y una vez que las obras concluyeran estas serán transferidas en propiedad y entregadas a título gratuito al Estado para ser incorporadas al Sistema Eléctrico Nacional.

⁵² De conformidad con los Artículos Segundo y Décimo Primero Transitorios del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 octubre de 2014, se señala que: **“Segundo. [...] El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de Aportaciones permanecerá en vigor, en lo que no se oponga al presente Reglamento, en tanto la CRE emite las disposiciones administrativas de carácter general en la materia a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento.”**

“Décimo Primero. El Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en Materia de Aportaciones seguirá vigente en tanto la Comisión Reguladora de Energía no emita las Disposiciones a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento.”

Con fecha de 24 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,” el cual tenía por objeto reformar los artículos 126 y 135 del Reglamento en comento, modificando el porcentaje que los autoabastecedores y cogeneradores podían vender a la Comisión Federal de Electricidad, lo que implicaba una reorientación en materia de aprovechamiento de excedentes, representando además, un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas en la ley, pues se desvirtuaba el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración. Dichas modificaciones fueron presentadas por el entonces presidente Vicente Fox Quezada, y como veremos más adelante, fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien se manifestó para que las modalidades de generación en la industria eléctrica, de autoabastecimiento y la cogeneración, no trastocaran el sentido y propósito del Servicio Público de Energía Eléctrica, impidiendo que en la práctica se entendiera que el término de “venta de excedentes” fuera considerado una concesión de servicio público de energía eléctrica.

Los excedentes en la producción deben entenderse como la sobra existente de fluido eléctrico después del autoconsumo, es decir, aquella parte del fluido eléctrico que una vez satisfechas las necesidades del permisionario queda libre de compromisos o de beneficiarios, y atendiendo la naturaleza jurídica de las modalidades de generación por autoabastecimiento y cogeneración, en ellas no debería existir en todo caso dichas sobras, sólo en casos excepcionales, de manera que no se debía permitir como práctica generalizada, continua o permanente que todo lo que producía un permisionario en dichas modalidades no se consumiera.

Entonces, la posibilidad con la que cuenta la Comisión Federal de Electricidad respecto de la compra de los excedentes de producción en las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, resulta ocasional, en tanto puede o no comprarla dependiendo de las necesidades de crecimiento y sustitución de la capacidad de generación del sistema eléctrico nacional, conforme se desprende del artículo 36 Bis de la Ley: y sus fracciones I, III y IV:

Artículo 36 BIS. Para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad, considerando para ello las externalidades ambientales para cada tecnología, y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente:

- I. Con base en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional elaborada por la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Energía determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema;*

- III.- Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta Ley;*

- IV.- Los términos y condiciones de los convenios por los que, en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el Reglamento, considerando la firmeza de las entregas.*

La modificación de la fracción II, del artículo 135 del Reglamento en cuestión, establecía que, respecto de los compromisos de capacidad y adquisición del fluido eléctrico en los convenios que los permisionarios celebraban con la Comisión Federal de Electricidad sobre la adquisición de los excedentes para la prestación del Servicio Público de Energía Eléctrica deberían considerarse los siguientes límites:

- a) Los permisionarios de autoabastecimiento (20 MW o hasta el 50% de su capacidad, según que la capacidad instalada total sea inferior o superior a 40 MW); y

- b) Los permisionarios de cogeneración (hasta la totalidad de la producción excedente).

Así, los autoabastecedores cuyas plantas contaran con capacidades menores a 20 MW, podrán ofrecer a la Comisión Federal de Electricidad cualquier cantidad de su producción de electricidad. En cambio, podrán poner a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad más de 20 MW, siempre que no se exceda de un 50% de la capacidad total del proyecto cuando las plantas tengan una capacidad mayor de 40 MW. En este último supuesto ese porcentaje puede ser modificado por la Secretaría de Energía, teniendo en cuenta las necesidades de energía para la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional. En cuanto a los cogeneradores podrán comprometer la totalidad de sus excedentes.

Con ello apareció la preocupación de que existieran proyectos de autoabastecimiento y cogeneración cuyo destino no fuera el autoconsumo, sino la venta de electricidad, lo que, además, implicaría apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución.

Derivado de lo anterior, integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, promovieron una controversia constitucional demandando la invalidez del decreto anteriormente señalado, argumentando que el Titular del Ejecutivo Federal invadía y vulneraba las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le había conferido al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción X, transgrediendo de manera irregular las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, dado que a través de esta reforma se estaría llevando a cabo una apertura absoluta para que los particulares generen energía eléctrica y la vendan irrestrictamente a la Comisión Federal de Electricidad sustituyendo los cometidos de la misma, en contra de lo establecido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió su criterio respecto a la Controversia Constitucional 22/2001, dando origen a una de las resoluciones de mayor trascendencia en el mundo jurídico respecto a la regulación de las actividades de la industria eléctrica. Describió y declaró los alcances del

concepto de Servicio Público de Energía Eléctrica, sus implicaciones y consecuencias señalando que *“la adquisición de energía proveniente de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración no se realizaba discrecionalmente, sino que debía ser necesariamente más barata de la que produce el organismo público encargado exclusivamente de prestar el servicio público. De lo contrario, la Comisión Federal de Electricidad no puede adquirirla y el particular (que no puede comercializarla por ser ésta una actividad reservada al Estado) se ve obligado a desperdiciarla o bien a venderla en el extranjero, previo permiso de exportación que otorga la misma autoridad. [...] Sólo se adquiere la energía excedente si la Comisión Federal de Electricidad la necesita. Es decir, aunque el permisionario está obligado a ponerla a disposición de la Comisión Federal de Electricidad, no existe ningún compromiso de compra por parte de ésta.*

[...] En segundo lugar, los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración no tienen por objetivo el que sus titulares estén participando en concursos para vender energía eléctrica, sino que su única finalidad es permitir la generación para satisfacer las necesidades privadas de sus titulares; sólo eventualmente, si al final del proceso productivo obtuvieren algún excedente, éste podrá ser vendido a la Comisión Federal de Electricidad. No se trata pues de proveedores naturales de la Comisión Federal de Electricidad, como sí lo son los permisionarios que participan construyendo una planta para suministro de energía. En tercer lugar, los autoabastecedores y cogeneradores no proyectan sus instalaciones con base en las necesidades actuales o futuras de la Comisión. Ellos obtienen sus permisos para satisfacer las necesidades de sus plantas en el lugar donde éstas se encuentran instaladas o van a instalarse conforme a sus propios proyectos. La adquisición de sus posibles excedentes implica el aprovechamiento de capacidad que estará disponible a corto plazo. Finalmente, porque la energía eléctrica no es almacenable, es decir, debe aprovecharse de manera inmediata o de lo contrario se desperdicia. En este sentido, el esquema previsto por el legislador para la adquisición de energía eléctrica es análogo al establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en la cual se exentan de licitación

*pública las adquisiciones de bienes perecederos.*⁵³

De lo anterior, tratándose de los excedentes originarios en la actividad de autogeneración y cogeneración se consideró que el procedimiento de licitación mediante convocatoria pública no era el idóneo para adquirir tales, ya que el celebrar una licitación pública supone la posibilidad de varias ofertas libres del bien o servicio de que se trate, y que el oferente esté dispuesto a entregar el servicio o bien de manera continua y permanente, es decir, que el permisionarios se constituya como una clase de proveedor natural de la Comisión Federal de Electricidad, obligándolo a generar ese excedente, trastocándose la verdadera esencia, o propósito de la actividad permitida porque los autoabastecedores y los cogeneradores no tienen por objetivo el estar participando en concursos para vender energía eléctrica, sino que su única finalidad es la de generar fluido eléctrico para satisfacer las necesidades, por lo que, al contemplar que la Comisión Federal de Electricidad sólo adquiere la energía excedente si la necesita, y que no existe ningún compromiso de compra por parte de ésta, el mecanismo idóneo para realizar dichas transacciones se establecieron las bases y reglas en el artículo 36-bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, como lo vimos en líneas anteriores, de manera que el procedimiento de licitación pública únicamente aplicaría a los proyectos de construcción de nuevas instalaciones (centrales eléctricas).

Lo más sobresaliente de la sentencia de la Controversia Constitucional 22/2001 es el voto concurrente de los Ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Jose de Jesus Gudiño Pelayo, al señalar que en dicha controversia no se impugnaba la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por lo que el análisis debería limitarse únicamente a la confrontación del Reglamento impugnado con aquélla, por lo que el análisis de la controversia *“debía limitarse a los límites al ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentran regidos por los principios de reserva de la ley y subordinación jerárquica a la misma en donde se prohíbe que el reglamento aborde materias*

⁵³SENTENCIA y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 03 junio de 2002.

reservadas a las leyes del Congreso de la Unión; lo que implica que el reglamento esté precedido de una ley cuyas disposiciones complemente o pormenore sin contrariarlas ni cambiarlas, en virtud de que por ellas el reglamento encuentra su justificación y medida, ya que sólo tiene la finalidad de desarrollarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia que el decreto impugnado implica “una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecidas en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público, ya que el modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo que, además, implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución y de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica; y que independientemente de todo lo anterior, los preceptos combatidos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal, pues estos magnos preceptos establecen con toda claridad, que la energía eléctrica es área estratégica para la Nación mexicana, y que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público corresponde exclusivamente a la Nación.”⁵⁴

El fondo de dicha resolución trataba de refutar los cambios relativos al concepto de excedentes y los porcentajes que los autoabastecedores y

⁵⁴ Véase Voto minoritario que formulan los ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Jose de Jesus Gudiño Pelayo, en la controversia constitucional 22/2001, respecto de la constitucionalidad de los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 03 junio de 2002.

cogeneradores podían vender “*sin licitación pública*” a la Comisión Federal de Electricidad, al establecerse en el Reglamento la definición de excedentes, se impuso un candado para evitar que, al amparo de este término, los permisionarios de autoconsumo y cogeneración vendieran toda su producción sin cumplir con el requisito de satisfacer sus necesidades.

En conclusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que era totalmente inválido que el margen de excedentes fuera mayor a lo razonable bajo la premisa de que se pretendía ahorrar energía proveniente del sector público, o producir energía más limpia.⁵⁵

En definitiva, se modificó el término del Servicio Público de Energía Eléctrica señalado en la Constitución para que los particulares pudieran realizar cualquier actividad relacionada con la energía eléctrica, siempre y cuando dichas actividades no transgredieran los alcances del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En esta etapa se conformó el modelo de “comprador único”, el cual consiste en que sólo se permite que el monopolio integrado existente en cualquier área elija de diferentes generadores. Estos precios de contrato se pasan a los clientes finales como parte de la tarifa regulada.

⁵⁵ SENTENCIA y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 03 junio de 2002.

CAPÍTULO SEGUNDO

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

1. Rectoría Económica del Estado.

El término “Rectoría Económica del Estado” aparece por primera vez en el año de 1982 cuando el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, al tomar posesión como Presidente de la República presentó, con la intención de depurar el sector público (reestructurarlo y fortalecerlo), el “Programa Inmediato de Reordenación Económica”, trayendo como consecuencia que el día 3 de febrero de 1983 apareciera por primera vez en nuestro texto constitucional la función más importante asignada al Estado mexicano: la “Rectoría Económica”.

La “Rectoría Económica” es un concepto discutible desde el punto de vista semántico, pero que puede pensarse como un principio pragmático contenido en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales señalan que el Estado será rector del desarrollo económico nacional e intervendrá en la regulación del fenómeno económico, con el propósito de proteger el interés social y el de los consumidores, estableciendo así las bases sobre la planeación democrática moderna.

Derivado de estas modificaciones, se crearon también las figuras jurídicas de “áreas estratégicas y prioritarias”, las cuales implican el eje fundamental de prioridad de actividad del Estado, dotando a este último la potestad de impulsar y fomentar, ciertas actividades industriales, así como sentar las bases para la programación presupuestación, operación, control y evaluación de las actividades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, en el año de 1983 se redefinió la participación de las dependencias y entidades paraestatales en la economía del país, señalando las prioridades de la administración en los temas de interés nacional, contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En ese mismo instrumento se estableció, por vez primera la necesidad de *“contar con una industria paraestatal capaz de competir a escala mundial y de aprovechar racionalmente los recursos de la Nación para impulsar el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía. Dentro de este contexto, se procedió a la instrumentación de cuatro líneas de acción de cambio estructural:*

- 1) *Se constituyen las actividades de depuración de la participación del Estado en la industria.*
- 2) *Se moderniza la planta productiva en operación, propiedad del Estado.*
- 3) *La incursión del sector público en nuevas ramas industriales o de desarrollo incipiente, en las que se requería el apoyo del Estado en términos de capacidad de inversión, de incorporación de desarrollo tecnológico y, en general, de fortaleza en las negociaciones con el exterior, en materia de mercados y de transferencia de tecnología.*
- 4) *La reorganización del sector público y la reorientación de su desarrollo para intensificar las relaciones con los sectores privado y social para fortalecer la economía mixta. (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988).”⁵⁶*

Las actividades de depuración a las que hace referencia el numeral 1 se basan principalmente en el inicio de los procedimientos de desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, mediante los mecanismos de liquidación, fusión, transferencia a gobiernos locales y venta a los sectores social y privado, con lo que trajo consigo un adelgazamiento de la participación del Estado. Con la “modernización de la planta en operación del Estado” se implementaron medidas de especialización en las distintas áreas en las que se deberían atender las necesidades públicas, a través de empresas estatales u organismos públicos descentralizados. Con la incursión del sector público en ramas industriales o de desarrollo, la actividad industrial de la administración pública quedó limitada y definida.

Hoy en día, el contenido del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, de manera

⁵⁶ DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 mayo de 1983.

que permita fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático; en el que se utilice la competitividad y el fomento como un instrumento de crecimiento de la economía, del empleo; y para lograr una justa distribución del ingreso y de la riqueza, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidos por la Constitución Federal.

Del texto anteriormente señalado, se reconocen dos características que debe considerar el Estado para moldear su actuar, 1) fortalecer la soberanía nacional, y 2) fortalecer el régimen democrático. Para hablar del primer punto, cito al filósofo Paul-Michel Foucault, autor que nos señala que para entender el concepto de soberanía debemos, por un momento, alejarnos y no limitarnos en el estudio del sujeto empleador del poder, al soberano; aquella figura que se manifiesta como la máxima autoridad dentro de un esquema político, sino en la abstracción propia y propósito del concepto mismo, señalando que la soberanía está enfocada al bien común y la satisfacción de todos, de manera que la idea de gobierno implementada por Maquiavelo referente a la habilidad del príncipe para mantener, reforzar y proteger su principado justifica la existencia del concepto materia de estudio porque para Foucault el verdadero propósito del bien común es que los súbditos obedezcan, todos y sin excepción a las leyes, a las leyes del soberano terrenal, o a la del soberano absoluto, Dios, para que la permanencia del Estado se concrete.

En este orden de ideas, al ser el fin último la existencia del Estado, el bien común es el fin mismo de la soberanía, y esta última se traduce en la posibilidad de dictar un propio sistema jurídico creando un régimen político y sus componentes institucionales.⁵⁷

Lo dicho hasta aquí supone que, en la soberanía, el instrumento que le permitirá alcanzar su fin, es decir, la obediencia a las leyes, son las mismas leyes, por lo que, fortalecer la soberanía nacional se refiere a la obligación continua del Estado mexicano de ratificar su capacidad para autodeterminarse y dictar un propio

⁵⁷MICHEL FOUCAULT, Paul. "La Gubernamentalidad". Exposición realizada en el Colegio de Francia en enero de 1978 « Subjectivité et vérité », *Annuaire du Collège de France*, 81e année, Histoire des systèmes de pensée, année 1980-1981, en *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales III*. Trad. de Ángel Gabilondo. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica España 1983. Pág. 256.

sistema jurídico.

Entonces, la soberanía de una nación reside en el pueblo, pero la representación legítima de ese pueblo es la que está reflejada en sus instituciones y sobre sus bases constitucionales, por lo que en ellas es donde se ejerce la soberanía; así, el ejercicio de la soberanía en un estado de derecho se expresa en el principio de la autodeterminación de los pueblos. Es por ello que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en su artículo primero que: *“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.”*

En México, el término soberanía es confundido con el de nacionalismo, el cual tiene el propósito de concretar objetivos políticos y de contenido ideológico que pretenden engrandecer o exacerbar la conciencia de identidad, donde el rango más importante del individuo humano es su afiliación nacional, que sirvió, en su momento, para dotar de un mito legitimador a la función centralizadora del Estado.⁵⁸

Respecto al segundo punto, “fortalecer el régimen democrático”, según Michael Zürn, debemos entender este último *“como el conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas, que regula la forma en que los actores se relacionan en un contexto dado de acción”*,⁵⁹ de manera que se refiere a la obligación que tiene el Estado de asegurar la estabilidad organizativa de los sistemas de gobierno que les permitan dar respuesta a las necesidades de la sociedad mediante la creación de una serie de instituciones con las que se concreten las políticas, los marcos legales, las normas informales y los códigos de conducta que crean los incentivos que impulsan la toma de decisiones del gobierno, por lo que, más allá de las ideologías políticas que les dan legitimidad, las instituciones deberán conducirse inherentemente a los propósitos de los instrumentos normativos mediante los cuales fueron creados, y considerando que dichas instituciones están constituidas

⁵⁸ Véase SAVATER, Fernando. “Contra las patrias”. Maxi en Tusquets México, México, 2009.

⁵⁹ Citado en SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio. “Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil y política internacional, vol. II”. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1a edición. México, 2017. Pág. 18.

principalmente por personas que asumen roles institucionales y, estos deberán coordinar su comportamiento a los parámetros que concrete el interés nacional.

Respecto a la competitividad y el fomento como un instrumento de crecimiento de la economía, del empleo y para lograr una justa distribución del ingreso y de la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; podemos decir que es un postulado muy ambicioso, el cual mandata, indirectamente, la participación de todos los sectores económicos nacionales con el propósito de satisfacer, de forma congruente, las demandas que la sociedad dicte en un determinado periodo o contexto, garantizando el proceso de mejora en la calidad de vida de la población.

En este orden de ideas, se deberán entender estos principios de actuación del Estado como el conjunto sistematizado de instrumentos y políticas regulatorias que se crean para resolver las necesidades primarias de la sociedad, permitiéndole a esta la consecución de bienes materiales, culturales y de servicio en estricto apego a las leyes y el pleno respeto a los derechos fundamentales generando un ambiente social de bienestar. De esta manera se constituye la obligación del aparato estatal para garantizar, estimular, coordinar, complementar, integrar o sustituir el ejercicio de las actividades económicas en la que los particulares deseen incursionar, maximizando la libertad de actividad de los particulares en el ámbito de la libre iniciativa privada, para que con ello sea posible establecer las condiciones de un mayor crecimiento económico, de promoción de inversión y la generación de empleo, así, las actividades de producción, la eliminación de las restricciones materiales y la incapacidad adquisitiva, tanto por parte de los ciudadanos como de los gobiernos.

Con el propósito de asegurar la justa distribución del ingreso y de la riqueza, el Estado deberá regular para promover mercados libres, garantizando la eficiencia de los mismos, así como las medidas de corrección en caso de que existieran fallas en dichos mercados respecto a la provisión de bienes públicos que conlleven al logro del bienestar, trayendo consigo una mejor distribución de la riqueza, así como una mayor equidad en los actos públicos.

Cónsono con lo arriba expuesto y de una interpretación armónica tanto de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios en materia económica que debe promover el Estado, así como el Sistema Nacional de Planeación como herramienta para el desarrollo, se basan en la consecución de objetivos económicos, de desarrollo y sociales que se lograrán mediante acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos, a conceder subsidios, a otorgar facilidades a empresas de nueva creación, conceder estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sientan las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional y la participación de la economía mixta.

Podemos observar que en ningún apartado de dicho texto constitucional establece la facultad u obligación exclusiva del sector público para que éste sea el que deba producir los bienes y brindar los servicios de interés general, lo mismo, la comercialización de lo necesario, en insumos y servicios básicos para la proliferación de los mismos; de manera que el Estado únicamente es rector, por mandato constitucional, es decir, tiene el papel de facilitar el crecimiento económico, así como la distribución de los bienes o servicios satisfactorios de las necesidades sociales, apoyándose de la concurrencia de los participantes en la actividad económica industrial y cuyo cumplimiento no puede verificarse a través de algún medio de control constitucional, sino mediante los sistemas de evaluación y rendición de cuentas directas e indirectas, esto es, a través de la Auditoría Superior de la Federación, los procedimientos de transparencia y político-electorales, y en los procedimientos o resoluciones que dicte la Comisión Federal de Competencia Económica, recordando que los distintos sectores y las distintas políticas (monetaria, tributaria, económica, cambiaria, crediticia etc.) no actúan aisladamente, sino que se complementan entre sí con los distintos sectores estratégicos.

Muchos autores han señalado que la Rectoría Económica del Estado debe entenderse como un instrumento con el que cuenta el Estado para propiciar o fomentar las actividades económicas con las que se podrá transformar la realidad

social. Dicho instrumento, o potestad, es ejercida por el Estado cuando empieza a regular las actividades de producción, distribución y comercialización de los distintos insumos, bienes y servicios necesarios para la sana convivencia social, cumplimentando los principios de distribución de los productos demandados en función de la oferta productiva, con el objeto de que estos puedan ser adquiridos por la población que así lo soliciten. Como se observa, la narrativa de la Rectoría es impulsada a través de los mecanismos económicos que permiten impulsar el desarrollo nacional en todas sus variantes (desarrollo integral de la familia, desarrollo intelectual, suficiencia alimentaria, seguridad jurídica, seguridad económica).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el principio de Rectoría de la Economía asigna el propósito de implementación de diversas acciones, entre las que se encuentran el alentar la producción, conceder subsidios, otorgar facilidades a empresas de nueva creación, estimular la exportación de sus productos, conceder facilidades para la importación de materias primas y organizar el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; con lo que podemos inferir que los particulares se ubican como sujetos activos y participantes de ciertos mercados, o como prestadores de un servicio concesionado o permisionarios para la explotación de un bien público, por lo que su conducta está regulada en una pluralidad de instrumentos normativos, como son reglamentos, normas oficiales mexicanas u otras de naturaleza administrativa, desarrolladas por órganos administrativos igualmente especializados y técnicos. De manera que podemos inferir que, en las actividades económicas, sociales y culturales, los particulares se constituyen como sujetos participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado.

Sirven de apoyo a lo anterior los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación:

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. SE FUNDAMENTAN EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Los citados preceptos establecen la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, la cual se cumple en los términos previstos en los propios dispositivos constitucionales, cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas, organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el sistema nacional de desarrollo social, entre otras acciones. En estos preceptos constitucionales se establece la responsabilidad del Estado de organizar y conducir el desarrollo nacional, mediante el establecimiento de un sistema de planeación democrática que sea sólido, dinámico, permanente y equitativo al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. De este modo, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y las diversas leyes que las desarrollan establecen.

Época: Novena Época Registro: 166883 Instancia: Pleno Tipo de tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Julio de 2009 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 76/2009 Página: 1543

(Énfasis añadido).

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS. Los artículos 25 y 28 de la Carta Magna establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, que se cumple, en los términos previstos en los propios preceptos constitucionales, mediante diversas acciones en que el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; pero en este señalado aspecto de dirección estatal no conceden garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en vía de amparo, que para cumplir con tales encomiendas constitucionales, el Estado deba adoptar ciertas medidas y seguir determinadas direcciones, como establecer singulares requisitos de calidad para la elaboración y envasado de productos, con el pretendido propósito de proteger la economía nacional, pretensión que carece de sustento constitucional.

Época: Novena Época Registro: 191360 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XII, agosto de 2000 Materia(s): Constitucional Tesis: P. CXI V/2000 Página: 149.

(Énfasis añadido).

De la definición implementada en el texto constitucional se desprende que la rectoría se ejercita a través de determinadas facultades que el propio artículo establece: planear, conducir, coordinar, orientar y regular (párrafo segundo). Estas acciones son clave para entender la participación del Estado como rector del desarrollo, por lo que se considera importante determinar los alcances conceptuales de cada uno de ellos, a saber:

- a) **Planear.** Establecer fines concretos a lograr, planteados por las necesidades de la colectividad, incluyendo los medios y etapas para conseguirlos en un nivel apegado a la realidad, pero abstraídos de su ejecución directa.

- b) **Conducir.** Consiste en la dirección del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos para garantizar la aplicación de las medidas suficientes y necesarias para que la actividad económica logre los fines propuestos, así como el control y manejo directo de las ramas de la economía que rige el propio Estado.
- c) **Coordinar.** Implica la forma correcta y adecuada de concertar las acciones entre los diversos niveles del Estado (federal, local y municipal) correspondiendo a la Federación el papel de tutelar la integración y concertación de dichas actividades.
- d) **Orientar.** Son las medidas tendientes a dirigir la actividad económica de los particulares con los fines que la propia sociedad requiere, integrando con coherencia ambos intereses.⁶⁴
- e) **Regulación:** Es el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes de los órganos políticos y de los entes regulados para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas.⁶⁵
- f) **Fomentar:** Implica alentar la creación de una nueva actividad o incrementar la ya existente mediante los medios crediticios o fiscales o de otras ventajas que se consideren necesarios.

⁶⁴Véase LAZCANO FERNÁNDEZ, Román. "Inconstitucionalidad de la Ley y Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica a "la luz" de la controversia constitucional planteada por el Congreso General de la Unión", Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. México, 2001. Número 31, sección de Derecho Constitucional. Pág. 360.

⁶⁵ Época: Décima Época. Registro: 2010881. Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 26, enero de 2016, Pág. 339. Controversia constitucional 117/2014. Materia: Constitucional

Puedo resumir lo dicho señalando que la vida en sociedad en el Estado mexicano, la rectoría de la economía simboliza en un primer momento la cualidad que posee el Estado para justificar su permanencia y en segundo, considerando dicha permanencia como forma organizacional social por excelencia, dará a sus habitantes la certeza y seguridad ilimitada respecto a sus libertades de realizar cualquiera de las artes y del comercio, donde uno puede, a través de sus propias acciones satisfacer no solo las necesidades individuales sino las de la sociedad.

Llegados a este punto, la facultad relevante con la que cuenta el Estado para ejercer la rectoría de la economía es, desde luego la de regular, lo que significa normar, es decir, determinar qué sectores de la economía merecen mayor atención y los señalamientos necesarios para que dicha actividad se desempeñe, porque la acción rectora debe desempeñarse en los términos que establezca la ley y ésta debe estar de acuerdo con la Constitución.

1.1. La actividad industrial de la Administración Pública.

A lo largo de la historia, el Estado mexicano ha determinado las formas de intervención de los distintos entes públicos que desarrollaban diversas actividades en el ámbito social, y se ha llegado a la conclusión de que la prestación de servicios como en producción y comercialización de productos por parte exclusiva del Estado no es suficiente para satisfacer las demandas reales de la sociedad; por consiguiente, en la década de los ochenta si bien la estructura estatal había crecido y de alguna manera empoderado, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo en cuyo seno se gestó la administración paraestatal, se determinó que la participación de los sectores privado y social en las actividades económicas podrían contribuir al desarrollo nacional, haciendo más fácil la consecución de los fines propios del Estado.

Al hablar de la actividad industrial de la administración nos referimos a la adecuación de los medios de producción, comercialización y servicios que están a cargo del Estado para brindar beneficios directos e indirectos a la población, que mediante el desarrollo de alguna actividad económica se plantean y efectúan programas tendientes a la creación y construcción de infraestructuras para facilitar

las operaciones económicas que satisfagan las demandas y necesidades de la sociedad.

En ese tenor, podríamos mencionar que a lo largo de su actuación económica, el Estado mexicano ha ejercido su influencia en múltiples sectores y en distintas ramas de la industria, pero como se dejó claro en líneas anteriores, el Estado o el sector público no debe ser el único encargado de dicha tarea sino que debe buscar una corresponsabilidad o integración productiva entre diversos sectores interesados en la producción de bienes materiales o en la prestación de algún servicio público; es por ello que en nuestro país opera el sistema de economía mixta, aquel en que concurren en la actividad industrial varios sujetos que satisfacen las demandas globales de la población, por lo que el intervencionismo estatal, así como el sector público expansivo, han dejado de ser estándares de operatividad del aparato administrativo, dando lugar a la reforma del Estado, a la reestructuración paraestatal, el saneamiento de las finanzas públicas, el reequilibrio entre el poder estatal y la sociedad, y la implantación de una nueva economía fincada en la eficiencia, la productividad y la iniciativa privada. Por lo que se admite que en el desarrollo de los propósitos se conjuguen los principios del Estado liberal y principios del Estado intervencionista. Por ello podemos encontrar en el texto constitucional lo siguiente:

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

Justamente es ese apartado en el que se confirma que nuestro país está inmerso en un sistema económico de economía mixta, en donde el proceso administrativo y la participación coordinada significa la concertación de los medios materiales y las intervenciones humanas para la consecución de un objetivo genérico: el desarrollo de la Nación.

Hoy en día, la actividad industrial de la administración pública deja de ser ejercida exclusivamente por el sector público, ya que de continuar con esa estrategia se impediría toda competencia o concurrencia en las distintas actividades

económicas y en forma eventual el ejercicio de las libertades de ocupación; así, los mecanismos jurídicos de la intervención del Estado en la economía tienen por objeto establecer los principios funcionales y jurídicos que sirven para facilitar el funcionamiento de la libre competencia y el juego de la economía de mercado, ajustando los planes gubernamentales de expansión y mercadeo, dentro de una competencia justa y leal para generar estándares de calidad y empleo que satisfagan los requerimientos poblacionales y de consumo, así como para que los sectores, en su caso, produzcan artículos e insumos que coadyuven al fortalecimiento de la economía, así como para satisfacer las necesidades del mercado, llevando dichos productos a los lugares en donde son demandados, nivelando las ganancias y rendimientos para que los consumidores puedan adquirir esos productos a precios accesibles, en los diversos niveles del poder adquisitivo.

Este mecanismo es confundido por muchos académicos, incluso en el sector político (en su mayoría) ya que establecen que este tipo de medidas son formas ideológicas para enmascarar el proceso de “desnacionalización” y privatización de las áreas estratégicas, o de los sectores económicos, en favor de grupos neoliberales, pero la liberalización de los sectores económicos se traducen únicamente en la apertura del mercado a la libre competencia, de forma que cualquier empresa pueda operar en estos mercados, y con ello no queremos decir que el Estado dejará de participar en dichas actividades ni mucho menos pensar que este tipo de medidas se refieran a la desaparición de las empresas estatales o más específicamente, su privatización (desincorporación administrativa), porque esta última se refiere a la renuncia del Estado a la explotación de un determinado servicio lo cual implica el traspaso de activos públicos a adquirentes privados; mientras que la liberación únicamente favorece la competencia, permitiendo que tanto los privados como las empresas del Estado participen en dichas actividades, cumpliéndose así uno de los principios del liberalismo social.

No suficiente con ello, el nuevo paradigma de Estado deja atrás ese viejo debate entre Estado benefactor y Estado mínimo con libre mercado, para centrar su papel en vigilar y supervisar el desarrollo de las actividades económicas industriales

y que estas sean bajo los estándares que el mismo Estado requiere para con la población, para las satisfacciones de las necesidades públicas, así como para que no se alteren ni perviertan las condiciones de concurrencia.

El maestro Manuel Aragón Reyes lo ha denominado como “Estado regulador”, señalando que *“La reducción del papel del Estado en la economía no significa, pues, la eliminación de ese papel, sino su transformación: (...)”*. Esa “regulación” se presenta como una necesidad en determinados mercados dada su posición estratégica en la consecución de los intereses generales (así en el mercado de valores, en el de la energía, en el de telecomunicaciones, en el del seguro o en el de la banca, entre otros). Dentro de ellos existirán sectores económicos “regulados”, sometidos, pese a su dimensión privada, a una ordenación pública reguladora del sector en aras de asegurar su buen funcionamiento en el mercado, pero también para fortalecer la consecución de los intereses generales.

La actuación estatal “reguladora” puede incluir desde una autorización y supervisión de las actividades privadas hasta la fijación de tarifas o precios de sus productos o el de imponer obligaciones de servicio público.⁶⁶

Los intereses nacionales en los que guiara el Estado su actuación de regulación son conceptos jurídicos indeterminados que no están definidos en la Constitución, pero sabemos que se refieren a los mecanismos institucionales para que satisfagan un interés relevante para la comunidad, evitando con ello que el Estado distraiga recursos públicos en el desarrollo de actividades que no son prioritarias, y para determinar dichos mecanismos se deberán contemplar cinco objetivos estratégicos a saber:

- 1) Crecimiento e integración regional.
- 2) Crecimiento económico.
- 3) Promover el respeto de los derechos humanos, la democracia, y el

⁶⁶ ARAGÓN REYES. Manuel “La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las Autonomías”. Revista de estudios autónomos federales México, 2007).Pág. 230.

estado del derecho.

- 4) Impulsar el desarrollo sostenible y la integración en las regiones fronterizas.

La actividad industrial de la administración del Estado pasa de ser no solo una administración de intervención sino una administración de supervisión. Lo esencial en dicha modalidad es la transparencia y adecuación del sector a los objetivos generales que tiene el interés nacional, entonces, dejando claro que el Estado, como regulador, se encargará de la supervisión y vigilancia respecto a la consecución y desarrollo de las actividades económicas, se debe agregar que a pesar de la concurrencia de los sectores económicos en la realización de actividades industriales hay actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado; hablamos de las áreas estratégicas y, por consiguiente, del control federal sobre los subsistemas orgánicos paraestatales que se establezcan para el ejercicio del cometido planteado.

Por criterios de exclusión, los sectores no reservados exclusivamente al Estado los de servicio público en estricto sentido, los sociales y los privados, que están destinados a la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, podrán incursionar todos los sectores sin distinción, en libre competencia.

2. Áreas Estratégicas y Prioritarias del Estado Mexicano.

La historia de la conceptualización de las “áreas estratégicas del Estado” en México se forjó ideológicamente en el Constituyente de 1917 y si bien no se enuncia expresamente este concepto en dicho ordenamiento, sí se fincaron los principios rectores que la Nación debía obedecer para combatir eficazmente los monopolios y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos. En ese contexto se reservaron únicamente las actividades relativas a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, con el fin de garantizar los derechos tanto de las personas, como de la Nación misma, esta fue la perspectiva que ofrecieron los Constituyentes del 17.

Fue hasta la década de los ochenta donde se configuran a las áreas estratégicas como actividades económicas fundamentales que representan no solo la fuerza productiva de la sociedad mexicana, sino también el símbolo real del nacionalismo.

A partir de esa perspectiva las áreas estratégicas se posicionaron como una herramienta teórico-metodológica para la construcción del desarrollo industrial y científico, por lo que su justificación se sustenta en asegurarle al Estado la participación directa y exclusiva en un conjunto de actividades industriales que a pesar de su naturaleza eminentemente económica guardan una estrecha relación con los fines de la organización político-administrativa, del bienestar nacional; o que incluso dan respuesta a presiones de carácter histórico, político y social de grupos importantes de poder y de formación de opinión pública, con las cuales se pretende una participación continua y permanente para la prestación de servicios a los ciudadanos.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que las áreas estratégicas son el *“conjunto de actividades económicas (producción y distribución de bienes y servicios) que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional”*.⁶⁷

Por su parte el maestro Cortiñas-Peláez afirma que el texto constitucional considera sólo dos áreas económicas para los cometidos del Poder Público, a saber: estratégica y prioritaria. Califica a la primera como la más importante por su naturaleza, por atender cometidos esenciales, las cuales corresponden únicamente a la actividad soberana del poder público, enfatizando los principios de exclusividad, inconcesionabilidad y prestación directa por parte del Estado de estas tareas.⁶⁸

⁶⁷Diccionario jurídico mexicano. Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/resultados?ti=diccionario+juridico>

⁶⁸ CORTIÑAS-PELÁEZ, León. Introducción al Derecho Administrativo”, 2ª ed Porrúa. México, 1994. Pág. 184.)

Como se observa, el carácter “estratégico” de una determinada actividad justifica la intervención del Estado e implica que él mismo funja como agente económico en condiciones monopólicas.

Para hacer realidad este mandato, con la reforma energética de 2013, el propio texto constitucional faculta al Estado para que, de acuerdo con las leyes que expida el Congreso, intervenga en las siguientes materias: correos; telégrafos; radiotelegrafía; exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

"El sector público - dice el párrafo cuarto del Artículo 25 - tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del estado que en su caso se establezcan". Dichas áreas son:

- a) Correos, telégrafos y radiotelegrafía;
- b) Minerales radioactivos;
- c) Generación de energía nuclear;
- d) Planeación y control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica;
- e) Exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos;
- f) Acuñación de moneda y emisión de billetes (Art. 28 séptimo párrafo);
- g) Las demás que expresamente señale el Congreso de la Unión.

En adición a lo anterior, es de suma importancia explicar con mayor detalle los conceptos de “área estratégica” y “área prioritaria” que se plantean en la Constitución. En el artículo 28 constitucional se establece la libertad de comercio e industria, o derecho individual a la libre competencia, por lo que se prohíbe el

monopolio y sus variantes, asimismo, se autoriza concesionar la prestación de servicios públicos y permitir el uso de bienes de la nación, cuando ello sea de interés general y no provoque prácticas monopólicas.

En lo tocante a los párrafos cuarto y quinto del artículo 28 Constitucional, es conveniente considerar el comentario que hicieron los maestros Ruperto Patiño Manfer y Hugo Alejandro Concha Cantú, en la decimoctava edición Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los maestros distinguen dos partes fundamentales en este artículo, la primera relacionada con la prohibición general respecto de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y aquellas (prohibiciones) que se establezcan a título de protección a la industria. No obstante, enfatizan que éstas no son absolutas, ya que en el propio texto constitucional se indican las excepciones que por mandato del Constituyente no se consideran monopolios, a pesar de que se trata de actividades que desde un punto de vista económico pudieran considerarse así; no obstante, para ellos tal situación es una muestra del verdadero sentido de equilibrio que el Constituyente buscó al crear el artículo. En la segunda parte de este precepto mencionan que está orientada a apoyar el mandato constitucional contenido en los artículos que hemos identificado como integrantes del capítulo económico, expresado en la determinación de que el Estado se desempeñe como rector del desarrollo económico nacional e intervenga en la regulación del fenómeno económico buscando la protección del interés social y de los consumidores en general. Se ratifica así la definición constitucional de que la economía mexicana se sustenta en los principios del liberalismo económico con un importante énfasis en la protección del interés social.

Para asegurar el eficaz manejo de las “áreas estratégicas” mencionadas expresamente por la Constitución, así como la adecuada participación del Estado en las actividades de carácter prioritario en las que de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado, establecidos por el artículo 25 de la propia Constitución, se prevé la existencia de los organismos y empresas que el

Estado requiera, y cuya creación se deja a cargo del Congreso de la Unión mediante la expedición de las leyes correspondientes excepto tratándose del banco central, cuya existencia y funciones están previstas en la propia Constitución.

Reconocen que el concepto de “áreas estratégicas” ha resultado muy debatido por los estudiosos del derecho constitucional mexicano, es el de las áreas estratégicas y de su atención exclusiva por parte del Estado, sin que se considere violentada la prohibición general sobre la existencia de monopolios.

Consideran que la atención de las áreas estratégicas, más que sustentarse en principios de competencia económica, se explican en función del mandato que el Constituyente le ha dado al Estado de ser rector de la economía nacional y participar directamente en el desarrollo de aquellas actividades que se consideren fundamentales para el beneficio general, aún si ello representa sacrificar el beneficio particular.

Opinan, por último, que la esencia del concepto “áreas estratégicas” expresado en los artículos 25 y 28 de la Constitución, debe interpretarse en el sentido de que el Constituyente mexicano quiso que fuera el Estado el que atendiera de manera exclusiva dichas áreas de la economía, para garantizar que su manejo estuviera vinculado siempre a los objetivos fundamentales de la nación mexicana en materia de desarrollo económico y bienestar general.

En el último párrafo del artículo 28 constitucional se determina que se pueden otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando cumplan las características de ser generales, temporales y que causen una afectación sustancial a las finanzas de la nación, determinando que el Estado queda obligado a vigilar su aplicación y a evaluar los resultados de la misma.

Es decir, ninguna de las áreas calificadas como estratégicas por la Constitución debería manejarse con criterios únicamente comerciales o empresariales, propios de la especulación comercial porque el objetivo del Estado no está en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo económico en beneficio de todos los mexicanos.

Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO. La expresión indicada se agregó al texto constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incorporó un capítulo económico que tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de "áreas estratégicas", entendidas como aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución.

Época: Décima Época Registro: 2013961 Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 40, marzo de 2017, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: 2a. XLIV/2017 (10a.) Página: 1382

(Énfasis añadido).

Es considerada de suma importancia para la Nación, ya que como podemos observar en nuestra Carta Magna, el artículo 28 refiere que sólo el Estado podrá tener ejercicio sobre las actividades por lo que no se pueden concesionar a particulares, puesto que si el Estado sigue manteniendo el control de estas áreas, existiría una gran posibilidad que dicha actividad siga creciendo y beneficiando a sus habitantes.

Las áreas prioritarias son aquellas actividades económicas que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cataloga como aquéllas que corresponden a los intereses nacionales y a las necesidades de la población.

Algunos autores como Eduardo Andrade y Roldán Xopa, consideran que las

áreas prioritarias tienen su origen en la identificación de la escasez de los productos o servicios respectivos o el uso especializado de los mismos para ciertos fines, por lo que dichas actividades económicas de producción y distribución de bienes y servicios que el Estado realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado tienen por objeto impulsarlas y organizarlas con antelación a otras (por razones circunstanciales e imperativos de interés general, proveyendo de esta forma en favor del desarrollo económico nacional).⁶⁹

Tanto las áreas estratégicas como las prioritarias se consideran hoy en día como activos físicos, sistemas de información y de personas, esenciales que tienen por objeto asegurar la satisfacción de las necesidades de la población del Estado, la economía y las operaciones mínimas del gobierno”, es decir, “**infraestructura crítica**”,⁷⁰ o infraestructura estratégica en términos de la Ley de Seguridad Nacional.

2.1. Empresas Productivas del Estado

Mucho se ha hablado del fracaso de las políticas de liberalización económica y de los fundamentos macroeconómicos como estrategia de estabilización y crecimiento contemplados en el Estado mínimo y libre mercado, donde el acelerado proceso de privatización y globalización de la economía afectaron el desarrollo nacional. El nuevo modelo político-económico referente al Estado Regulador obliga a que el Estado además de supervisar y vigilar el desempeño de las actividades industriales, sea él mismo el que no pierda participación en dichas actividades, y no solo hablamos en las áreas estratégicas sino en las prioritarias, para que concurren con otras empresas estatales y empresas privadas (no vinculadas) para fomentar

⁶⁹ ROLDÁN XOPA, José, La Reforma Constitucional, el fin del monopolio estatal en la explotación ¿y ahora?, Disponible en <<http://joseroldanxopa.wordpress.com/2013/12/23/reforma-energetica-i-constitucion-mercado-ydesarrollo/#more-722>>

⁷⁰ Véase ALCARAZ, Cristina. “Critical infrastructure protection: Requirements and challenges for the 21st century”. International Journal of Critical Infrastructure Protection. Publicación 31 de enero de 2015. Estados Unidos, 2015.

condiciones de competencia adecuadas.⁷¹

En virtud de lo anterior, la Reforma Constitucional de 2013 agregó el término de “Empresas Productivas del Estado,” el cual instruye la modificación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad en Empresas Productivas del Estado que son referidas tanto por el artículo 25 como por el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional. El artículo 25, en su párrafo quinto señala, entre otras cosas que el gobierno federal tendrá en todo momento la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.

Por su parte, el artículo 27, en su párrafo séptimo establece que la nación, llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a Empresas Productivas del Estado. Pero no se establece una definición de la naturaleza de las mismas empresas.

Es en el artículo tercero transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución en materia energética el que ordena que tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad asuman esa nueva naturaleza jurídica.

Tercero Transitorio. *La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este Decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este Decreto.*

En este orden de ideas es el Vigésimo Transitorio del Decreto de Reformas

⁷¹ Véase CARMAGNANI, Marcello. “Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911”. El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

a la Constitución es que nos brinda una narrativa respecto a las características que poseen las ahora denominadas Empresas Productivas del Estado, a saber:

- a) *“Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.*
- b) *Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas solo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaria del ramo en materia de Hacienda apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.*
- c) *Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.*
- d) *Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.*
- e) *Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del*

sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

- f) *Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.*

Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.”

Por su parte, la legislación secundaria, tanto la Ley de Petróleos Mexicanos como la Ley de la Comisión Federal de Electricidad únicamente establecen que las Empresas Productivas del Estado son de propiedad exclusiva del gobierno federal y que las mismas contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozarán de autonomía técnica, operativa y de gestión. En consecuencia, en mi opinión, lo que hace diferentes a las Empresas Productivas del Estado de otras formas de empresa pública hasta ahora conocidas son tres aspectos: el régimen laboral aplicable, la mayor libertad para contratar obras y servicios y el modelo de coordinación con el Ejecutivo Federal a que están sujetas.

Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO. SU NATURALEZA. El régimen transitorio de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, publicada en el

Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013, ordenó la transformación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado. De los preceptos reformados y los objetivos perseguidos se advierte que **dichos entes son empresas públicas de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con el mandato constitucional de crear valor económico a fin de incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.** Por otro lado, y como el artículo 90 constitucional señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, se concluye que **las empresas productivas del Estado son una nueva categoría de entidades paraestatales con un régimen jurídico especial y diferenciado, alejado de la tradicional lógica de controles y jerarquía administrativa, basado en principios de gobierno corporativo.** Por ello y a pesar de que el fundamento de su creación son normas de derecho público, su operación se rige, en lo no previsto por su ley, reglamento y disposiciones que de éstos emanen, por el derecho civil y mercantil. Con este régimen diferenciado se pretende que las empresas productivas del Estado puedan competir con flexibilidad y autonomía en las industrias que se les encomiendan y así cumplir con su mandato constitucional.

Época: Décima Época Registro: 2017897; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I; Materia(s): Constitucional, Administrativa, Administrativa; Tesis: 2a. LXXX/2018 (10a.); Página: 1214.

(Énfasis añadido).

2.2. Nuevo carácter de la Comisión Federal de Electricidad

El artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica establece que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia, por lo que dichas actividades podrán ser llevadas a cabo por la Comisión Federal de Electricidad, o cualquier otra Empresa Productiva del Estado o entidad paraestatal, así como por cualquier persona, previo cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de permiso, según corresponda; y que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, será exclusivamente por cuenta y orden del Estado Mexicano a través de Empresas Productivas del Estado. Entonces, la Comisión Federal de Electricidad conserva la posibilidad de llevar a cabo actividades tanto estratégicas como aquéllas sujetas a la libre competencia.

Por su parte, el artículo 8 del ordenamiento anteriormente señalado ordena que, sin distinción de quien las lleve a cabo, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal. De la misma manera, se separarán el suministro de servicios básicos y las otras modalidades de comercialización.

Por ello, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad es la ley reglamentaria del artículo 25, párrafo quinto de la Constitución y del transitorio vigésimo del Decreto de la Reforma, la cual tiene por objeto regular la organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas de la Empresa Productiva del Estado Comisión Federal de Electricidad. Es en este ordenamiento en el que se mandata que la Comisión Federal de Electricidad realizará las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, suministro básico, suministro calificado, suministro de último recurso, la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas de la misma, de manera estrictamente independiente entre ellas.

Continuando con nuestro análisis, es la Ley de la Industria Eléctrica, en el Cuarto Transitorio el que mandata la separación estructural de las actividades de la Comisión Federal de Electricidad, en cuatro modalidades, a saber: 1) separación contable, 2) separación operativa, 3) separación funcional y 4) separación legal de la generación, transmisión, distribución y comercialización.

“Cuarto Transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica. La Comisión Federal de Electricidad realizará la separación contable, operativa, funcional y legal que corresponda a cada una de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización. La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, en el ámbito de sus atribuciones, establecerán los términos bajo los cuales la Comisión Federal de Electricidad llevará a cabo dicha separación, la cual será vertical entre las distintas líneas de negocio y horizontal entre una misma línea de negocio, conforme a lo siguiente:

I. Las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización

dentro de la Comisión Federal de Electricidad observarán una estricta separación vertical, que deberá ser legal;

- II. La generación deberá observar una separación legal, desde el punto de vista horizontal, en un número tal de unidades de negocio diferentes que fomente la operación eficiente del sector y se sujete a criterios de competencia y libre concurrencia en el mismo, y*
- III. La distribución deberá observar una separación horizontal por regiones, que podrá ser contable, operativa y funcional o legal, de manera tal que permita fomentar la operación eficiente del sector y contar con información para realizar análisis comparativos de desempeño y eficiencia en las operaciones.*

La separación señalada en este artículo se realizará con el presupuesto autorizado de la Comisión Federal de Electricidad. El proceso se realizará con la participación que corresponda al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.”

La separación estructural de las actividades en la industria eléctrica tiene los siguientes objetivos:

1. **Separación Contable:** La separación contable en la industria eléctrica debe entenderse como la separación de cuentas de los costos económicos y de los ingresos.
2. **Separación Legal:** Implica que una misma persona física o moral, no debe realizar directamente dos o más actividades del sector eléctrico sino de manera independiente mediante el establecimiento de distintas unidades de negocio.
3. **Separación Funcional y Operativa:** La independencia operativa, debe entenderse como la capacidad de cada línea de negocio de prestar servicios con los mismos insumos que sus competidores, sin que se compartan costos, información y estrategias de negocio entre las unidades de negocio

verticalmente integradas.⁷²

Para el cumplimiento de lo anterior, con fecha de 11 de enero de 2016, la Secretaría de Energía publicó en el Diario Oficial de la Federación los términos de la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad. Los términos de separación ordenan que la Comisión Federal de Electricidad se divida vertical y horizontalmente entre varias filiales y subsidiarias del Estado para cada actividad mencionada anteriormente, de la siguiente manera:

- 1) *“Al menos cuatro subsidiarias o filiales productivas estatales para actividades de generación de energía en el mercado mayorista de electricidad.*
- 2) *Una filial o filial productiva del estado a cargo de todas las actividades cubiertas bajo los acuerdos de compra de energía.*
- 3) *Una filial actuará como contraparte de todos los acuerdos de interconexión legados y representará a los titulares de dichos acuerdos en el mercado mayorista de electricidad.*
- 4) *Al menos una filial productiva del estado a cargo de la transmisión.*
- 5) *Al menos una filial productiva del estado a cargo de la distribución.*
- 6) *Al menos una compañía proporcionará el suministro básico de servicios.”⁷³*

Adicionalmente, la Comisión Federal de Electricidad tiene la potestad de crear otras filiales. En este orden de ideas, la Ley de la *Comisión Federal de Electricidad* señala en su artículo 57 lo siguiente:

“Artículo 57 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad. - La Comisión Federal de Electricidad podrá contar con empresas productivas subsidiarias y empresas

⁷² Lineamiento 4.2.7. del Acuerdo Núm. A/072/2017 Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía emite los Lineamientos que deberá observar el Centro Nacional de Control del Gas Natural, respecto de la estricta separación operativa, funcional y contable, en su carácter de Gestor del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural.

⁷³ Términos de la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 2016

filiales, en términos de la presente Ley.

La Comisión Federal de Electricidad actuará a través de empresas productivas subsidiarias para realizar las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley.

Las demás actividades de la Comisión Federal de Electricidad podrá realizarlas directamente, a través de empresas filiales, empresas en las que participe de manera minoritaria, directa o indirectamente, o mediante cualquier figura de asociación o alianza que no sea contraria a la ley.

Las empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad operarán conforme a lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica, en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, por lo que su participación en los mercados será de manera independiente.”

Conviene recalcar que, del contenido del artículo anteriormente señalado, la Comisión Federal de Electricidad actuará a través de empresas productivas subsidiarias para la realización de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica. Las demás actividades podrán ser realizadas directamente por la Comisión Federal de Electricidad; a través de empresas filiales; empresas en las que participe de manera minoritaria, directa o indirectamente; o mediante cualquier figura de asociación o alianza que no sea contraria a la ley.

En este orden de ideas, el artículo 5 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establece que la Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano. Adicionalmente, la faculta a llevar a cabo dentro de su objeto público, entre otras, actividades de generación y comercialización de energía eléctrica, así como la importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible.

En resumen, el diseño previsto en la Ley de la Comisión Federal de

Electricidad tiende a separar las actividades de la Comisión Federal de Electricidad de la siguiente forma:

- Empresas productivas subsidiarias, a cargo de las actividades estratégicas.
- Empresas filiales, empresas en las que participe de manera minoritaria o cualquier otra figura de asociación, para actividades sujetas a libre competencia.

El 4 de noviembre de 2016, la Secretaría de Energía expidió en el Diario Oficial de la Federación los Términos para la asignación de activos y contratos para la Generación a las Empresas Productivas Subsidiarias y Empresas Filiales de la Comisión Federal de Electricidad, y asignó los activos de generación a las diferentes filiales de generación de la Comisión Federal de Electricidad. La asignación de activos obedeció el propósito de establecer un mercado de electricidad mayorista competitivo capaz de dar como resultado un escenario de acción "independiente " por las diferentes empresas filiales y subsidiarias.

La Comisión Federal de Electricidad cuenta con nueve subsidiarias, cinco filiales y cuatro unidades de negocio principales⁷⁴:

Empresa	Objeto
EPS CFE Generación I	Encargada de actividades de generación a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.
EPS CFE Generación III	Encargada de actividades de generación a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.
EPS CFE Generación III	Encargada de actividades de generación a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.
EPS CFE Generación IV	Encargada de actividades de generación a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.

⁷⁴ TÉRMINOS para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 2016.

EPS CFE Generación V	Generación que amparan los contratos de producción independiente de energía suscritos por la Comisión Federal de Electricidad, a través de las Centrales Externas Legadas.
EPS CFE Generación VI	Encargada de actividades de generación a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.
EPS CFE Transmisión	Tiene por objeto realizar las actividades necesarias para prestar el servicio público de transmisión de energía eléctrica, así como para realizar, entre otras actividades: El financiamiento, instalación, Mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de distribución.
EPS CFE Distribución	Tiene por objeto realizar las actividades necesarias para prestar el servicio público de distribución de energía eléctrica, así como para llevar a cabo, entre otras actividades: El financiamiento, instalación, Mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de distribución.
EPS CFE Suministrador de Servicios Básicos	Tiene por objeto proveer el Suministro Básico a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, en favor de cualquier persona que lo solicite.
Empresa Filial, CFE Intermediación de Contratos Legados S.A. de C.V. (CFE Generación de Intermediación)	Tiene por objeto administrar y dar seguimiento a los Contratos de Interconexión Legados, los convenios de compraventa de excedentes de energía eléctrica (energía económica) y los demás contratos asociados suscritos por la Comisión Federal de Electricidad y, que suscriba conforme a las disposiciones transitorias de la Ley de la Industria Eléctrica.
Empresa Filial, CFE Calificados S.A. de C.V.	Es un proveedor de servicios de comercialización de energía eléctrica. Compra electricidad en el Mercado Eléctrico Mayorista, con el fin de dar servicio eléctrico a los Usuarios

	Calificados que estén inscritos en el Registro de Usuarios Calificados de la Comisión Reguladora de Energía.
Empresa Filial CFEnergía	Importación y exportación de combustibles, así como la contratación de transporte, almacenamiento y comercialización de estos.
Empresa Filial, CFE Internacional LLC.	Participará activamente como competidor en el mercado internacional de combustibles y energía eléctrica, a través de diversos mercados. Captará clientes y comercializará Gas Natural, carbón y otros combustibles.
Empresa Filial, CFE Capital S. de R.L. de C.V.	Dedicada a impulsar inversiones en proyectos de infraestructura relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
Unidad de Negocios, Gerencia de Centrales Nucleoeléctricas	Estará bajo el control inmediato de la Dirección General de la Comisión Federal de Electricidad o de su Corporativo, que se encargará exclusivamente de controlar los activos de generación nuclear.
Unidad de Negocio CFE Telecom (CFET)	Responsable de la prestación o provisión de servicios de telecomunicaciones.
Unidad de Negocio Laboratorio de Pruebas Equipos y Materiales (LAPEM)	Tiene como objetivo atender las necesidades del sector eléctrico nacional e internacional, proporcionando estudios de ingeniería especializada, pruebas de laboratorio y campo a equipos y materiales, así como gestión de calidad de suministros y sistemas, de manera confiable, oportuna y efectiva, sustentado en un alto grado de especialización de su personal, con una permanente actitud de servicio.
Unidad de Negocio Programa de	Responsable de la creación de valor a través del aprovechamiento, administración y comercialización de los servicios relacionados a la evaluación, certificación y

Ahorro de Energía del Sector Eléctrico	comercialización de dispositivos, técnicas, sistemas de control y tecnologías que promuevan el ahorro de energía eléctrica.
--	---

Además, respecto a las actividades para brindar el Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica, la Empresa Productiva Subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, denominada CFE Distribución cuenta con una Gerencia Divisional de Distribución en cada Unidad de Negocio, correspondiente a las dieciséis Gerencias Divisionales de Distribución:⁷⁵

1. Gerencia Divisional de Distribución Baja California (Con 7 Superintendencias);
2. Gerencia Divisional de Distribución Bajío (Con 10 Superintendencias);
3. Gerencia Divisional de Distribución Centro Occidente (Con 12 Superintendencias);
4. Gerencia Divisional de Distribución Centro Oriente (Con 10 Superintendencias);
5. Gerencia Divisional de Distribución Centro Sur (Con 10 Superintendencias);
6. Gerencia Divisional de Distribución Golfo Centro (Con 8 Superintendencias);
7. Gerencia Divisional de Distribución Golfo Norte (Con 12 Superintendencias);
8. Gerencia Divisional de Distribución Jalisco (Con 13 Superintendencias);
9. Gerencia Divisional de Distribución Noroeste (Con 10

⁷⁵ ESTATUTO Orgánico de CFE Distribución. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2018.

- Superintendencias);
10. Gerencia Divisional de Distribución Norte (Con 9 Superintendencias);
 11. Gerencia Divisional de Distribución Oriente (Con 9 Superintendencias);
 12. Gerencia Divisional de Distribución Peninsular (Con 9 Superintendencias);
 13. Gerencia Divisional de Distribución Sureste (Con 10 Superintendencias);
 14. Gerencia Divisional de Distribución Valle de México Sur (Con 7 Superintendencias);
 15. Gerencia Divisional de Distribución Valle de México Centro (Con 7 Superintendencias); y
 16. Gerencia Divisional de Distribución Valle de México Norte (Con 7 Superintendencias).

Respecto a las actividades para brindar el Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica, la Empresa Productiva Subsidiaria de la Comisión Federal de Electricidad, denominada CFE Transmisión cuenta con las Gerencias Regionales y Subgerencias Regionales siguientes:⁷⁶

1. Gerencia Regional de Transmisión Baja California (Con 5 Superintendencias);
2. Gerencia Regional de Transmisión Noroeste (Con 9 Superintendencias);
3. Gerencia Regional de Transmisión Norte (Con 10 Superintendencias);
4. Gerencia Regional de Transmisión Noreste (Con 9

⁷⁶ ESTATUTO Orgánico de CFE Transmisión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de diciembre de 2017.

- Superintendencias);
5. Gerencia Regional de Transmisión Occidente (Con 12 Superintendencias);
 6. Gerencia Regional de Transmisión Central (Con 9 Superintendencias);
 7. Subgerencia Regional de Transmisión Valle de México (Con 7 Superintendencia Superintendencias);
 8. Gerencia Regional de Transmisión Oriente (Con 10 Superintendencia Superintendencias);
 9. Gerencia Regional de Transmisión Sureste (Con 6 Superintendencia Superintendencias);
 10. Gerencia Regional de Transmisión Peninsular (Con 9 Superintendencia Superintendencias);

El artículo 62 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establece que los consejos de administración de las empresas filiales productivas estarán compuestos por no menos de cinco o más de siete miembros, “*observando que la mayoría de los miembros representan al gobierno federal e incluyan miembros independientes.*”

Los consejos de administración de las filiales y subsidiarias están presididos por el director de la Comisión Federal de Electricidad y tienen un miembro independiente, así como representantes de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Energía.

Composición de los consejos de administración

	GEN I	GEN II	GEN III	GEN IV	GEN V	GEN VI	TRAN	DIST	SB	CFE ENERGÍA	CENACE	SCAL
CFE	2	2	2	2	2	2	2	1	2	4		1
<u>SENER</u>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2
SHCP	1	1	1	1	1	1	1	1	1		2	1
TRABAJADORES	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
INDEPENDIENTE	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
GOB. FEDERAL								1				
TOTAL	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	5
ABOGADO GENERAL DE LA CFE, SECRETARIO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1

Es verdad que la Comisión Federal de Electricidad, como Empresa Productiva del Estado, debe realizar las actividades de la cadena de valor de manera independiente y que sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales deberán observar los estándares actuación mandatados en la Ley de la Industria Eléctrica y en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, pero aún existen condiciones que afectan dicha independencia, entre ellas, como, por ejemplo:

1. La intervención considerable de la Comisión Federal de Electricidad (corporativo), a través de su consejo de administración y su director general, en las empresas productivas subsidiarias, y filiales. El Director General de la Comisión Federal de Electricidad es presidente de los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias por lo que estas últimas deben alinear sus actividades al plan de negocio de la matriz.

2. Falta de autonomía presupuestaria entre la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias. Las empresas productivas subsidiarias operan conforme al régimen especial previsto en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad en las materias de presupuesto; deuda; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, responsabilidades administrativas; remuneraciones; bienes y dividendo estatal.

3. Coordinación entre la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas en los procesos de planeación e inversiones.

3. La redefinición de las actividades del sector eléctrico reservadas a la Nación.

Agotados los temas referentes a la conceptualización de las áreas estratégicas y prioritarias del Estado, y de la creación de las Empresas Productivas del Estado conviene ahora resaltar que con la reforma Constitucional de 2013 se redefinió al sector energético como área estratégica de la economía reduciendo el número de las actividades reservadas a la Nación, decretando la apertura del sector energético a la participación de la inversión privada (nacional y extranjera).

Como se ha explicado en los capítulos anteriores de esta investigación, la legislación secundaria se encargó de delimitar los alcances del monopolio estatal sobre el sector energético a través de los conceptos de "servicio público" regulado por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1975. Y hasta antes de la reforma en comento se establecía que los actos relacionados con la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica eran actividades reservadas al Estado y se prestaban bajo el régimen de servicio público en términos del Artículo 27 Constitucional.

No obstante, la legislación secundaria establecía excepciones a lo anterior, señalando que no se consideraba servicio público, lo siguiente:

- a) La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;
- b) La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;
- c) La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;
- d) La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios,
- e) La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

La obligación del Servicio Público de Energía Eléctrica se constituyó como la obligación de abastecer electricidad (abastecer a todo el país, en todo momento y de forma segura), sin embargo, no es tan evidente ya ese propósito con la reforma Constitucional, pero sí se interpreta que el Estado no puede recurrir a los sectores privado y social para cumplir con el fin último de cualquier actividad que no sea considerada como servicio público.

De lo anterior, se advierte que esta normatividad permitía la participación del sector privado únicamente en la generación, importación y exportación de energía eléctrica para usos propios o para su venta exclusiva a la Comisión Federal de Electricidad la cual se posicionaba como el único comprador y distribuidor de energía que tenía por objeto la prestación de un servicio público. Este modelo tiene las características de que una sola empresa era la que planeaba todo el sistema, construía plantas y líneas de generación para la producción de energía, y su operador del sistema coordinaba el despacho de las plantas. Los usuarios finales recibían una cuenta para pagar todas las funciones como una única tarifa agregada.

La reforma a los artículos 25 y 28 constitucionales redefine la estructura monopólica que estuvo vigente durante muchos años en el sector energético.⁷⁸ En primer lugar, el artículo 25 señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 y al referirse al sector eléctrico alude únicamente a las siguientes actividades:

- a) La Planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional
- b) El Servicio público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica.

Por su parte, el artículo 27, párrafo sexto constitucional, señala que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica; actividades en las cuales no está permitido otorgar concesiones. Sin embargo, dicho precepto dispone que el Estado puede celebrar contratos con

⁷⁸ Para mayor referencia Respecto a la evolución histórica de los contenidos de los artículos 25 y 28 véase los ANEXOS II y III de la presente Investigación.

particulares en los términos que establezcan las leyes, las cuales determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

El artículo 28, párrafo cuarto constitucional establece que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas consistentes, entre otras, en la Planeación y el Control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica por lo que podemos confirmar que se limita el concepto de “Servicio Público de Energía Eléctrica”, en dos aspectos: en la transmisión y distribución de energía eléctrica, en el entendido de que dichas actividades permanecen en un esquema de monopolio, pues técnica y económicamente no existe un competidor que pueda ofrecer un servicio equivalente de manera eficiente.

En efecto, la reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2013, dan origen a un marco regulatorio que establece un nuevo modelo de política energética nacional, en el cual se reformula la organización industrial del sector al pasar de un modelo con características monopólicas cuyas actividades estratégicas relativas al Servicio Público de Energía Eléctrica estaban reservadas al Estado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, a uno con apertura a la participación privada en todos los segmentos de la cadena de producción y comercialización con el objeto de sentar las bases para el desarrollo de mercados eficientes y competitivos. Asimismo, tiene como objetivo el mantener y reafirmar el carácter estratégico de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como de las actividades relativas a la transmisión y distribución de energía eléctrica, a las cuales se les otorga el carácter de “Servicio Público” en las que, consecuentemente, el Estado ejerce el control y exclusividad.

Ahora bien, conviene señalar que el legislador, a través de la Ley de la Industria Eléctrica, es quien no solamente delimita las actividades que corresponderán únicamente al Estado (tratándose de Áreas Estrategias) sino que también realiza una separación conceptual de los alcances del término “Servicio Público” en materia de electricidad, incorporando el término de “Servicio de Interés

Público”. Ambos términos se refieren a la realización de actividades encaminadas a satisfacer una necesidad colectiva y/o económica, cuya satisfacción es indispensable para el desarrollo nacional, por lo que el Estado deberá regularla para que se realice de manera continua y uniforme, así, la situación de “Servicio Público” y “Servicio de Interés Público” depende del tipo de servicio que se preste y del tipo de prestador.

La doctrina del derecho mexicano nos ha mostrado que *“el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”*⁷⁹

Partiendo de que los Servicios Públicos están encomendados al poder público, y que el crecimiento económico en este sector fue ampliado mediante la inclusión de nuevas formas de participación, las modalidades para que los particulares puedan participar en él implican la exigencia de garantizar un servicio eficiente, de calidad y oportuno, independientemente de que este sea atendido por una persona privada se constituyen como Servicios de Interés Público.

Siguiendo el criterio del Poder Judicial⁸⁰ respecto a las características del cualquier “Servicio Público” resaltan las siguientes:

1. *El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo.*
2. *Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la*

79

⁸⁰ SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, 177794. XV.4o.8 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Julio de 2005, Pág. 1538.

dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos.

3. *La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público.*
4. *El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general.*
5. *El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación*

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México señala que el interés público es “*el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado*”.⁸¹ El interés público podría considerársele como todo aquello que no es de interés privado, pero “*no implica que sea contrario al interés privado, sino solamente que lo trasciende*”.⁸² Entonces, el término de “Servicio de Interés Público” debe ser considerado como un concepto de orden funcional, ya que

⁸¹ Diccionario jurídico mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Porrúa, 1996, t. III, p. 1779.

⁸² Cabo de la Vega, Antonio de, Lo público como su puesto constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 250.

sirve para justificar diversas formas de intervención del Estado en la esfera de los particulares previendo límites de distinto grado, ya sea a través de prohibiciones, permisos o estableciendo modos de gestión. Así, el legislador mandata, en el segundo párrafo del artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica, que las actividades que comprenden la industria eléctrica son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal.

“Artículo 4.- [...]

Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta Ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal. Son consideradas obligaciones de servicio público y universal las siguientes:

- I. Otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios;*
- II. Ofrecer y prestar el Suministro Eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad;*
- III. Cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley;*
- IV. Contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico, conforme a lo señalado en el artículo 114 de esta Ley;*
- V. Cumplir con las obligaciones en materia de Energías Limpias y reducción de emisiones contaminantes que al efecto se establezcan en las disposiciones aplicables, y*
- VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista basado en los costos de producción conforme a las Reglas del Mercado y entregar dichos productos al Sistema*

Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE.”

(Énfasis añadido).

Con ello se confirma el sentido en que, tanto el Servicio Público, como el Servicio de Interés Público deban cumplimentar con dichas obligaciones Universales.

En este orden de ideas, se debe reconocer que las actividades de transmisión y distribución son “Servicios Públicos”, en el sentido en que el Estado debe crear la infraestructura necesaria a fin de que todos los interesados, sin importar la ubicación de este en el territorio nacional, puedan contar con este servicio público para la interconexión y conexión de sus centrales eléctricas y centros de carga, así como permitir el tránsito del fluido eléctrico en el Sistema Eléctrico Nacional. Pero lo más sobresaliente es que ante dichos actos que derivan de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva, y respecto de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquel son, jurídicamente, actos administrativos, actos de autoridades administrativas, pues tanto el Centro Nacional de Control de Energía, las EPS CFE Transmisión y EPS CFE Distribución, al ejecutar actos relacionados con la prestación del servicio de transmisión y distribución, lo hacen en un plano de desigualdad frente al usuario, elemento característico de los actos de autoridad, por lo que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo resulta aplicable en caso de alguna controversia.

Por su parte, la actividad de suministro eléctrico se le define como un “Servicio de Interés Público”, es decir, ya no es un servicio público, pero que tiene como objetivo servir a los intereses generales de la población, en donde se desenvuelve en un régimen de libre competencia con otras empresas (tanto públicas como privadas), por lo que se prohíbe su exclusividad, según el artículo 4, primer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica.

“Artículo 4 Ley de la Industria Eléctrica. - El Suministro Eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia.”

Por ello, es preciso señalar que el suministro de energía eléctrica es considerado expresamente una actividad mercantil, esto se confirma, además, en lo dispuesto por los artículos 2 primer párrafo y 5, último párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica los cuales señalan:

“Artículo 2 Ley de la Industria Eléctrica. - La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Las actividades de la industria eléctrica son de interés público.”

(Énfasis añadido).

“Artículo 5 Ley de la Industria Eléctrica. – [...]

En lo no previsto por esta Ley, se consideran mercantiles los actos de la industria eléctrica, por lo que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal.”

. (Énfasis añadido).

Por su parte, los artículos 75 fracción V y XXV, 78 y 1049, del Código de Comercio establecen que:

“Artículo 75 Código de Comercio. - La ley reputa actos de comercio:

V.- Las empresas de abastecimientos y suministros;

XXV.- Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.”

“Artículo 1049 Código de Comercio. - Son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76, se deriven de los actos comerciales.”

Por su parte, el artículo 78 dispone que en las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la

validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados; y salvo las modificaciones y restricciones de dicho código, serán aplicables a los actos mercantiles las disposiciones del derecho civil acerca de la capacidad de los contratantes y de las excepciones y causas que rescinden o invalidan los contratos.

Sirve de apoyo a lo anterior este criterio del Poder Judicial de la Federación:

ACTOS DE COMERCIO. Cuando un comerciante o una sociedad mercantil compra mercancías para revenderlas y obtener una ganancia con la reventa, indiscutiblemente ejecuta un acto de comercio, puesto que procede con la idea de lucro, que es lo que caracteriza dichos actos; pero cuando el comerciante o sociedad adquieren un objeto cualquiera, no con la idea de revenderlo, sino para aprovecharlo en obras propias, ese acto, no puede reputarse como de comercio. Amparo administrativo en revisión 10457/32. "Compañía Manufacturera del Potrero", S. A. 14 de noviembre de 1932. Unanimidad de cinco votos. Relator: Luis M. Calderón.

Época: Quinta Época. Registro: 336851. Instancia: Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXVI, Pág. 1644.

(Énfasis añadido).

En este orden de ideas, el artículo 3 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad instituye:

“Artículo 3 Ley de la Comisión Federal de Electricidad. - La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

[...]”

Asimismo, las disposiciones 1 y 2 de las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen las Condiciones Generales para la Prestación del Suministro Eléctrico describen el servicio de suministro señalando:

“1. Del Objeto, Alcance, y Ámbito de Aplicación [...]

Se sujetarán a las presentes Condiciones Generales las actividades de Suministro Eléctrico en todas sus modalidades, al amparo de Permisos otorgados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) bajo la Ley de la Industria Eléctrica (la Ley).

Las presentes Condiciones Generales son de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional.

2. Marco jurídico aplicable

Estas Condiciones Generales se rigen por la Ley de la Industria Eléctrica y su Reglamento, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME) y las disposiciones administrativas que resulten aplicables.

Siendo mercantiles, los actos celebrados entre Suministradores y Usuarios Finales se registrarán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones aplicables.

[...]

(Énfasis añadido).

Derivado de todo lo anterior, al dejarse claro que los actos derivados de la prestación del suministro de energía eléctrica, son considerados expresamente por la Ley como actos contractuales mercantiles, resultan inimpugnables a través del juicio contencioso administrativo, o en su caso juicio de amparo, siendo procedente en primera instancia el juicio ordinario mercantil en su contra. Sirven de apoyo a lo anterior los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CONTRA LOS ACTOS DERIVADOS DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CELEBRADO BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVA PROCEDE LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL. De la interpretación de los artículos 1049 y 75, fracciones V y XXV, del Código de Comercio deriva que el servicio de suministro de energía eléctrica proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad a los particulares tiene origen en un acuerdo de voluntades de naturaleza comercial traducido en una

relación de coordinación y, en consecuencia, las controversias suscitadas entre las partes derivadas de los derechos y obligaciones generados en el marco del contrato de suministro de energía eléctrica o con motivo de éste, celebrado bajo la vigencia de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, deben ventilarse y decidirse en la vía ordinaria mercantil."

Época: Décima Época. Registro: 2015944. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 50. enero de 2018, Tomo I. Materia(s): Común, Civil, Civil. Tesis: 2a./J. 156/2017 (10a.) Página 336.

(Énfasis añadido).

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS PREVISTOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA- La interpretación teleológica del régimen jurídico especial que tutela esa actividad de la empresa productiva del Estado, lleva a considerar que su objetivo es garantizar que el servicio se preste, ello en un sistema de libre competencia. De ahí que no la ejerce en un plano de supra a subordinación porque el contrato de adhesión no somete arbitraria y unilateralmente la voluntad de los contratantes a las condiciones de la empresa; máxime que su contenido es verificado por la Comisión Reguladora de Energía y la Procuraduría Federal del Consumidor para asegurar que no contenga cláusulas leoninas, abusivas o inequitativas para el contratante, mientras se protege la actividad comercial de la sociedad. En esa virtud, tales actos, incluido el corte del suministro en términos del contrato, forman parte de esa relación comercial y la vía procedente para dirimir lo relativo es la ordinaria mercantil. Sin que esto impida que cuando la empresa realice actos que vulneren derechos humanos fuera de lo estipulado y aceptado por las partes, o cuando aplique normas que se estimen inconstitucionales, se le pudiera señalar como autoridad responsable. Cuestión que deberá ser analizada en cada caso concreto por el juzgador de amparo."

Época: Décima Época. Registro: 2016656. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 53, abril de 2018, Tomo I, página 499. Materia(s): Común, Administrativa, Civil. Tesis: 2a./J. 30/2018 (10a.) Página 532.

(Énfasis añadido).

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CUANDO EL AMPARO SE PROMUEVE CONTRA LA DETERMINACIÓN Y COBRO DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CONTENIDOS EN EL AVISO RECIBO ATRIBUIDOS A AQUÉLLA, SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, QUE OBLIGA AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA [APLICACIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a]..1. 43/2014 (10a.) Y 2a./J. 44/2014 (10a.)]. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juzgador de amparo está facultado para desechar la demanda relativa cuando advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia, entendida como aquella que está plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base y de acuerdo con las jurisprudencias 2a./J. 43/2014 (10a.) y 2a./J. 44/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, páginas 888 y 890, respectivamente, de rubros: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO CONSTITUYE NI ES EQUIPARABLE A UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." y "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL CORTE O LA SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO CONSTITUYE NI ES EQUIPARABLE A UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", el aviso recibo que contiene la determinación y cobro del suministro de energía eléctrica, e incluso cuando contenga una advertencia del corte de ese servicio, atribuidos a la Comisión Federal de Electricidad, no conforman actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo, habida cuenta que la aplicación de dichos criterios jurisprudenciales es obligatoria, en términos del artículo 217 de la ley citada; de modo que resulta suficiente la aplicación de los criterios definidos, sin que se requiera mayor pronunciamiento para que en el auto inicial del juicio constitucional pueda desecharse la demanda por una causa notoria e indudable de improcedencia, en los supuestos en los que se señalen como actos reclamados aquellos a que se contraen las tesis jurisprudenciales referidas."

Época: Décima Época. Núm. de Registro: 2007624. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, octubre de 2014, Tomo II. Materia(s): Común, Administrativa. Tesis: PC.XVI.A. J/4 K (10a.) Página: 1338.

(Énfasis añadido).

IMPROCEDENCIA NOTORIA Y MANIFIESTA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. SE ACTUALIZA AL DEMANDARSE EL AMPARO CONTRA EL CORTE DE SUMINISTRO ELÉCTRICO O LA SUSPENSIÓN Y LOS AVISOS RECIBO QUE EXPIDE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. El artículo 113 de la Ley de Amparo prevé que el juez federal está facultado para desechar una demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; entendiéndose por éste aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes. Sobre esa base, constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia la existencia de las jurisprudencias 2a./J. 112/2010 y 2a./J. 113/2010, emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en las páginas 364 y 365, respectivamente, Tomo XXXII, Agosto de 2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubros: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO." y "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL CORTE O SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", en las que se define que el cobro, aviso, corte de energía e incluso clausura del medidor, atribuidos a la Comisión Federal de Electricidad, no conforman actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo, habida cuenta que la aplicación de esos criterios jurisprudenciales es obligatoria en términos de los artículos 215, 216, 217 y Sexto transitorio de la ley de la materia, en tanto que no se oponen a las disposiciones insertas en la Ley de Amparo vigente; de modo que resulta suficiente la aplicación de los criterios definidos, sin que se requiera mayor pronunciamiento para que en el auto inicial del juicio constitucional pueda desecharse la demanda por una causa notoria e indudable de improcedencia, en supuestos en los que se señalen como actos reclamados aquellos a que se

contraen la tesis jurisprudenciales de trato."

Décima Época. Núm. de Registro: 2005314 Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 2, enero de 2014, Tomo III Materia(s): Común, Administrativa Tesis: PC.XVI. J/1 A (10a.) Página: 2125.

(Énfasis añadido).

Así, la prestación de dicho servicio se cumple una vez que el usuario paga una contraprestación por el servicio recibido en virtud de un contrato de suministro que celebra un usuario final con cualquier suministrador. Los derechos y obligaciones de las partes contratantes dentro del suministro de energía eléctrica, aparte de ser de naturaleza mercantil, son bilaterales, equitativos y recíprocos para ambos. Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

"CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA CELEBRADO CON LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. SI NO SE ADVIERTE SU EXISTENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO, NO PUEDE CONSIDERARSE MANIFIESTA E INDUDABLE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LOS ACTOS NO PROVIENEN DE UNA AUTORIDAD". No se actualiza la causal notoria, manifiesta e indudable sobre la improcedencia del juicio de amparo, cuando no se tienen elementos para establecer si el ajuste a la tarifa por el suministro de energía eléctrica que señala el quejoso como acto reclamado, deriva de un contrato de suministro de energía eléctrica que celebró con la Comisión Federal de Electricidad, a fin de determinar si se está en presencia de un acto de autoridad y verificar si corresponde al justiciable agotar un medio de defensa antes de acudir al amparo. Esto es, no puede saberse con certeza si la Comisión Federal de Electricidad tiene el carácter o no de autoridad responsable, pues se desconocerá si el ajuste reclamado deriva o no de un contrato de suministro de energía eléctrica, ni determinarse si, en la especie, es aplicable la tesis aislada 2a. CVI/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, para asegurar fehacientemente si el acto reclamado es susceptible de ser impugnado por un medio de defensa ordinario, se requiere de los informes justificados rendidos por las autoridades responsables y, con base en ellos, realizar un análisis profundo, propio de la sentencia definitiva, para conocer el origen del ajuste señalado como acto reclamado. De la misma forma, para concluir si, en la especie, el organismo mencionado es autoridad responsable, debe integrarse debidamente la litis

constitucional, solicitándole la información que corresponda y, con base en los demás elementos probatorios que se alleguen al expediente, resolver lo que en derecho proceda, incluso en el sentido de la actualización de la misma causal de improcedencia, pero si en el auto de admisión no existe seguridad de la existencia del contrato de suministro de energía eléctrica, entonces, la causal de improcedencia relativa a que el acto no proviene de autoridad no es notoria."

Décima Época Núm. de Registro: 2012693 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV Materia(s): Común, Administrativa Tesis: II.1o.24 A (10a.) Página: 2646.

(Énfasis añadido).

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 de la Ley de la Industria Eléctrica, y 85 y 89, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, tanto la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Reguladora de energía revisaron que los modelos de contratos de adhesión de suministro de energía eléctrica no contemplaran prestaciones leoninas, obligaciones inequitativas o abusivas en la relación de los usuarios finales y los suministradores de servicios básicos, y que su contenido contractual fuera netamente comercial. Los modelos de contratos para el suministro de energía eléctrica vigentes, tienen tres modalidades:

- a) Contrato de adhesión de suministro de energía eléctrica en baja tensión;
- b) Contrato de adhesión de suministro de energía eléctrica en baja tensión con facturación en punto de venta; y
- c) Contrato de adhesión de suministro de energía eléctrica en baja tensión con prepago.

En ese sentido, los modelos de contrato de adhesión de suministro de energía eléctrica no ostentan obligaciones de carácter administrativo, o no exhiben una relación de supra a subordinación, por lo que dichos contratos para la prestación de los servicios comerciales de suministro (comercialización) se constituyen como "servicios al público", los cuales revelan un carácter mercantil. Así, el nexo contractual que une al usuario final con un suministrador es de naturaleza mercantil, toda vez que ese acuerdo de voluntades tuvo por objeto que

se brindara el servicio comercial la entrega, para su propio consumo o para el consumo dentro de sus instalaciones, del fluido eléctrico.

La dependencia que existe entre las obligaciones respectivas de un contrato sinalagmático permite a uno de los contratantes no cumplir su obligación si el otro se rehúsa a cumplir la suya. Como consecuencia de esta reciprocidad, la inexecución del contrato por una de las partes brinda la facultad potestativa a la otra para exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos, tal como lo establece el artículo 1949 del Código Civil Federal:

"Artículo 1949. La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos. También podrá pedir la resolución aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible."

Podemos concluir diciendo que, tratándose de Servicios de Interés Público obedecen a aquellos servicios en los que la oferta y demanda en un mercado competitivo propician la capacidad de los consumidores a optar por el que mejor le convenga. Propiciando un proceso de rivalidad entre Agentes Económicos que buscan ganar clientes obedeciendo las leyes de oferta y demanda, pero que son vigilados y supervisados por el Estado en el sentido que deberán cubrir las obligaciones de servicio público universal, contenidas en el artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica. También asegura que la sociedad proporcione bienes y servicios de la manera más eficiente. Tan pronto como aumenta la demanda de un artículo en particular,

De esta manera, el papel del gobierno es garantizar que los mercados estén abiertos y funcionando, creando un marco de libertad para la actuación privada al definir el orden jurídico y económico, su forma de organización y el reparto de competencias.

La intervención del Estado respecto a los Servicios de Interés Público es esencialmente con fines de regulación y ordenación de la actividad de acuerdo con los intereses y derechos de otros particulares, para establecer limitaciones a las acciones del Estado o para restringir los derechos de los particulares, ya que si bien dichas actividades que pueden llegar a tener un carácter mercantil, su propósito no puede ser reducido al beneficio de los particulares sino al interés público.

Así, parece ser que los conceptos de Servicio Público y Servicio de Interés Público no sólo tienen significados distintos, y se asemejan respecto a su fin o propósito, sino que cumplen diferentes funciones en el sistema jurídico mexicano, en donde la principal diferencia radica, no en el propósito o naturaleza del servicio, sino que en los Servicios Públicos, como actividades exclusivas que ejecuta el Estado, se traducen en actos de autoridad, es decir, actos que son imputables a un órgano del Estado e impuestos al gobernado de manera imperativa, unilateral e incluso coercitiva, con la intención de crear, modificar o extinguir, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular. En este aspecto, y considerando que no todos los actos son dictados por algún órgano del Estado, o que no existe relación de supra a subordinación entre las partes, los Servicios de Interés Público guardan analogía con los actos de comercio expresamente considerados como tales en las fracciones I, V, y XXV del artículo 75 del Código de Comercio, lo que implica, que serán mercantiles los contratos, aun cuando el acto sea comercial sólo para una de las partes, tal como se preceptúa en el artículo 1050 de dicho Código, de esta manera se debe considerar que la relación contractual derivada del contrato para la prestación del suministro eléctrico se encuentra regulado por la ley especial denominada Ley de la Industria Eléctrica, la cual determina la naturaleza como de carácter mercantil.

Podemos condesar lo dicho hasta que utilizando el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SUS ELEMENTOS. Los elementos o requisitos necesarios de un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de nulidad o contencioso administrativo son: a) La

existencia de una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado. Lo anterior se corrobora con la clasificación que la teoría general del derecho hace de las relaciones jurídicas de (1) coordinación, (2) supra a subordinación, y (3) supraordinación, en la cual, las primeras corresponden a las entabladas entre particulares, y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de éstas se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral, siendo la nota distintiva que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que, coactivamente, se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación; las segundas son las que se entablan entre gobernantes y particulares y se regulan por el derecho público, que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos, destacan el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos, que las caracteriza por la unilateralidad y, por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita el actuar del gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales; finalmente, las terceras son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.

(Énfasis añadido).

En definitiva, el Estado está facultado por mandato constitucional para actuar en forma monopólica tratándose del área estratégica de energía eléctrica conformada por la planeación del Sistema Eléctrico Nacional y el Servicio Público de Transmisión y Distribución y, por tanto, no le son aplicables cualesquiera prohibiciones y sanciones constitucionales y legales en materia de competencia económica. Los Servicios públicos en este apartado corresponden a la prestación obligatoria, por parte del Estado, de servicios comerciales a ciertas personas, en el caso concreto, mediante la aprobación del Centro Nacional de Control de Energía

para la conexión e interconexión de los centros de carga y centrales eléctricas respectivamente, para que las empresas Productivas Subsidiarias del Estado presten el servicio de transmisión o distribución, en los que las contraprestaciones serán definidas por la potestad del Estado en ejercicio de sus facultades de intervención en materia económica y, específicamente, en materia tarifaria.

La Ley de la Industria Eléctrica en su artículo segundo, señala que la industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista. En consistencia con el texto constitucional, la ley establece que la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, son áreas estratégicas.

Ahora podemos decir que se hablará de Servicios Públicos sólo si es el propio legislador el que le otorgue dicha cualidad en la ley, cuyo propósito es otórgale a un particular el derecho a prestar un servicio, explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, es por ello que el artículo cuarto de la Ley de la Industria Eléctrica contempla expresamente que la generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia por lo que dichas actividades deben considerarse no como “Servicios Públicos” sino “Servicios de Interés Público” porque sólo se permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad. Asimismo, señala que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del sistema eléctrico nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal, las cuales comprenden, entre otras, otorgar acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios; y ofrecer y prestar el suministro eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando ello sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

3.1. Planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional.

La planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, como área estratégica del Estado encuentra su fundamento, en términos constitucionales, en los artículos 25 y 28, así como en el Transitorio Décimo Sexto de la Reforma Constitucional de 2013, que establece que el Poder Ejecutivo Federal deberá crear el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, entidad que se encargará del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional. Es decir, se reconoce tácitamente el carácter de servicio público de la actividad de control del Sistema Eléctrico Nacional al crear un organismo público descentralizado para la prestación del mismo, excluyéndose de dicha actividad el otorgamiento de concesiones derivado de su carácter de actividad exclusiva del Estado.

La Planeación se refiere a la facultad que tiene el Centro Nacional de Control de Energía para proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista.

Los proyectos de expansión de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y acceso abierto queda instruido en el Programas de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión (PAMRNT) y de las Redes Generales de Distribución (PAMRGD). En él se incluyen las obras de ampliación y modernización necesarias para buscar minimizar los costos de prestación del servicio, reducir los costos de congestión e incentivar una expansión eficiente de la generación, en consideración de los criterios de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad de la red eléctrica.

El Control se refiere al conjunto coordinado de decisiones, instrucciones y acciones de control cuyo objetivo es proporcionar a los usuarios un suministro de energía eléctrica de calidad, manteniendo la seguridad, confiabilidad y continuidad, maximizando el excedente económico total. También se define como la aplicación del conjunto de técnicas y procedimientos destinados al uso y funcionamiento

adecuado de los elementos del sistema eléctrico.⁸³

Dicho servicio consiste, principalmente, en coordinar la cantidad de energía eléctrica generada y la satisfacción de la demanda, ordenando a las centrales de generación a producir energía eléctrica, o bien despachar en tiempo real, en el orden que resulte más eficiente y más económico para el sistema. Involucrando la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional asegurarse de que ninguna línea de transmisión o distribución resulte sobrecargada, mediante el análisis, planificación y toma de decisiones con el fin de obtener el mayor rendimiento posible de la energía que se necesita.

Es en los Manuales de Prácticas de Mercado donde se establecen los procedimientos requeridos para asegurar la coordinación con los Transportistas y Distribuidores sobre el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Código de Red y sus disposiciones operativas que emita la Comisión Reguladora de Energía.

De todo lo anterior, las obligaciones del Centro Nacional de Control de Energía se basan en la supervisión y la emisión de instrucciones de despacho a las unidades de central eléctrica, recursos de demanda controlable, instalaciones de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución que le correspondan.

⁸³ Véase Base 2.1.92 de las Bases del Mercado Eléctrico.

3.2. Servicio público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica.

Como lo vimos anteriormente, con la reforma energética el Estado ya no tiene la exclusividad para realizar las actividades relacionadas con la generación y abastecimiento electricidad, solamente mantiene la exclusividad en la transmisión y la distribución eléctrica y esto es debido a la importancia de regular y garantizar el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, como una condición necesaria para el desarrollo de los mercados, en la medida que no es económicamente posible duplicar la infraestructura de red, además de que existen servicios tan esenciales para la sociedad que no pueden dejarse por completo a merced del mercado.

Considerando que la naturaleza de monopolio natural de los segmentos de transmisión y distribución requieren ser regulados adecuadamente para que no exista la presencia de agentes económicos que adquieran un poder de mercado relevante y que con ello obstaculice el proceso de competencia y libre concurrencia en otros eslabones potencialmente competitivos de la cadena de valor, surge la necesidad de establecer un equilibrio entre: la necesidad de permitir la actuación de la iniciativa privada y la necesidad de intervenir en determinados sectores de la economía; en el entendido de que se requiere que el Estado establezca una serie de obligaciones a los titulares de estas redes para asegurar una eficiente prestación del servicio eléctrico, así como también garantizar la participación -entrada- de más agentes económicos en el mercado.

En su artículo cuarto, la Ley de la Industria Eléctrica establece que la transmisión y distribución son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de la propia Ley y de las disposiciones aplicables. Asimismo, de conformidad con lo establecido en la fracción I del citado artículo, el otorgamiento de acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, en términos no indebidamente discriminatorios, es una de las obligaciones de servicio público.

De esta manera, de conformidad con el artículo 42 de la Ley de la Industria Eléctrica, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica “se

considera de interés social y orden público, por lo que tiene preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Para todos los efectos legales, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica es de utilidad pública. Están sujetos a servidumbre legal los predios necesarios para la instalación de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución”.

La prestación de ese servicio público implica que los transportistas y los distribuidores estén obligados a interconectar y conectar a sus redes las centrales eléctricas y los centros de carga a sus redes cuyos representantes lo soliciten, en condiciones no indebidamente discriminatorias, cuando ello sea técnicamente factible, así como cuando se hayan completado las obras específicas determinadas por del Centro Nacional de Control de Energía, cumplimentando las normas oficiales mexicanas y los demás estándares y especificaciones aplicables a dichas instalaciones.

De lo anterior, los transportistas y distribuidores, con las instrucciones y participación que correspondan al Centro Nacional de Control de Energía, están obligados a permitir a los interesados el acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio a los servicios de transmisión y distribución.

La obligación de acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución se sujetará, de conformidad con las Disposiciones Administrativas de Carácter General en materia de Acceso Abierto y prestación de los servicios en la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución de Energía Eléctrica, a lo siguiente:

- I. “El acceso abierto efectivo y no indebidamente discriminatorio estará limitado a la capacidad disponible en las líneas o compuertas de flujo del Sistema Eléctrico Nacional que resulten impactadas.
- II. Cuando el Centro Nacional de Control de Energía, el transportista o el distribuidor nieguen a un interesado el acceso a los servicios, teniendo capacidad disponible en la red eléctrica que corresponda, u ofrezcan los

servicios bajo condiciones indebidamente discriminatorias, la parte afectada podrá solicitar la intervención de la Comisión Reguladora de Energía.

- III. La generación distribuida contará con acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las Redes Generales de Distribución, así como el acceso a los mercados donde puedan vender su producción.
- IV. Los transportistas y distribuidores deberán dar acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución de Energía Eléctrica, y permitir todas aquellas interconexiones de centrales eléctricas y conexiones de centros de carga que resulten viables, cuando ello sea técnicamente factible”.⁸⁴

La operación de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución que realicen los transportistas y los distribuidores se sujetará al Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional que ejerza el Centro Nacional de Control de Energía.

La operación de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y la prestación de los servicios de transmisión y distribución se llevarán a cabo mediante las instrucciones del Centro Nacional de Control de Energía, los Transportistas y Distribuidores y, en su caso, los Suministradores.

Los derechos y obligaciones inherentes a la prestación de los servicios se harán efectivos a través del Centro Nacional de Control de Energía, quien se hará responsable de que los Participantes del Mercado reciban los servicios. A su vez, el Centro Nacional de Control de Energía cobrará los servicios como parte de las transacciones que se celebren al amparo del contrato de Participante del Mercado y pagará los montos correspondientes a los transportistas y distribuidores.

⁸⁴ Artículo 7. RESOLUCIÓN por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de los servicios en la Red Nacional de transmisión y las Redes Generales de Distribución de Energía Eléctrica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2016.

En este orden de ideas, los transportistas y los distribuidores son responsables de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y operan sus redes conforme a las instrucciones del Centro Nacional de Control de Energía, y las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica son expedidas por la Comisión Reguladora de Energía y tienen por objeto determinar los derechos y obligaciones del prestador del servicio y del usuario, para lo cual contienen:

- I. Las tarifas aplicables;
- II. Las características, alcances y modalidades del servicio;
- III. Los criterios, requisitos y publicidad de información para ofrecer el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio;
- IV. Las condiciones crediticias y de suspensión del servicio;
- V. El esquema de penalizaciones y bonificaciones ante el incumplimiento de los compromisos contractuales;
- VI. Las condiciones que, en su caso, podrán modificarse de común acuerdo con usuarios específicos, siempre que ello no represente un trato indebidamente discriminatorio y se hagan extensivas a usuarios similares, y
- VII. El procedimiento para la atención de quejas.

Las obligaciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la Comisión Reguladora de Energía.

El Estado, a través de la Secretaría de Energía, los transportistas o los distribuidores podrá formar asociaciones o celebrar contratos con particulares para que lleven a cabo por cuenta de la Nación, entre otros, el financiamiento, instalación,

mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica.

Las asociaciones y contratos referidos se deberán sujetar a las siguientes condiciones:

- I. “El Estado será responsable de la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, siendo los particulares con quienes el Estado contrate, solidariamente responsables en la prestación del servicio, en el ámbito del objeto de su participación;
- II. Las asociaciones y contratos se deberán sujetar a la regulación tarifaria y a las condiciones de prestación de los servicios que expida la Comisión Reguladora de Energía;
- III. La adjudicación de las asociaciones y contratos se realizará a través de procesos competitivos que garanticen la libre concurrencia;
- IV. El porcentaje mínimo de contenido nacional será determinado por la Secretaría de Energía, siempre y cuando los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México no establezcan un porcentaje y existan proveedores nacionales que puedan satisfacer dicho contenido;
- V. Las asociaciones y contratos deberán prever la transferencia de tecnología y conocimiento a los transportistas y distribuidores, y
- VI. En la constitución de gravámenes sobre los derechos derivados de las asociaciones y contratos, se hará constar que, bajo ninguna circunstancia.”⁸⁵

⁸⁵ RESOLUCIÓN por la que la Comisión Reguladora de Energía expide las disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de los servicios en la Red Nacional de transmisión y las Redes Generales de Distribución de Energía Eléctrica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2016.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO

Hoy en día, la dimensión competencial en materia energética es objeto de amplios debates. Tradicionalmente, como lo estudiamos en capítulos anteriores, hasta antes de la reforma, la función en materia del despacho de la toda política en materia energética había sido encomendada a la Secretaría de Energía, lo cual era perfectamente entendible atendiendo que desde la década de los sesenta la progresiva concentración de las actividades productivas como la generación, la transformación, la distribución y el abastecimiento de energía eléctrica para el servicio público se posicionaron como actividades exclusivas del Estado mexicano, (las cuales eran realizadas por entidades paraestatales). La característica clave en esa forma de control era que las entidades sectorizadas en el ramo de energía tenían como cabeza de sector a la Secretaría de Energía. Bajo esta tesitura, y considerando la apertura y liberalización de algunas de las actividades en la cadena de valor de la industria eléctrica, el Estado mexicano se vio obligado a redefinir el rol que tenía respecto a las actividades económicas prioritarias o estratégicas, es así que hoy en día se puede observar un replanteamiento de la estructura, funciones y operación de los órganos de administración que regulaban o vigilaban dichas actividades.

En este apartado realizo una breve descripción de las atribuciones de las instituciones que tienen participación directa en la industria eléctrica, tanto en la formación de la política necesaria, como en la regulación y las capacidades técnicas.

1. El Rediseño institucional

Cuando hablamos del rediseño institucional nos referimos a la reestructuración de la Administración Pública Federal, aquella estructura y aparato administrativo gubernamental, mediante la cual se atienden las diversas demandas colectivas de la sociedad, o los negocios públicos. Para el maestro Miguel Acosta Romero, la Administración Pública Federal *“es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada*

y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁸⁶

En este contexto, para el Lic. Amaina Manuel la administración pública es *"el complejo o conjunto de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las leyes”⁸⁷.*

Conforme a lo anterior, en el primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen dos subsistemas estructurales que conforman el sistema general de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En este orden de ideas, el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional, hace alusión a los tipos de estructura y de función de los órganos con los que contará el aparato administrativo gubernamental federal, señalando que la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. 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, los fideicomisos y las Empresas Productivas del Estado,

⁸⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *“Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso”* UNAM, Facultad de Derecho. México 1975. 2a ed. Pág. 263.

⁸⁷ AMIAMA, Manuel A. *“Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana, con una introducción y comentarios intercalados sobre los conceptos fundamentales del derecho administrativo. Cuarto curso”*. Editorial Tiempo. República Dominicana, 1987. Pág. 78.

componen la Administración Pública Paraestatal. Estas formas de estructura administrativa, ordenan las relaciones de jerarquía y dependencia respecto al Ejecutivo Federal en la actividad de la propia administración pública, encaminada a realizar actividades con base en las políticas que, para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

El maestro Martínez Morales afirma que la centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.⁸⁸

La mayoría de los estudiosos señalan que la Administración Pública Centralizada responde a uno de los mecanismos con los que cuenta el Poder Ejecutivo Federal para atender sus obligaciones o agenda pública respecto a los grandes temas de gobierno que se llevarán a cabo en su mandato o administración, realizando acciones en materia de regulación, conducción, coordinación y evaluación de la actividad económica nacional; por lo que dichos órganos administrativos que se configuran en el actuar del Ejecutivo Federal tienen por objeto dar un servicio a la sociedad, o por lo menos atender una necesidad poblacional para el establecimiento de políticas públicas en atención al interés público.

El sector paraestatal se traduce en aquellos mecanismos con los que cuenta el Ejecutivo Federal para la intervención en asuntos públicos mediante la empresa pública o empresa estatal para producir bienes, o actividades tendientes a prestar algún servicio público, elemento económico e instrumento para lograr impulsar el desarrollo de la industria, el campo y la sociedad. Auxiliar de las funciones estatales, como un área de influencia económica, política y social, en áreas específicas y coyunturales.

⁸⁸MARTÍNEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo 1er Curso" Oxford University Press 1ra. Edición. México, 2011. Pág. 46

Es de nuestro interés estudiar la Administración Pública Centralizada, atendiendo que el constituyente permanente estableció que los órganos encargados de regular y vigilar a la industria eléctrica se configuraran a esta parte de la estructura administrativa.

Lo que debemos distinguir es el hecho de que los órganos administrativos que conforman a la Administración Pública Centralizada son muy diferentes entre ellos, de manera que el legislador instauró una segunda categorización, las dependencias, las cuales se caracterizan en estructuras administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo Federal, mediante las cuales se les conceden a ciertos funcionarios el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, cuyo número, denominación y estructura suelen modificarse cada sexenio.

De nueva cuenta, para el Maestro Miguel Acosta Romero, las dependencias son *“Una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”*⁹⁰

Podemos observar que la única que queda fuera de la categoría de dependencia, dentro de la Administración Pública Centralizada, es la Oficina de la Presidencia de la República, por razones de que ésta unidad administrativa de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, al únicamente apoyar al Ejecutivo Federal directamente en su quehacer y responsabilidad referentes al cargo mismo, tienen por objeto el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica con el propósito de aportar elementos para la toma de decisiones.⁹¹

El legislador destacó que las “dependencias” de la Administración Pública Federal Centralizada, serían aquellos órganos que auxilian directamente al

⁹⁰ ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. Pág.. 273

⁹¹ Artículo 4 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

Ejecutivo Federal en los negocios del orden administrativo, concediéndole la capacidad de resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos bajo una relación de absoluta subordinación jerárquica en el mando, es decir, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, lo cual implica mantener la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman, monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, por lo tanto dichas asignaciones no se dejan a consideración de elección popular.

1.1. Primera categorización de las Dependencias del Ejecutivo Federal: las Secretarías de Estado.

Las Secretarías de Estado se constituyen como una de las unidades administrativas más importantes en el actuar del Ejecutivo Federal es por ello que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el primer párrafo de su artículo 90, establece la existencia de estas unidades administrativas y en su segundo párrafo las relaciones que se pueden establecer entre éstas y las entidades Paraestatales.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Derivado de lo anterior, podemos observar que la Constitución no señala cuales deberán ser el número máximo o mínimo de ellas, o cuales deberán obligatoriamente existir, el único marco referencial de existencia de las ramas de los despachos administrativos se encuentran previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, así, la existencia de éstas dependerán de la voluntad del Presidente de la República, el cual define la función político-administrativa que requiera y asigne, respecto a los servicios y demás actividades que se estimen

necesarias para desempeñar en su política de gobierno, o bien, para atender la satisfacción de las necesidades que se planteen en su programa o Plan Nacional de Desarrollo.

En el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con una serie de dependencias administrativas, en las que el Secretario, titular de la Secretaría de Estado, ocupará el nivel más alto dentro de la jerarquía de una dependencia; es decir, es el colaborador directo del jefe de gobierno y tiene ciertas obligaciones frente a los órganos legislativos, y de conformidad con el Artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Ejecutivo Federal tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios, por lo que, si se pretende cambiar la estructura o aumentar el número de Secretarías de Estado, siempre dependerá de la voluntad del Presidente de la República, ya que él trazará el camino que se debe seguir en función de las necesidades que considere pertinentes para el desarrollo del país.

Entonces, las Secretarías de Estado son órganos administrativos, que tienen a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, por lo que el artículo 16 de dicho ordenamiento mandata que corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, conforme a su reglamento interno.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su Capítulo Segundo, de los artículos 27 al 42, las facultades que se les otorgan a cada Secretaría de Estado. El rubro del Capítulo Segundo, es el siguiente:

“CAPÍTULO II De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”, conviene señalar, anticipadamente, que en dicho título no se considera la competencia de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en virtud de que los ámbitos competenciales de estos órganos

están definidos en una ley federal especial.

1.2. Segunda categorización de las Dependencias del Ejecutivo Federal: la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es la dependencia creada por el constituyente permanente, incorporada en la Administración Pública Federal Centralizada, tiene a su cargo la función prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al Presidente de la República, así como las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos jurídicos aplicables.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 43 y 43 BIS, establecen las facultades que le son conferidas a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre ellas se encuentran:

- a) “Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
- b) Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos.
- c) Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.
- d) Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.
- e) Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar

la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.

- f) Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.”

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, desde un punto de vista administrativo, es una dependencia equiparable a las Secretarías de Estado, con las diferencias siguientes:

- a) El Consejero Jurídico no tiene facultades para refrendar los actos del Presidente de la República;
- b) El titular de la Consejería Jurídica no interviene en la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 de la Constitución;
- c) El Consejero Jurídico no puede ser citado a comparecer a las Cámaras del Congreso de la Unión;
- d) El titular de la Consejería Jurídica no es sujeto de juicio político y,
- e) El Consejero Jurídico no tiene fuero constitucional y, por lo tanto, para proceder penalmente en su contra no se requiere agotar el procedimiento de declaración de procedencia.

De las características mencionadas anteriormente, resulta importante mencionar que dichas potestades son otorgadas al diferenciarse de otras dependencias en virtud de que la Consejería Jurídica forma parte integral del Poder Ejecutivo, no así de la Administración Pública Federal.

1.3. Tercera categorización de las Dependencias del Ejecutivo Federal: los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Como resultado de la Reforma Energética, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 28, párrafo octavo, instruye la creación de dos órganos especializados, nos referimos a la Comisión Reguladora de Energía y a la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Ambos fueron dotados con la naturaleza jurídica de “Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética”, y es el mismo texto constitucional el que deja asentado que el Poder Ejecutivo contará con dichos órganos, asegurándose una actuación administrativa conjunta con el Presidente de la República para lograr el ejercicio eficiente de tareas que son elementales para el funcionamiento del Estado, de ahí que debemos confirmar que se adscriben con precisión a uno de los poderes tradicionales del Estado, y no así a un Poder de Estado independiente, u órgano supremo del Estado (autónomo constitucional); por lo anterior, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tienen la cualidad de incorporarse de forma integral a uno de los Poderes de la Unión, al Ejecutivo Federal.

“Artículo 28. [...] El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.”

Avanzando en el razonamiento, si bien la nueva conceptualización jurídica de “Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética” no es clara y carece de una definición, sí encontramos en los Transitorios Décimo y Décimo Segundo del referido cuerpo legal (respecto al DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013) las reglas que el constituyente permanente diseñó para que la organización y el funcionamiento de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética fuera efectiva y que no fuera trastocada en su actuación.

“Décimo: [...] el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:

a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía: [...]

b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: [...]

c) A la Comisión Reguladora de Energía: [...]

Del texto anteriormente mencionado resalta el hecho de que el legislador contempló dos de las formas en las que se deberá estructurar la Administración Pública Federal (Centralizada), “Dependencias y Órganos”, confirmándose indirectamente que los “órganos” no deberán entenderse como Dependencias sino como una nueva categorización estructural, porque entre ambas nociones habrían de generarse una serie de características especiales que difieren entre sí.

Llegados a este punto, el Décimo Segundo Transitorio, por su parte, ordena que se deberán realizar las adecuaciones al marco jurídico para que *“la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión”*. Se confirma de manera clara la instrucción del constituyente para la creación de una nueva categorización estructural, la de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, ya que estos no contemplan o no tienen las mismas particularidades que las Dependencias de la Administración Pública, como el contar con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión.

Con este modelo se cumple una nueva función de regulación y gobernanza, que tiene el propósito de establecer, en el marco constitucional, además de un mecanismo para el óptimo desempeño de una función que es de interés para el Estado, una clara independencia en su actuar, con la intención de garantizar su objetividad e imparcialidad, desvinculándose indirectamente de la relación jerárquica y funcionalmente de la subordinación del Ejecutivo, ofreciendo también, un mecanismo de "despartidocratización" en la consecución de los fines del Estado,

dándoles la potestad de regular y vigilar un sector con mayor flexibilidad, participación y coordinación de múltiples áreas y órganos administrativos: de ahí el alcance de la naturaleza de la coordinación radique únicamente entre dependencias y entidades de la administración pública, no así de relaciones de coordinación con los demás órganos supremos del Estado .

Así, se establece por primera vez una rígida separación entre las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; con esto quiero decir que el Constituyente permanente, al incorporar estas reglas transitorias, pretendía proteger y favorecer el actuar de los Órganos, para que estos ejerzan sus funciones con plena independencia al integrase al Poder Ejecutivo.

No podemos obviar un aspecto sumamente importante que define la independencia de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Dicho precepto constitucional mandata que el Poder Ejecutivo contará con los órganos, no así el titular del Ejecutivo Federal, el poder constituyente otorga expresamente una calidad preponderante respecto a las demás, ofreciendo una protección para que no pueda ser afectado el estatus de órganos constitucionales relevantes.⁹² Si bien es en la figura del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos donde se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, el presidente únicamente es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, no así el Poder Ejecutivo en sí mismo, la incorporación de los órganos al Poder Ejecutivo crea una concepción que garantiza que dichos órganos preserven la organización y el funcionamiento constitucional que el constituyente instruyó, órganos consultivos al servicio del Estado, en los que de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar la toma de decisiones del titular del Poder Ejecutivo, concediéndoles la absoluta independencia jerárquica en el sentido de que el Presidente no podrá eliminar las facultades que el Congreso les otorgó para resolver la totalidad de los asuntos en la materia

⁹² *La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y La Comisión Reguladora de Energía, es su calidad de Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética* figuran como órganos constitucionales relevantes, porque es la misma constitución la que reconoce su existencia, solo que estos mantienen un nivel de subordinación respecto de algún órgano supremo o poder del Estado.

respectiva, por lo que se constituyen como órganos de equilibrio constitucional y político del Poder Ejecutivo, pero subordinados a la potestad superior del Presidente de la República, y aun así tienen voluntades propias. Este mecanismo propone que el poder contenga al poder, y dichos controles son los que posiblemente podrían molestar a distintos gobiernos autoritarios.

A partir de la reconfiguración del Poder Ejecutivo, la Constitución inaugura un nuevo orden estatal que asegura que los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética encuentren las condiciones adecuadas para repeler cualquier intento del Titular del Ejecutivo Federal en incumplir una función garantista en materia de energía, redistribuyendo las responsabilidades y limitando el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político del país, durante todo el siglo XX, por lo que al igual que otros órganos reguladores, *“defiende los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías (democráticamente)”*.⁹³

Ahora podemos decir que el concepto de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética está absolutamente ligado al de independencia, y que ello supone que los Órganos puedan disfrutar de una serie de garantías frente a cualquier poder público, así como con otras estructuras de la administración pública, y muy singularmente frente al Presidente de la República.

Antes de continuar voy a responder a unas probables objeciones; si bien podría pensarse que nos encontramos en un “aparente” nuevo criterio en la designación de funciones fundamentales a cargo del Estado en la división de poderes, la Constitución es clara al expresar que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, en el Presidente de la República, por lo que no podríamos considerar que también radica en los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Sin embargo, como bien sabemos, la Administración Pública Federal si bien forma parte del Poder Ejecutivo es sólo el instrumento más relevante con el que cuenta el Presidente de la República para la consecución de los

⁹³ Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, op., cit., nota 3, p. 27.

propósitos del Estado, y dicho instrumento puede sufrir cambios con motivo de la existencia de nuevos esquemas estructurales a fines a la agenda Nacional que diseñe el titular del Poder Ejecutivo en turno; cosa diferente pasa con los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, ya que su competencia y facultades fueron designadas por el Constituyente Permanente y por su naturaleza no debe entenderse que su existencia o inexistencia depende del Presidente de la República, sino que su existencia es inherente al Poder Ejecutivo Federal. Se trata de una teoría propia del Estado moderno, plantear contrapesos entre los diferentes niveles de poder para que no lesionen los derechos de los individuos, fortaleciendo y enriqueciendo la democracia y el sistema político nacional.

Sin embargo, es a partir del encuadre estructural donde se le identifica a los órganos una doble pertenencia, es decir, al Poder Ejecutivo, y como parte de la Administración Pública Federal, en el entendido de que es en esta última donde se materializan las políticas del Estado; en definitiva, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética cuentan con independencia respecto a su existencia, y a la vez una sujeción al Titular del Ejecutivo Federal para la responsabilidad de la política nacional y la orientación que esta debe seguir en materia energética.

A partir de ese encuadre estructural en el que la distinción categórica de “Dependencias y Órganos” cobra sentido, empero, siguiendo los principios que inspiraron la vigente Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos permite confirmar que fueron de alguna manera distintos a los principios que se desarrollaron en el texto transitorio constitucional, por lo que examinaremos brevemente los ordenamientos señalados para demostrar que existió una omisión por parte del legislador al introducir a los Órganos en la categorización de Dependencias, incumpliendo el mandato constitucional.

El artículo segundo de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece:

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

- I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y*
- II. La Comisión Reguladora de Energía.”*

Asimismo, el contenido del artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

“Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;*
- II. Consejería Jurídica, y*
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.”*

La omisión del legislador en incorporar a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética en la Administración Pública Centralizada como una categoría diferente a la de las Dependencias ha generado sorpresa, y ha provocado dos confusiones, la primera en relación a su independencia y la segunda en atención a su objeto de creación, lo cual resulta preocupante en razón de que podría incluso idealizarse a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética como órganos meramente consultivos técnica y políticamente intrascendentes.

La aparición de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, como Dependencias del Ejecutivo Federal tiene, quizás, un trasfondo histórico que pretende la recuperación de una de las figuras jurídicas con las que contaba el Presidente en su actuar, hablamos de los Departamentos

Administrativos, aquellos que atendían cuestiones administrativas de carácter técnico, y no tanto político (como en el caso de las Secretarías de Estado). Si bien los Departamentos Administrativos se constituyeron como aquellos órganos administrativos que expedían los instrumentos normativos con los que se aseguraba el funcionamiento de los distintos servicios públicos requeridos por el interés general, mediante manuales de organización y de procedimientos, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tienen una tarea técnica y de alta especialización en una sola rama, la energética, así sus facultades de regulación van mucho más allá de los propósitos de los departamentos y que, derivado de ella se conceptualiza un nuevo carácter jurídico que imposibilita a esta nueva figura jurídica compararse con otras.

De lo dicho y tomando como punto de partida el carácter no escrito o expresamente establecido en la Constitución ni en las leyes reglamentarias, la independencia de los Órganos con respecto de las demás estructuras administrativas de la Administración Pública Centralizada, y con el Presidente de la República, no quiere decir que no se encuentre protegida. En principio, los órganos reguladores coordinados cuentan con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, potestades otorgadas por mandamiento constitucional, y a pesar de que hayan sido incorporados como dependencias, es decir, una más de las formas de estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la Administración Pública Federal Centralizada, no se puede modificar ni eliminar la naturaleza constitucional que el mismo constituyente permanente le otorgó: ser parte integral del Poder Ejecutivo.

En virtud de lo anterior, se impide que la naturaleza y existencia de los órganos sean alterados o eliminados, en el entendido de que mientras las ramas de la administración pública se modernicen o se transformen en función del papel que le designe el titular del Poder Ejecutivo, los órganos reguladores coordinados permanecerán desempeñando su función, la creación de espacios de coordinación entre las diversas Dependencias y Entidades del Sector Energético nacional; y atendiendo que el artículo 90 constitucional dispone que la Administración Pública

Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tienen que ser estudiados respecto a las relaciones de éstos entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones y órganos del Estado y con los particulares.

El artículo cuarto, párrafo primero de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, ley reglamentaria del ya multicitado artículo constitucional, que sustituye la aplicación de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1995; y, la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008, puntualiza que el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

Esta disposición brinda los elementos de juicio para estimar la independencia de dichos órganos con el titular del Ejecutivo Federal, de donde resulta que la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y la Comisión Reguladora de Energía tienen atribuciones de regular, supervisar y sancionar en las materias de su competencia; así como aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Energía sobre la formulación de políticas en materia energética.

Esta innovación, producto del Poder Constituyente Permanente, además de instaurar un nuevo concepto jurídico, asegura la separación con respecto al Presidente, como cabeza del Poder Ejecutivo, en los temas técnicos y especializados en materia energética, con la meta de que estos Órganos a pesar de que se encuentren inmersos en una estructura de jerarquía, se desempeñen con una total y absoluta autonomía, articulado una visión mucho más técnica y científica respecto al papel que debe jugar el Estado en relación a los temas energéticos del país. Derivado de lo anterior, se observa en los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, una función complementaria del Poder Ejecutivo, negando la posibilidad de que el titular del Ejecutivo Federal prescinda por discreción de dichos órganos al estar estos considerados en rango constitucional.

Se ha insistido hasta el momento que las dependencias y los Órganos Reguladores en Materia Energética son nociones distintas, y el elemento diferenciador radica en que estos últimos son auxiliares directos permanentes del Presidente de la República en la toma de decisiones, una especie de Consejo, el cual colabora activamente en la marcha de los propósitos del Ejecutivo, y tienen, como más alta preocupación, el establecimiento, vigilancia y fomento de las reglas de acceso y promoción del sector energético, basándose en la competitividad a través de la apertura de sus mercados para cumplir los estándares mínimos de seguridad energética en el país; hablamos, en concreto, de temas económicos, de cuestiones administrativas de carácter técnico, no así de temas políticos, evitando de manera clara los efectos perniciosos de la partidocracia, asumiendo la especialización técnico-administrativa, cuyo cumplimiento de funciones no están sujetas a la coyuntura política, al ser considerados atribuciones naturales del Estado.

Entonces, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética no son Secretarías de Estado, pero sí Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, con la intención de evitar de que se conviertan en órganos constitucionales relevantes extraños a la sociedad y a los ciudadanos, constituyéndose como órganos sui generis, que por sus características y naturaleza técnica para vigilar, promover y garantizar la libre competencia y concurrencia en los mercados del sector energético, fungen como cabeza en las acciones preventivas para garantizar estándares de “Seguridad Energética” y no pueden categorizarse o conceptualizarse dentro de las formas de estructura administrativa de las Secretarías de Estado.

El considerar a estos órganos reguladores coordinados como secretarías, u órganos desconcentrados, o en su caso, entidades de la Administración Pública Paraestatal, sería un error no solo jurídico sino técnico, es por ello que a pesar de la inclusión de los órganos reguladores coordinados entre las dependencias de la Administración Pública Centralizada no debemos perder de vista que su creación tiene como fin último crear una extensión del Poder Ejecutivo, no así de la

Administración Pública Federal, o del Presidente de la República, trayendo consigo un cambio de paradigma muy interesante, el cual consiste en dejar atrás la conceptualización de que dichos órganos dependen directamente del Presidente (como las Secretarías de Estado), sino que dependen del interés propio del Estado, porque tienen la función de garantizar la coordinación entre la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones en favor de la sociedad.

Entonces, entre las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, son órganos de apoyo técnico al Presidente de la República, pero además despachan negocios del orden administrativo encomendados no por el Ejecutivo, como lo hacen las Secretarías de Estado, sino por el constituyente permanente, los cuales son delimitados en la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, ley que fue expedida atendiendo el contenido de los Transitorios Décimo y Décimo Segundo señalados en líneas anteriores.

Podemos condensar lo dicho hasta aquí diciendo que los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son integrantes de un Poder del Estado, del Ejecutivo Federal, están organizados en una estructura administrativa subordinada directamente al presidente y a pesar de ello tienen la función estatal de atender los temas económicos en materia energética de manera independiente y autónoma.

La Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética es la que mandata la separación las atribuciones de cada órgano regulador, concediéndole a la Comisión Nacional de Hidrocarburos la competencia y objetivo de *“regular y supervisar el reconocimiento y la exploración superficial, así como la exploración y la extracción de hidrocarburos, incluyendo su recolección desde los puntos de producción y hasta su integración al sistema de transporte y almacenamiento, licitar y suscribir los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, prestar asesoría técnica a la Secretaría de Energía, y administrar, en materia técnica, las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de*

hidrocarburos.⁹⁴ Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía “regula y promueve todas las actividades de la cadena productiva de los sectores de hidrocarburos y eléctrico, particularmente, el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos; el transporte por ductos, almacenamiento, distribución y expendio al público de bioenergéticos, y la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.⁹⁵

En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal realiza a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética las funciones administrativas para atender las necesidades y desafíos de la industria energética nacional, mediante la implementación de regulación técnica y económica en los campos de electricidad e hidrocarburos, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético, y que por su naturaleza no impiden que guarde una vinculación con otras dependencias y entidades de la administración pública, en virtud de que su propósito es el desarrollo de la función política referente a la “Seguridad Energética”, es decir, el desarrollo eficiente de la industria, promoviendo la competencia en el sector, protegiendo los intereses de los usuarios, propiciando una adecuada cobertura nacional, confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

El hecho de que los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética sean órganos con alta especialización técnica, y que se configuren con la única intención de asegurar el mínimo grado de independencia o sujeción a los poderes políticos, se erige la prohibición de que estos no deben responder a preconcepciones ideológicas de partido o formulaciones doctrinales filosóficas partidarias, sino que debe únicamente responder a las necesidades del país en materia energética de manera objetiva porque sus conocimientos son aprendidos

⁹⁴ Artículos 38 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética

⁹⁵ Artículo 41 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética

de una realidad específica y tratan de captar en forma fidedigna las propiedades, las relaciones, los vínculos y las leyes que rigen tal realidad, y propenden a que sus regulaciones u opiniones se reflejen con la mayor aproximación a la solución de las necesidades públicas de competencia económica (no obstante, quedan latentes los riesgos de la politización del órgano).

Es así que las actividades realizadas por los órganos, en el ejercicio de su ámbito competencial no deben ser acordadas con el titular de algún otro poder, o con alguna otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal porque en ellos se manifiesta la idea de permanencia del Estado, determinando la distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz y asegurar el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, no así del Presidente de la República, hablamos de la cobertura nacional, confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios en la cadena de valor de las industrias eléctrica y de hidrocarburos. Constituyéndose, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética como garantes de la “*Rectoría del Estado*” y de la “*Seguridad Energética*” del país, dirigentes y encargados de garantizar el acceso abierto a la diversificación de los energéticos para garantizar su disponibilidad de manera sostenible y oportuna, con precios que no afecten negativamente el desempeño económico, trayendo consigo la redefinición tradicional de la “*Seguridad Nacional*” para incluir la defensa de recursos y mercados estratégicos del sector energético.

Empero, se insiste que es la propia Constitución la que en su artículo 89, fracción VI confiere directamente al titular del Ejecutivo Federal la obligación de preservar la seguridad nacional, pero, ¿es lo mismo referirse a la seguridad energética y a la seguridad nacional?

Según el Dr. Jorge A. Bustamante, la definición propuesta sobre la seguridad nacional de México se deriva de lo que sería la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas del país como instrumento al servicio del Estado para

resguardo de la seguridad nacional frente amenazas internas o externas.⁹⁶ Pero es el maestro Luis Herrera Lasso el que señala que la seguridad nacional es el conjunto de condiciones políticas, *económicas*, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.⁹⁷

La seguridad nacional está vinculada en la actualidad a un gran número de temas que escapan a su concepción tradicional, aquella referida a aspectos solamente militares, como en la defensa exterior del país, abarcando la protección de los elementos constitutivos del Estado: Gobierno, Territorio y Población, frente a las agresiones externas o internas que lesionan o ponen en peligro la soberanía y la estabilidad o el desarrollo armónico de las instituciones sociales y políticas, hoy en día se habla de la seguridad nacional como la satisfacción de las necesidades sociales básicas para garantizar la producción material y moral de la nación por medio de las acciones del gobierno y del conjunto del Estado.

Desde luego, la seguridad nacional y la seguridad energética no son términos equivalentes, pero no puede negarse que la segunda es componente de la primera y que debe compartir por ello principios y finalidades generales, de ahí que el proceso de integración de los órganos se conceptualizaran como parte de la Administración Pública Federal, ya que al ser el Presidente de la República el encargado de velar por la seguridad nacional y que existen determinadas problemáticas que pueden escalar a tal gravedad que actualicen también una problemática no solo de seguridad energética sino de seguridad nacional, en este orden de ideas, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se constituyen como órganos no sólo de carácter administrativo, sino político y de decisión, por lo que deberá de modificarse la integración del Consejo de Seguridad

⁹⁶ A. BUSTAMANTE, Jorge. "México-Estados Unidos: Migración indocumentada y seguridad nacional". Siglo XX. México, 2009. Pág. 340.

⁹⁷ HERRERA LASSO, Luis, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México". Siglo XX. México, 2009. Pág. 391.

Nacional establecido en la Ley de Seguridad Nacional.

En consecuencia, la seguridad energética, es una vertiente de la seguridad nacional que deriva de una de las funciones primarias del Estado, la cual busca garantizar el suministro de energéticos para la sociedad y la industria, considerando los factores geopolíticos, los mercados de los recursos energéticos, el cambio climático, las infraestructuras e instituciones de energía del país, así como la tecnología e investigación en el área.

El profesor Benjamin K. Sovacool, del Instituto Politécnico y Universidad Estatal de Virginia (*Virginia Polytechnic Institute and State University*), presentó un compendio de los distintos conceptos de “seguridad energética” a nivel internacional, incluye por lo menos cuarenta y cinco definiciones.⁹⁸ Me permito transcribir los ejemplos siguientes:

1. *“La seguridad energética es la capacidad de un país para satisfacer la demanda nacional de energía con suficiencia, oportunidad, sustentabilidad y precios adecuados, en el presente y hacia un futuro, que suele medirse por lustros y decenios más que por años.*
2. *La seguridad energética se define como la forma de proporcionar de manera equitativa servicios de energía disponibles, asequibles, confiables, eficientes, ambientalmente benignos, gobernados proactivamente y socialmente aceptables, a los usuarios finales.*
3. *La seguridad energética es la disponibilidad ininterrumpida de fuentes de energía a un precio asequible.*
4. *La seguridad energética es la capacidad de una economía para garantizar la disponibilidad de energéticos de manera sostenible y oportuna, con precios que no afecten negativamente el desempeño económico.*
5. *La inseguridad energética es la pérdida de bienestar económico que puede ocurrir como resultado de un cambio en el precio o la disponibilidad de*

⁹⁸ Las 45 definiciones se pueden consultar en *The Routledge Handbook of Energy Security*, editado por Benjamin K. Sovacool en Londres en 2011. Disponible en < <https://goo.gl/ko1jxW>.>

*energía.*⁹⁹

De lo anterior, podemos señalar que el concepto de seguridad energética se sintetiza en cuatro palabras: Disponibilidad (availability), acceso a fuentes de energía (accessibility), aceptables ambientalmente (affordability) y a precio abordable (acceptability).

Estudiaremos ahora, en concreto la seguridad energética en materia del sector eléctrico. El criterio más aceptado sobre la definición de Seguridad Energética en México es el consagrado en el documento llamado Estrategia Nacional de Energía (ENE), documento que tuvo su razón de existir en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que hasta antes de la Reforma Eléctrica, en el último párrafo de la fracción VI del artículo 33 establecía: “El Ejecutivo Federal enviará al Congreso, en el mes de febrero de cada año, para su ratificación en un plazo máximo de 30 días hábiles, la Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de quince años, elaborada con la participación del Consejo Nacional de Energía”.¹⁰⁰

En dicho documento se establece que para que el Estado mexicano contara con un sistema energético integral era necesario analizar tres factores, que los denomina “Elementos de Integración”, a saber:

1. La “seguridad energética”;
2. La “sustentabilidad del sector” y
3. La “eficiencia energética y ambiental”.

El concepto de Seguridad Energética asumido por México en la ENE de 2014, señala que es la *“Capacidad (del Estado) para mantener un superávit energético que brinde la certidumbre para continuar con el desarrollo de actividades productivas, además debe de incrementar la accesibilidad a los mercados,*

⁹⁹ Citado en RODRÍGUEZ PADILLA, Víctor “Seguridad energética. Análisis y evaluación del caso de México”. Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México. México, 2018

¹⁰⁰MÉXICO SECRETARÍA DE ENERGÍA. “La Estrategia Nacional de Energía (ENE)”. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214/ENE.pdf>

internación de los productos y almacenamiento preventivo, principalmente enfocado en aquellos energéticos cuya dependencia de las importaciones pueda crecer a niveles que impliquen riesgos asociados a la continuidad del suministro”.

Respecto a la “sustentabilidad del sector” se definió como: *“La capacidad de renovación constante del sistema a fin de mantener los flujos de energía hacia los consumidores, mientras que estos últimos hacen más eficiente su consumo. A nivel país, se puede alcanzar la sustentabilidad al ampliar constantemente la gama de energéticos primarios disponibles, enfocándose en un creciente aprovechamiento de las energías renovables, una mayor inclusión social de los beneficios y un irrestricto respeto al medio ambiente”.*

Por último, la “eficiencia energética y ambiental” como: *“La continua aplicación de las mejores prácticas disponibles en la producción y el consumo de energía. La eficiencia no sólo optimiza estos dos procesos, sino que también minimiza su impacto ambiental”.*¹⁰¹

De acuerdo con los elementos y principios mencionados del “Sistema Energético Integral”, podemos considerar que se contemplan tres enfoques, el económico respecto a la seguridad energética; social, cuando hablamos de la sustentabilidad del sector, y ambiental, al referirnos de la eficiencia energética y ambiental. Estos dos últimos apartados son lo que hoy en día conocemos como Política Pública en Materia Energética. Con base en ese criterio se concibe, en el marco normativo en materia energética, una estructura legal que fundamenta y orienta la actuación del titular del Ejecutivo Federal a través de sus variadas dependencias (que entre ellas se encuentran los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y las Secretarías de Estado) para el despacho de los negocios del orden administrativo de cada uno de los tres enfoques mencionados, otorgando potestades administrativas en un proceso legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones que operan para la realización de los fines del Estado, realizando funciones de naturaleza normativa y política, las

¹⁰¹ *Ibíd.* Pág. 35

cuales tienen dimensiones diversas y ámbitos de aplicación distintos.

Debemos advertir que, como cualquier proceso de reforma, no hay una clara concordancia entre los “Elementos de Integración” del sistema energético integral, y el nuevo enfoque legal asignado por el Congreso de la Unión en la Ley de la Industria eléctrica, en el sentido de que ya no se habla de Sistema Energético Integral sino de seguridad energética nacional en general; baste como muestra la fracción quinta del artículo sexto que decreta:

“Artículo 6.- El Estado establecerá y ejecutará la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica a través de la Secretaría y la CRE, en el ámbito de sus respectivas competencias, teniendo como objetivos los siguientes:

V. Fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional;”

La Ley de la Industria Eléctrica no se esfuerza por fortalecer la definición del Sistema Energético Integral, en el entendido de que no crea un régimen diferenciado para el cumplimiento de los propósitos de los enfoques anteriormente señalados, a la luz del término Seguridad Energética Nacional en dicha ley se manifiesta un cambio fundamental en materia conceptual, unificando a la seguridad energética con la política pública en materia energética, de ahí que surja la confusión en el ámbito competencial entre la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía.

En cuanto a la claridad de los supuestos de intervención de la Federación en casos de Seguridad Energética, el legislador es omiso al delimitar en una sola Dependencia dicha competencia, lo que nos llevaría a insinuar que ambas dependencias tienen la obligación de velar las actividades de Seguridad Energética Nacional, y de la lectura de la ley y de su interpretación se confirma dicho criterio advirtiendo que cada dependencia tendrá injerencia en conceptos diversos para atender situaciones distintas.

Si bien las políticas públicas son las acciones que la administración en turno (Ejecutivo Federal) decide implementar para influir en el comportamiento de

segmentos definidos de la población incorporando las opiniones, iniciativas, información, recursos y demás mecanismos de participación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas con el gobierno para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana, la Seguridad Energética se refiere al conjunto de acciones inmediatas que debe realizar el Estado para garantizar el mínimo de vulnerabilidades de una situación de escasez de recursos energéticos, asegurando el acceso a los insumos energéticos a precios razonables y de fuentes diversas, el buen funcionamiento de las infraestructuras y otros servicios públicos nacionales, ya que en caso contrario se provocarían efectos económicos y sociales negativos, por lo que se atentaría directamente con la Seguridad Nacional del Estado mexicano.

Para precisar, cuando hablemos de la política pública en materia energética del Estado mexicano debemos entender que estará siempre enfocada a desarrollar y planear la diversificación del sistema eléctrico nacional, en satisfacer las necesidades energéticas básicas de la población presente y futura, y en desarrollar las capacidades humanas y tecnológicas para la producción y el aprovechamiento eficiente de la energía. De esta manera se puede concebir como aquellas acciones enfocadas al bienestar social, es decir, aquellas en las que los servicios energéticos respecto a las necesidades sociales se realizan observando la equidad entre la distribución de todas las clases sociales. La política energética del Estado mexicano está determinada por la Secretaría de Energía:

“Artículo 11 de la Ley de la Industria Eléctrica. - La Secretaria está facultada para:

I. “Establecer, conducir y coordinar la política energética del país en materia de energía eléctrica;

II. Formular los programas sectoriales para el desarrollo de la industria eléctrica conforme al Plan Nacional de Desarrollo;

III. Dirigir el proceso de planeación y la elaboración del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional;

VIII. Llevar a cabo los procedimientos de consulta, y resolver sobre las

evaluaciones de impacto social para proyectos de infraestructura relacionados con la industria eléctrica;

XIII. Preparar y coordinar la ejecución de los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para cumplir con la política energética nacional.”

Mientras que, la seguridad energética tiene dos vertientes, la primera se refiere a unos de los pilares de la seguridad nacional, a la capacidad de ahorro en la producción, reservas estratégicas, suministro de respaldo de los equipos, capacidad de almacenamiento adecuada a lo largo de la cadena productiva, y almacenamiento de partes críticas para la producción y distribución de energía eléctrica; los cuales se concentran en la capacidad del sistema energético para reaccionar rápidamente a los cambios en el equilibrio entre oferta y demanda; vigilando que cualquier interrupción que ocurra sea infrecuente, de duración mínima y manejable, o que cause el menor daño posible ya que de no vigilarla tendría un impacto debilitante en la seguridad (en todas sus modalidades) en dicho ámbito competencial es la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía las encargadas de velar por su seguridad.

La segunda vertiente refiere a una visión meramente económica, en dónde las actividades de la cadena de valor de la industria eléctrica son vistas como mercancías o productos que se puede comercializar por lo que se deben implementar acciones que permitan el desarrollo eficiente de la industria y de mercados competitivos, promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizar la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución y proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales; maximizando el beneficio y reduciendo los costos externos en las transacciones, para garantizar un suministro confiable y adecuado de energía a un precio razonable. Y que se emplearán las herramientas de evaluación que se estimen necesarias para lograr sus objetivos regulatorios, para lo cual podrá realizar ejercicios comparativos y aplicar los ajustes que estime oportunos, así como emplear indicadores de desempeño, en la determinación de contraprestaciones,

precios o tarifas reguladas. Respecto a esta vertiente la Comisión Reguladora de Energía se postula como la dependencia encargada del despacho de dicho interés, de ahí se desprende que la Comisión Reguladora de Energía pueda requerir a cualquier participante de la industria eléctrica la información de costos, condiciones de operación y demás elementos que permitan valorar el riesgo de las actividades, el desempeño y la calidad de la prestación del servicio, para efectos de la estructura tarifaria y sus ajustes. Así como lo indica la Ley de la Industria Eléctrica:

“Artículo 12.- La CRE está facultada para:

IV. Expedir y aplicar la regulación tarifaria a que se sujetaran la transmisión, la distribución, la operación de los Suministradores de Servicios Básicos, la operación del CENACE (Centro Nacional de Control de Energía) y los Servicios Conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista, así como las tarifas finales del Suministro Básico en términos de lo dispuesto en el artículo 138 y 139 de la presente Ley;

V. Expedir y aplicar las metodologías para determinar y ajustar las tarifas máximas de los Suministradores de Último Recurso y los precios máximos del Suministro de Último Recurso, y determinar las demás condiciones para dicho Suministro;

XI. Vigilar la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y las determinaciones del CENACE a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del Mercado Eléctrico Mayorista y el cumplimiento de las Reglas del Mercado;

XII. Instruir las correcciones que deban realizarse a los parámetros registrados de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable Garantizada, así como a las ofertas basadas en ellos, e instruir al CENACE a rectificar la facturación correspondiente;

XXXIII. Resolver las controversias que surjan entre el CENACE y los demás integrantes de la industria eléctrica, una vez que se agoten las vías establecidas en las Reglas del Mercado;

XXXVII. Expedir y aplicar la regulación necesaria en materia de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico

Nacional;

XLVII. Verificar el cumplimiento de esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones administrativas aplicables, ordenar y realizar visitas de verificación, requerir la presentación de información y citar a comparecer a los integrantes de la industria eléctrica, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables;”

En ese orden de ideas, si bien existe diferencia entre ambos conceptos, lo cierto es que, como se precisó en apartados anteriores, el Sistema Energético Integral, en sus enfoques se encuentran relacionadas en algunos puntos, pero las condiciones y la especificidad de las situaciones que enfrentan exigen una distribución competencial del poder del Estado para su atención.

Con ello, la creación de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se ajusta a una nueva modalidad de rol a cargo del Estado, no solo para regular la actuación de empresas públicas y privadas para los fines públicos industriales, sino para garantizar que la disponibilidad de energéticos en México sea la requerida, con calidad y precios competitivos. Esta modalidad, permite que un ente ajeno a las Secretaría de Energía, u otra homóloga, se ocupe de la cuestión de regulación, vigilancia y fomento de las actividades en la cadena de valor de la industria eléctrica y de hidrocarburos.

Si bien podrían existir preocupaciones respecto la política pública en materia de energía que será implementada en cada una de las administraciones o sexenios posteriores, considero que el único cambio sustancial será respecto a los mecanismos para la inclusión social de los beneficios y un irrestricto respeto al medio ambiente, mientras que la seguridad energética seguirá con el mismo objetivo, garantizar las condiciones para que la disponibilidad de energéticos en México sea la requerida, con calidad y precios competitivos.

1.3.1. Características esenciales de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

- A. Configuración inmediata en la Constitución:** Consiste en que el origen de creación, tanto de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, es en la misma Constitución, la cual les otorga la naturaleza jurídica de “Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética”, que por dicha naturaleza, al no concederles su autonomía constitucional y al ser un órgano altamente especializado, se constituyen como órganos constitucionales relevantes, y mantienen un nivel de subordinación respecto de algún órgano supremo o poder del Estado, por lo que son incorporados a la Administración Pública Federal Centralizada, y que por sus características de composición y objeto no pueden constituirse como Secretarías de Estado pero si como Dependencias del Ejecutivo Federal, al depender de este último para la implementación de la política pública en materia energética.
- B. Limitación competencial:** La Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética es muy precisa al establecer la esfera de competencia de dichos órganos, la cual consiste en ejercer las facultades del Ejecutivo Federal en materia de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético, así como vigilar, promover y garantizar la libre competencia y concurrencia en la cadena de valor de los mercados del sector energético. Esto es, mantienen un enfoque económico.
- C. Paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros entes de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.** La actuación de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se une en una línea horizontal a las demás dependencias del Ejecutivo Federal, es decir, tienen el mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias. Derivado de lo anterior, los Órganos Reguladores Coordinados no están sujetos a subordinación a algún

otra dependencia o entidad, pero sí cuentan con mecanismos de coordinación con los demás entes del Estado. El actuar de los Comisionados debe conducirse únicamente con el conocimiento real de su función y de los derechos y garantías por los que debe velar, siendo ajeno o extraño a los intereses de las partes en controversia, sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas (en su calidad de Dependencias o Empresas Productivas del Estado, o como permisionario, e inclusive al Ejecutivo Federal).

D. Autonomía y titularidad transexenal: Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética al ser órganos delimitados por su competencia técnica en una materia específica, deberán ser neutrales en asuntos políticos, evitando poner en duda el funcionamiento de cada uno de ellos. Si bien es cierto, los secretarios de Estado son designados por el Presidente de la República en turno, y demás entes dependiente de éstos, los titulares de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, (Comisionados), no siguen ese esquema con la idea de instaurar un sistema de contrapesos, permitiendo que su duración en el cargo sea mayor a la del Presidente de la República, para dar continuidad a su trabajo, asegurando la neutralidad respecto a asuntos políticos.

E. Nombramiento: La intervención del Senado de la República en el nombramiento de los comisionados da certeza a la ciudadanía respecto a la honorabilidad y trayectoria jurídica e imparcial de quien sea nombrado como comisionado de los órganos reguladores, cuando el Senado ha rechazado una terna, el Presidente debe enviar una nueva, y en caso de una segunda negativa el Presidente de la Republica quien podrá designar a quien este crea el correcto.

Ahora se presenta un cuadro comparativo respecto a la conceptualización y características de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética manifestando su incompatibilidad con otras formas estructurales de la Administración Pública Federal:

CARACTERÍSTICAS DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

CARACTERÍSTICA	SE	ORCME	OBSERVACIONES
SE CREAN POR DISPOSICIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL	✓	✓/X	Si bien la creación de nuevas Secretarías de Estado, requieren de la validación del Congreso de la Unión, y son incorporadas por acuerdo del titular del Ejecutivo Federal; la Comisión Reguladora de Energía, así como la Comisión Nacional de Hidrocarburos en su carácter de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, son órganos creados por mandato Constitucional y se constituyen como parte integral del Poder Ejecutivo, por lo que únicamente la ley orgánica de la Administración Pública Federal se limita a confirmar la decisión del Constituyente incorporándolas en la categorización estructural de dependencias de la administración centralizada. Sin menoscabo de lo anterior, puede pensarse en el supuesto que estos dos órganos no sean los únicos que existan, sino que se abre la posibilidad de que sean creados mediante la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública y por siguiente estos no tendrán el carácter órganos constitucionales relevantes.
LOS TITULARES DE DICHOS CARGOS SON NOMBRADOS Y REMOVIDOS LIBREMENTE POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO	✓	X	Si bien, tanto el Secretario de Estado y los comisionados son altos funcionarios del gobierno federal y sus designaciones no son mediante elección popular, la diferencia radica en que el Secretario de Estado es designado y removido libremente por el Ejecutivo Federal, mientras que los Comisionados son nombrados con aprobación del

FEDERAL			Senado, de conformidad con la fracción III del artículo 89 constitucional y en caso de destitución de los comisionados existen mecanismos de remoción.
EXISTEN REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO	✓	✓	De conformidad con el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos. En cambio, para ocupar el cargo como Comisionado en los Órganos Reguladores el Artículo 8 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece que, además de poseer título profesional en cualquiera de las ingenierías, de las ciencias físico-matemáticas, de las ciencias biológicas y químicas o de las ciencias sociales y administrativas, que se vinculen con las actividades del sector energético; deberán haberse desempeñado en forma destacada, durante al menos cinco años, en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines al objeto del Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética respectivo.
SUBORDINADOS AL EJECUTIVO FEDERAL	✓	✓	Ambas son Dependencias del Ejecutivo Federal.
TIENEN PATRIMONIO PROPIO	X	✓	De conformidad con el artículo 3o de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establecen que los Órganos Reguladores podrán disponer de los ingresos

			derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.
TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA	X	✓	Los Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética cuentan con personalidad jurídica la cual les permite, considerando el ámbito de sus actividades, funciones específicas adicionales en la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley para el Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía y el Financiamiento de la Transición Energética y las demás leyes.
SON ÓRGANOS TÉCNICOS	X	✓	Las Secretarías son órganos administrativos para el despacho de asuntos encomendados por el Ejecutivo Federal, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética están delimitados por su competencia técnica, en una materia específica.
TIENEN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO	X	✓	La actuación y esfera competencial de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como una ley especial, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
ESTÁN FUERA DE LA ESTRUCTURA CENTRAL	X	X	Ambas son Dependencias del Ejecutivo Federal.
ESTÁN SECTORIZADOS	X	X	Las Secretarías son cabeza de sector respecto a sus relaciones con Entidades Paraestatales. Las dependencias no se sectorizan, pero realizan entre ellas funciones de coordinación.
TIENEN	✓	✓	La actuación y esfera competencial de los Órganos

COMPETENCIAS CONCRETAS, DETERMINADAS.			Reguladores Coordinados en Materia Energética derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como una ley especial, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, mientras que las Secretarías tienen su ámbito competencia que emanada de las Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como de los reglamento internos de cada una de ellas.
CUENTAN CON AUTONOMÍA TÉCNICA, OPERATIVA Y DE GESTIÓN	X	✓	De conformidad con el artículo 3o de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establecen que dichos órganos contarán con autonomía técnica, operativa y de gestión.

**CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS
DESCONCENTRADOS:**

CARACTERÍSTICAS	OD	ORCME	Observaciones
SUBORDINADOS A LA SECRETARÍA DE ESTADO	✓	X	Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son dependencias del Ejecutivo Federal, y sus integrantes, Comisionados tienen el mismo rango Jerárquico que un Secretario de Estado.
PUEDEN O NO EXISTIR (SE CREAN LOS CONVENIENTES)	✓	✓/X	Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son órganos creados por mandato Constitucional y se constituyen como parte integral del Poder Ejecutivo, las entidades de la Administración Pública Paraestatal pueden o no existir.
TIENEN PATRIMONIO PROPIO	✓/X	✓	Los órganos desconcentrados dependen

			Directamente de la Secretaría del Sector.
TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA	✓/X	✓	Los órganos desconcentrados dependen Directamente de la Secretaría del Sector.
SON ÓRGANOS TÉCNICOS	✓	✓	Tanto los órganos administrativos Desconcentrados como los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se ostentan como órganos especializados.
TIENEN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO	✓/X	✓	S/O
ESTÁN A FUERA DE LA ESTRUCTURA CENTRAL	X	X	Ambos forman parte de la Administración Pública Centralizada.
ESTÁN SECTORIZADOS	X	X	S/O
TIENEN COMPETENCIAS CONCRETAS, DETERMINADAS	✓	✓	S/O
SE CREAN POR DISPOSICIÓN DEL JEFE DEL EJECUTIVO O DEL CONGRESO	✓	✓/X	S/O
CUELTAN CON AUTONOMÍA TÉCNICA, OPERATIVA Y DE GESTIÓN	✓/X	✓	S/O
SU CREACIÓN O ELIMINACIÓN ES MEDIANTE INSTRUMENTO DE DERECHO PÚBLICO EL QUE LOS CREE, MODIFIQUE O EXTINGA (LEY, REGLAMENTO, ACUERDO, O DECRETO)	✓	✓/X	S/O

**CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS
DESCENTRALIZADOS.**

CARACTERÍSTICAS	OPD	ORCME	OBSERVACIONES
SON CREADOS POR LEY DEL CONGRESO O POR DECRETO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	✓	✓	S/O
DEDICADOS A PRODUCIR BIENES O SERVICIOS DE NATURALEZA ECONÓMICA	✓	X	Los Órganos Reguladores no producen bienes pero brindan el servicio de supervisión y vigilancia de las actividades reguladas.
EL DERECHO POSITIVO LES RECONOCE UNA PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA DISTINTA	✓	✓	S/O
CUENTAN CON PATRIMONIO PROPIO	✓	✓	S/O
GOZAN DE AUTONOMÍA JERÁRQUICA CON RESPECTO AL ÓRGANO CENTRAL	✓	✓	S/O
REALIZAN FUNCIONES ADMINISTRATIVAS: ES DECIR, SU OBJETO, EN TANTO PERSONA MORAL O COLECTIVA, SE REFIERE A COMETIDOS	✓	✓	S/O

ESTATALES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA			
EXISTE UN CONTROL O UNA TUTELA POR PARTE DEL ESTADO, SOBRE SU ACTUACIÓN	✓	✓	S/O

De lo anterior, al establecerse que los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética pueden estar sectorizados en la Secretaría de Energía, implica una interpretación errónea de los alcances y propósitos de dicha forma de organización administrativa, ya que la figura de sectorización, señalada en los artículos 8, 48 y 49 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tiene por objeto la agrupación de las entidades paraestatales (Organismos descentralizados; Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y Fideicomisos) en sectores encabezados y coordinados por las Secretarías de Estado, no así de dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

“ARTICULO 8o.- Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley.”

De considerar esta propuesta correcta, se tendría como propósito desvirtuar la naturaleza jurídica de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, implicando una subordinación ante la Secretaría de Energía, a la cual le corresponderá establecer políticas de desarrollo para las entidades del

sector correspondiente, coordinar la programación y control presupuestario de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las dichos órganos.

En este orden de ideas, son Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética los que establecen otros mecanismos de coordinación de los señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como lo son las Reuniones de Gabinete, mediante las cuales el Presidente de la República puede convocar, directamente o a través del Secretario de Gobernación, al Gabinete Energético, refiriéndose a los Secretarios de Estado y funcionarios de la Administración Pública Federal que el Presidente determine, a fin de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; o para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, las Comisiones Intersecretariales contenidas en el artículo 21 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en las que presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Sin embargo, una de las bondades de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética fue la creación del Consejo de Coordinación del Sector Energético, el cual tiene por objeto asegurar que los órganos reguladores y otras autoridades del Gobierno Federal, como la Secretaría de Energía, trabajen de manera conjunta y coordinada para alinear sus objetivos evaluar que el desarrollo de los programas de trabajo de los órganos coordinados se apegue a los objetivos y metas de la política energética, implementar sistemas de información compartida y emitir recomendaciones, así como proponer mecanismos de coordinación para el cumplimiento de la política energética.

Dicho Consejo está integrado por el titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá, y los Subsecretarios adscritos a dicha Dependencia, los Comisionados Presidentes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, los Directores Generales del Centro Nacional de Control del Gas Natural y del Centro Nacional de Control de Energía, de manera que resulta innecesaria la sectorización de los Órganos reguladores a la Secretaría de Energía.

“Capítulo VI de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Mecanismos de Coordinación entre los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y la Administración Pública Federal:

Artículo 19.- Se crea el Consejo de Coordinación del Sector Energético como mecanismo de coordinación entre los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Secretaría de Energía y demás dependencias del Ejecutivo Federal, en términos de lo que establezcan sus reglas de operación.”

“Artículo 20.- El Consejo de Coordinación del Sector Energético estará integrado por:

- I. El Titular de la Secretaría de Energía;*
- II. Los Comisionados Presidentes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética;*
- III. Los Subsecretarios de la Secretaría de Energía;*
- IV. El Director General del Centro Nacional de Control del Gas Natural, y*
- V. El Director General del Centro Nacional de Control de Energía.*

El Consejo de Coordinación del Sector Energético será presidido por el Titular de la Secretaría de Energía, quien podrá convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias.

El Consejo de Coordinación del Sector Energético deberá reunirse de forma ordinaria, al menos, una vez cada cuatrimestre.

A las reuniones del Consejo de Coordinación del Sector Energético se podrá invitar,

a juicio del Secretario de Energía, a los titulares de otras dependencias del Ejecutivo Federal, incluyendo a los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Secretaría de Economía. Asimismo, se podrá invitar a los titulares de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente en el Sector de Hidrocarburos, así como de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía y a los servidores públicos responsables de prevenir y, en su caso, combatir actos de corrupción.

Los invitados que asistan a las sesiones del Consejo de Coordinación del Sector Energético podrán participar con voz.

El Consejo de Coordinación del Sector Energético contará con un Secretario Técnico, designado por su Presidente, quien se encargará de notificar las convocatorias a las reuniones y levantar las actas de las mismas, así como dar seguimiento a los acuerdos.”

“Artículo 21.- El Consejo de Coordinación del Sector Energético tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- I. Dar a conocer a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética la política energética establecida por la Secretaría de Energía;*
- II. Emitir, en su caso, recomendaciones sobre los aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal a incluir en los programas anuales de trabajo de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética;*
- III. Analizar, en su caso, las recomendaciones y propuestas de los Órganos Reguladores Coordinados sobre la política energética y programas del Ejecutivo Federal;*
- IV. Establecer las reglas para su operación;*
- V. Implementar sistemas de información compartida y de cooperación*

institucional, y

- VI.** *Analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas del Ejecutivo Federal en materia energética y proponer mecanismos de coordinación.*

El Consejo de Coordinación del Sector Energético se abstendrá de conocer de cualquier trámite o asunto regulatorio vinculado a las empresas productivas del Estado.

Las actas del Consejo de Coordinación del Sector Energético se harán públicas en la página de internet de la Secretaría de Energía y en la de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en los términos de las disposiciones aplicables.”

2. La organización de la Administración Pública Federal en Materia de Electricidad.

2.1. Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

2.1.1. Comisión Reguladora de Energía.

La Comisión Reguladora de Energía, cuyo origen se deriva en el año 1992 con motivo de algunas modificaciones en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica implementada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, fue creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993, mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1994. La Comisión Reguladora de Energía se constituyó como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, tenía como función opinar sobre los criterios y lineamientos de los programas y acciones del gobierno federal en materia de regulación de energía; actuar como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en materia de energía eléctrica; opinar sobre el otorgamiento de permisos de generación, importación y exportación de energía eléctrica.¹⁰²

Con fecha de 31 de octubre de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y en su artículo segundo disponía que la Comisión tendría por objeto el desarrollo eficiente de las actividades reguladas, tanto en materia de gas como en electricidad, dichas actividades, de conformidad con el artículo tercero de la Ley en comento consistían en las siguientes:

1. Otorgar y revocar permisos y autorizaciones que se requieran para la realización de actividades reguladas;
2. Aprobar modelos de convenios y contratos de adhesión para la realización de las actividades reguladas;

¹⁰² Decreto de Creación de la Comisión Reguladora de Energía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1993.

3. Expedir disposiciones administrativas de carácter general, aplicables a las personas que realicen actividades reguladas;
4. Llevar un registro declarativo y con fines de publicidad;
5. Actuar como mediador o árbitro en la solución de controversias de las actividades reguladas;
6. Imponer sanciones administrativas;

En materia de electricidad:

1. Participar en la determinación de tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica;
2. Aprobar los criterios y bases para determinar costos de conexión;
3. Aprobar la metodología para la determinación de los cargos por servicios de transmisión;
4. Vigilar el proceso de adquisición de energía eléctrica para el servicio público;
5. Opinar sobre la adición o sustitución de capacidad del sistema eléctrico nacional.

En materia de gas:

1. Aprobar los términos y condiciones para las ventas de primera mano de gas, y para la prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución.
2. Expedir las metodologías y autorizar el precio máximo del gas, y las tarifas de transporte, almacenamiento y distribución.

En este orden de ideas, el 28 de noviembre de 2008, se publicaron en Diario Oficial de la Federación los siete decretos legislativos que constituyeron la reforma energética del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. El artículo primero de

la Ley de la Comisión Reguladora de Energía se modificó para aumentar el alcance de la autonomía de la Comisión señalando que, además de la autonomía técnica y operativa, y ahora tendría la “de gestión” y “de decisión”, así como la atribución de interpretar y aplicar su propia Ley. Con ello, el 22 de agosto de 2011 la Comisión expidió en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Comisión Reguladora de Energía, dicho ordenamiento tenía el propósito de establecer la estructura del órgano y regular su organización y funcionamiento. Con ello se promovió la transparencia del órgano regulador y la certeza para cualquier interesado sobre los procedimientos del Pleno y las funciones a cargo del Presidente, los demás Comisionados, el Secretario Ejecutivo y las Direcciones Generales.

No fue hasta la reforma de 2013, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Agosto del 2014, cuando se reformó el contenido del artículo 28 Constitucional, en el que en su párrafo octavo se instruyó la creación de la Comisión Reguladora de Energía como un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética del Ejecutivo Federal, y cuenta con atribuciones de regulación técnica y económica previstas en los artículos 22 y 41 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética entre las cuales destacan las atribuciones de emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, las cuales son:

- A)** En materia de electricidad: regular y promover el desarrollo eficiente de la generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, la transmisión y distribución eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de la electricidad, fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar la adecuada cobertura nacional, atender a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro así como la prestación de los servicios.

Así el Estado depositó cuestiones especializadas del sector energético sobre la base de disciplinas o racionalidad técnica en la Comisión Reguladora de Energía

como órgano independiente.

Como mencionamos en apartados anteriores, la actuación de este órgano relevante constitucional descansa en el modelo de Estado Regulador que si bien busca preservar el principio de división de poderes se inserta en el texto constitucional una serie de competencias cuasi legislativas y cuasi ejecutivas, suficientes para regular ciertos aspectos del sector energético; de ahí que se le otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I Constitucional. Ello es así, en tanto que una facultad cuasi-legislativa permite que un órgano especializado observe al mercado, se allegue de los elementos necesarios para analizar sus diferentes y posibles comportamientos así como las consecuencias sociales y económicas, de forma tal, que en caso de que sea necesaria una intervención para emitir algún acuerdo o disposición que regule un tema en específico esto pueda hacerse de manera rápida para que tenga efectos reales inmediatos necesarios en el mercado regulado.

Este diseño, descansa en la premisa de que esos órganos, por aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos.

Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la

creación de ciertas agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la

Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 46/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

(Énfasis añadido).

Respecto al ejercicio de las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía, se han postulado algunas ideas en materia de competencia económica, señalando que, es el mismo sistema jurídico mexicano el que reconoce facultades concurrentes con la Comisión Federal de Competencia Económica, por lo que conviene analizar, brevemente, dicha cuestión.

En el sector eléctrico, el cual comprende a la industria eléctrica, el Estado mexicano realiza dos actividades en ejercicio de la Rectoría Económica, la expedición de lo que llamaremos Regulaciones Sectoriales, así como las Reglas de Competencia, ambas son las que garantizan la libre formación de precios, asegurar la libre competencia o, respaldar la libre elección de los consumidores entre los diferentes prestadores. Hablamos de distintos medios de control en el mercado, cada una de estas tiene su propia explicación con respecto de la otra, pero la existencia de cada una de ellas corresponde a un interés público.

A las Regulaciones Sectoriales las entenderemos como los procedimientos de control previo, son aquellas acciones específicas que un Órgano Regulador Coordinado impone a todos los Agentes Económicos¹⁰³ interesados en participar en su sector regulado, estableciendo las condiciones de entrada y salida del mercado, las condiciones apropiadas para garantizar la adecuada continuidad de la actividad regulada, las obligaciones para prestar un servicio, incluyendo los términos económicos y fiscales. Por ello, podemos identificar establecen un régimen de

¹⁰³ Artículo 3 Ley Federal de Competencia Económica. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I. Agente Económico: Toda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica;

infracciones y sanciones respecto de los actos u omisiones que los particulares podrían incurrir al desarrollar dicha actividad; su finalidad es asegurar el correcto financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura de un sector en específico.

A las Reglas de Competencia las consideraremos como los procedimientos de control posterior, son aplicables a casi todas las actividades económicas del país. Serán aquellas disposiciones que consisten en supervisar, en todos los mercados, el actuar de los Agentes Económicos en el proceso de competencia, ejerciendo control para prevenir, investigar y combatir las conductas restrictivas a la competencia. De esta forma los Agentes Económicos, independientemente de que se les haya concedido el acceso al mercado del sector, no podrán afectar con su actividad empresarial la competencia, la libre concurrencia y a los consumidores.

Con ello tenemos que las Regulaciones Sectoriales cumplen una función administrativa la cual no pretende dirigir el mercado, sino que la ordenación de una actividad económica o de algún servicio (comercial o público), asegurando las condiciones de acceso a este, posibilitando la inversión y desinversión de capitales; mientras que las Reglas de Competencia son en función de la actividad económica, de la conducta de los Agentes Económicos; no determina la naturaleza de una actividad pero si el alcance del derecho de la competencia, imponiendo límites legales para la defensa de la libre concurrencia, incentivando y promoviendo la competencia para desarrollar auténticos mercados en los distintos sectores.

Las coexistencias de ambos cuerpos normativos no deben calificarse contradictorios, tampoco podemos considerarlos aislados uno del otro sino conectados puesto que, en conjunto, permiten la continuidad de actividades imprescindibles para constituir condiciones óptimas para el desarrollo económico nacional. Por ello, la relación entre las Regulaciones Sectoriales y Reglas de Competencia no plantea la interrogante sobre la primacía normativa pero sí podríamos considerarlas como legislaciones paralelas. Es preciso que un agente externo intervenga para aplicar cada una de estas disposiciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y la Comisión Reguladora de Energía proveen

las condiciones de institucionalidad y legalidad que hacen posible la concurrencia de Agentes Económicos, regulando su actuar en beneficio de la nación.

Nuestra legislación contempla la existencia una multiplicidad de autoridades competentes para la planeación y ejecución de las Regulaciones Sectoriales, en materia de electricidad tenemos a la Comisión Reguladora de Energía, a la Secretaría de Energía, ambas dependencias del Ejecutivo Federal, y por otro lado al Centro Nacional de Control de Energía, sus ámbitos competenciales dimanan no solamente de la ley que los regula sino especialmente en las leyes secundarias del sector energético. Estos aplican y uniforman las Regulaciones Sectoriales por lo que están obligados a entregar permisos o cualquier otro acto administrativo a quienes se lo soliciten y cumplan los requisitos procedimentales, por ello se les considera como los facilitadores de la libre elección de los consumidores ya que eliminan las restricciones al acceso de las empresas a dichas actividades, permite la introducción de nuevos Agentes Económicos evitando así el falseamiento de la competencia en el mercado, y garantizan las condiciones que favorecen una mayor competencia en el sector.

Otra de sus atribuciones es supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Agentes Económicos con el Estado para realizar dicha actividad económica y asegurar un libre mercado. En teoría, la determinación de la Comisión Reguladora de Energía para sancionar algunas conductas que podrían ser consideradas anticompetitivas es claramente inconstitucional ya que la vigilancia y aplicación de las Reglas de Competencia es exclusiva de la Comisión Federal de Competencia.

La Comisión Federal de Competencia Económica, ajena a la subordinación directa de los tres poderes, como Órgano Autónomo Constitucional, está instituida como órgano de poder para controlar y sancionar, en caso de incumplimiento a las Reglas de Competencia la actuación no sólo de los Agentes Económicos privados o sociales, sino también la de las dependencias del Poder Ejecutivo encargadas de permitir al acceso a estas actividades. Así, nuestra constitución le confiere, como órgano autónomo, la potestad de aplicar las Reglas de Competencia a fin de

modificar y prohibir conductas, actos o convenciones que impiden, restringen o entorpecen la libre competencia.

El Sector eléctrico se rige por sus propias normas técnicas y usos. La Comisión Reguladora de Energía al ser un órgano técnico en materia de electricidad e hidrocarburos tiene sus reglas perfectamente establecidas, estudiadas, probadas y la mayoría de las veces comparadas en contextos internacionales.

Tomando en cuenta la especificidad de la industria, no es para la Comisión Federal de Competencia Económica la función de establecer directrices de política, sino que está impregnada de una función muy clara, establecida por nuestra Carta Magna, garantizar la competencia y libre concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones prohibidas, regular los insumos esenciales y las barreras a la competencia, así como las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. En definitiva, juega un papel central en el apoyo a la dinámica competitiva de las empresas, es un soporte clave para las opciones económicas de los consumidores, proporciona la disciplina de competencia necesaria para el mercado Nacional.

Las dependencias son el brazo del Poder Ejecutivo para poner en práctica las directrices políticas sectoriales, estas producen las reglas y las normas técnicas, que deberán ser fielmente cumplidas por los Agentes Económicos para desarrollar actividades empresariales en un sector. Las decisiones en cuanto a nuestra conectividad y crecimiento en las actividades de la industria eléctrica deben tomarse en México por la Comisión Reguladora de Energía, en caso de que la Comisión Federal de Competencia Económica intente establecer quién accede o no al mercado eléctrico estaría invadiendo un ámbito que no es de su incumbencia, empero, en casos en los que se tratare de procesos de consolidación de Agentes Económicos a través de adquisiciones, fusiones, consorcios o “alianzas comerciales”, joint ventures y farm outs, la Comisión Federal de Competencia Económica podría intervenir para autorizarlas o no, ya que estas representan una herramienta estratégica que los Agentes Económicos utilizan para compartir el riesgo y los costes en el mercado.

La Comisión Federal de Competencia Económica es un ente especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna; adquiere la denominación de Órgano Autónomo porque no depende del Poder Ejecutivo, Legislativo ni del Poder Judicial, su compromiso es limitar el poder que ejercen estos en materia de competencia económica, entonces se encuentra vinculado concretamente a la capacidad de decisión sobre el funcionamiento de las actividades económicas del sector eléctrico. Se entiende el paralelismo legislativo ya que asegura el principio de pesos y contrapesos, de tal manera que no podría funcionar si no existiere una colaboración directa entre los demás poderes.

Podemos señalar que los órganos encargados de vigilar y aplicar las Regulaciones Sectoriales son los verdaderos detentadores para ejercer poder sustancial cumpliendo funciones de autoridad, de ellos depende garantizar el acceso a la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, a fuentes de insumos, ya que dichos órganos o instituciones se constituyen como los primeros en generar barreras a la competencia y la libre concurrencia al negar, restringir el acceso (en términos y condiciones discriminatorias) a una actividad, controlada, regulada y vigilada por ellos. En este orden de ideas, las dependencias del Ejecutivo Federal, como la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Energía resultan indispensables para la provisión de bienes o servicios en el mercado.

Es obligación propia de la Comisión Federal de Competencia Económica sancionar a las Dependencias y Entidades que hayan violado sus deberes públicos en materia de asegurar las condiciones de entrada y salida del mercado, le corresponde también iniciar una investigación en su contra y emitir una resolución, incluyendo la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios; facilitando la evaluación, revisión y posterior corrección de aquellos actos u omisiones para fomentar la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura a los Agentes Económicos.

El artículo 12 de la Ley de la Industria Eléctrica, a través de 53 fracciones establece las facultades con las que podrá ostentarse en su actuar, como autoridad reguladora, dentro de la Industria Eléctrica Nacional.

“ Artículo 12. - La Comisión Reguladora de Energía está facultada para:

- I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;*
- II. Determinar las metodologías de cálculo, criterios y bases para determinar y actualizar las contraprestaciones aplicables a los Generadores Exentos y Usuarios de Suministro Básico con Demanda Controlable cuando vendan su producción o reducción de demanda a un Suministrador de Servicios Básicos;*
- III. Establecer las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como las condiciones generales para la prestación del Suministro Eléctrico, y resolver sobre su modificación;*
- IV. Expedir y aplicar la regulación tarifaria a que se sujetarán la transmisión, la distribución, la operación de los Suministradores de Servicios Básicos, la operación del CENACE y los Servicios Conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista, así como las tarifas finales del Suministro Básico en términos de lo dispuesto en el artículo 138 y 139 de la presente Ley;*
- V. Expedir y aplicar las metodologías para determinar y ajustar las tarifas máximas de los Suministradores de Último Recurso y los precios máximos del Suministro de Último Recurso, y determinar las demás condiciones para dicho Suministro;*
- VI. Establecer y vigilar los términos para la separación contable, operativa y funcional de los integrantes de la industria eléctrica;*
- VII. Establecer los lineamientos de contabilidad que se observarán en las actividades de transmisión, distribución, Suministro Básico y Suministro de Último Recurso, así como en la operación del CENACE, para fines de la regulación tarifaria;*

- VIII. *Emitir las Bases del Mercado Eléctrico;*
- IX. *Establecer los mecanismos para la autorización, revisión, ajuste y actualización de las Disposiciones Operativas del Mercado;*
- X. *Definir los términos para las ofertas basadas en costos y vigilar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 104 de esta Ley y en las Reglas del Mercado;*
- XI. *Vigilar la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y las determinaciones del CENACE a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del Mercado Eléctrico Mayorista y el cumplimiento de las Reglas del Mercado;*
- XII. *Instruir las correcciones que deban realizarse a los parámetros registrados de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable Garantizada, así como a las ofertas basadas en ellos, e instruir al CENACE a rectificar la facturación correspondiente;*
- XIII. *Emitir opinión respecto a los mecanismos, términos, plazos, criterios, bases y metodologías bajo los cuales los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar los Contratos de Cobertura Eléctrica basados en los costos de las Centrales Eléctricas Legadas y los contratos de las Centrales Externas Legadas, y vigilar su cumplimiento;*
- XIV. *Autorizar los modelos de contrato que celebre el CENACE con los Participantes del Mercado, así como los modelos de convenio que se requieran entre el CENACE, los Transportistas y los Distribuidores;*
- XV. *Expedir modelos de contrato de interconexión de Centrales Eléctricas, conexión de Centros de Carga, compraventa por los Generadores Exentos, compraventa por los Usuarios de Suministro Básico con Demanda Controlable y los demás que se requieran;*
- XVI. *Otorgar los Certificados de Energías Limpias;*
- XVII. *Emitir la regulación para validar la titularidad de los Certificados de Energías Limpias;*
- XVIII. *Verificar el cumplimiento de los requisitos relativos a los Certificados de Energías Limpias;*
- XIX. *Emitir los criterios de eficiencia utilizados en la definición de Energías*

Limpias;

- XX. *Expedir las normas, directivas, metodologías y demás disposiciones de carácter administrativo que regulen y promuevan la generación de energía eléctrica a partir de Energías Limpias, de conformidad con lo establecido en esta Ley, atendiendo a la política energética establecida por la Secretaría;*
- XXI. *Establecer los requisitos que deberán cumplir los Suministradores y los Usuarios Calificados Participantes del Mercado para adquirir potencia que les permita suministrar a los Centros de Carga que representan, así como los requisitos de Contratos de Cobertura Eléctrica que los Suministradores deberán celebrar, y verificar su cumplimiento;*
- XXII. *Autorizar al CENACE llevar a cabo subastas a fin de adquirir potencia cuando lo considere necesario para asegurar la Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, determinar la asignación de los costos que resulten de dichas subastas y expedir protocolos para que el CENACE gestione la contratación de potencia en casos de emergencia;*
- XXIII. *Emitir opinión respecto de los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que sean sometidos por el CENACE o por los Distribuidores y solicitar cambios a las mismas;*
- XXIV. *Autorizar las especificaciones técnicas generales que proponga el CENACE, requeridas para la interconexión de nuevas Centrales Eléctricas y la conexión de nuevos Centros de Carga, y autorizar los cobros para la realización de estudios de las características específicas de la infraestructura requerida y para los otros componentes del proceso de interconexión y conexión;*
- XXV. *Resolver las controversias relacionadas con las interconexiones y conexiones que no sean efectuadas en el plazo establecido, así como los casos de denegación de suministro;*
- XXVI. *Emitir los términos y condiciones y expedir las metodologías de cálculo, criterios y bases para determinar y actualizar el monto de las aportaciones que los interesados deberán realizar para la construcción de obras, ampliaciones y modificaciones de transmisión y distribución cuando los*

costos no se recuperen a través de la regulación tarifaria, y aprobar los modelos de convenio correspondientes;

- XXVII. Emitir las reglas a las que se sujetarán las transacciones entre los Generadores y sus Comercializadores afiliados;*
- XXVIII. Autorizar la importación de energía eléctrica de Centrales Eléctricas conectadas exclusivamente al Sistema Eléctrico Nacional, así como la importación y exportación en modalidad de abasto aislado;*
- XXIX. Llevar el registro de Usuarios Calificados y verificar que se hayan registrado los Usuarios Finales que están obligados a hacerlo;*
- XXX. Llevar el registro de Comercializadores que no requieren permiso;*
- XXXI. Establecer los Ingresos Recuperables y los objetivos de cobranza eficiente para los Suministradores de Servicios Básicos;*
- XXXII. Establecer los mecanismos para la asignación de Usuarios Calificados y Generadores Exentos a los Suministradores de Último Recurso cuando se requiera en términos de esta Ley;*
- XXXIII. Resolver las controversias que surjan entre el CENACE y los demás integrantes de la industria eléctrica, una vez que se agoten las vías establecidas en las Reglas del Mercado;*
- XXXIV. Emitir las disposiciones necesarias para que, a cambio de una remuneración justa, se permita el acceso a los prestadores de servicios públicos de otras industrias que utilicen las instalaciones y derechos de vía del Sistema Eléctrico Nacional, y verificar el cumplimiento de esta obligación;*
- XXXV. Emitir los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 de esta Ley;*
- XXXVI. Previa solicitud del propietario y la no objeción del CENACE, resolver sobre la cesión de las Redes Particulares a los Transportistas o los Distribuidores;*
- XXXVII. Expedir y aplicar la regulación necesaria en materia de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del Sistema Eléctrico Nacional;*
- XXXVIII. Expedir las normas, directivas y demás disposiciones de carácter administrativo en materia de Redes Eléctricas Inteligentes y Generación*

- Distribuida, atendiendo a la política establecida por la Secretaría;*
- XXXIX. *Regular, supervisar y ejecutar el proceso de estandarización y normalización en materia del Sistema Eléctrico Nacional;*
- XL. *Definir los términos para la aprobación de las unidades de verificación y las unidades de inspección a que alude la fracción IV del artículo 33 de esta Ley y expedir los formatos correspondientes;*
- XLI. *Fomentar la capacitación de empresas y su personal, así como profesionales y técnicos independientes, para la instalación de Centrales Eléctricas de Generación Limpia Distribuida;*
- XLII. *Dictar o ejecutar las medidas necesarias para proteger los intereses del público en relación con la Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Suministro Eléctrico, y solicitar a otras autoridades, en el ámbito de su competencia, la aplicación de medidas de seguridad adicionales o necesarias;*
- XLIII. *Recibir copia de los documentos en los que consten los acuerdos alcanzados mediante negociación o las medidas decretadas por el Ejecutivo Federal o los tribunales competentes, conforme al Capítulo VIII del Título Segundo de esta Ley;*
- XLIV. *Establecer y vigilar el cumplimiento de las reglas sobre el uso indebido y la transmisión de información privilegiada por parte del personal de las autoridades, los Transportistas, los Distribuidores y el CENACE y de las personas que tengan relación con ellos;*
- XLV. *Establecer las modalidades y la información mínima que deberán hacer pública los integrantes de la industria eléctrica;*
- XLVI. *Requerir y facilitar el acceso a la información señalada en esta Ley y la demás información que, a juicio de la misma CRE, permita conocer el desempeño y las tendencias de la industria eléctrica nacional;*
- XLVII. *Verificar el cumplimiento de esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones administrativas aplicables, ordenar y realizar visitas de verificación, requerir la presentación de información y citar a comparecer a los integrantes de la industria eléctrica, a fin de supervisar y vigilar, en el*

ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

- XLVIII. Investigar, identificar y denunciar a las personas que realicen actos u omisiones que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, del personal o de los consejeros de las empresas productivas del Estado en la industria eléctrica para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto, en el ámbito de sus atribuciones;*
- XLIX. Expedir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones administrativas de carácter general en relación con las atribuciones que le confiere esta Ley;*
- L. Imponer las sanciones que correspondan en términos de lo dispuesto en esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones jurídicas;*
 - LI. Coordinarse con la Procuraduría Federal del Consumidor para la atención de las quejas de las personas físicas y morales usuarias del Suministro Básico y comprendidas en el artículo 2 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y atender directamente las quejas de las personas físicas y morales usuarias de dicho servicio cuyas quejas no son procedentes ante la Procuraduría Federal del Consumidor o en las cuales dicha autoridad no puede actuar como árbitro, de acuerdo con lo establecido en los artículos 99 y 117 de dicha ley;*
 - LII. Las demás que éste y otros ordenamientos jurídicos le confieran, y*
 - LIII. Interpretar para efectos administrativos la presente Ley en el ámbito de sus facultades.”*

Se estima oportuno señalar, respecto a las atribuciones de la Comisión, que de conformidad con los artículos 12, fracción IV, 138, 139 y 140 de la Ley de la Industria Eléctrica, tiene la potestad de expedir las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las Tarifas Reguladas para los servicios de:

- a) Transmisión,
- b) Distribución,

- c) La operación de los Suministradores de Servicios Básicos,
- d) La operación del Centro Nacional de Control de Energía, y
- e) Los Servicios Conexos No Incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista,

Las cuales deberán tener como objetivo:

- a) Promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica,
- b) Garantizar la continuidad de los servicios,
- c) Evitar la discriminación indebida.
- d) Promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución,
- e) Proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales.

El artículo 138 de la Ley de la Industria Eléctrica faculta a la Comisión Reguladora de Energía para definir y ajustar las tarifas de transmisión, distribución, costos operativos de Centro Nacional de Control de Energía, operación de suministradores de servicios básicos, y servicios conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista. El mismo artículo establece que las tarifas finales para el suministro básico se componen de las tarifas reguladas, además de los costos de la energía eléctrica y de los productos asociados adquiridos para satisfacer la demanda básica del suministrador (tarifa = Generación + Transmisión + Distribución + Potencia + Certificados de Energías Limpias + costo de operación del Centro Nacional de Control de Energía + costo de suministrador + servicios conexos + servicios conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista). Los costos de generación procedían de dos fuentes: 1) contratos legados: generación de contratos firmados con el suministrador básico y 2) precios del Mercado Eléctrico Mayorista.

Los artículos 141 y 145 de la Ley de la Industria Eléctrica autorizaron a

Comisión Reguladora de Energía a investigar las inversiones y otros costos incurridos por los suministradores de servicios básicos y determinarán que los costos o inversiones que se recuperarán a través de las tarifas reguladas correspondientes.

Con la reforma energética se busca implementar un modelo de desagregación tarifaria, el cual consisten en designar un cargo por separado para cada componente de servicio: transmisión, distribución, operaciones del sistema, servicios conexos, suministro (minorista) y generación. La desagregación tarifaria es crucial para que los usuarios compren servicios de diferentes competidores.

En general podemos apreciar que la Comisión Reguladora de Energía en materia de Electricidad tiene a través de sus facultades legales la encomienda de aplicar disposiciones de carácter técnico y económico, y la más importante es la que se refiere a la Vigilancia del Mercado, cuyo propósito es vigilar la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y las actuaciones de los Entes Sujetos a Vigilancia (el Centro Nacional de Control de Energía, los Generadores, Suministradores de Servicios Básicos, Suministradores de Servicios Calificados, Suministradores de Último Recurso Comercializadores No Suministradores, Usuarios Calificados Participantes del Mercado, Transportistas, Distribuidores, titulares de Contratos de Interconexión Legados o Generadores Titulares de Permiso en modalidad de Producción Independiente de Energía), a fin de asegurar el funcionamiento eficiente del Mercado Eléctrico Mayorista y el cumplimiento de las Reglas del Mercado.

2.1.2. La Secretaría de Energía.

La Secretaría de Energía se le confiere la facultad de conducir la política energética del país, la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la vigilancia de la operación eficiente del sector. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley de la Industria Eléctrica; en el cual se diseñan y especifican los alcances y facultades con la que cuenta para realizar eficientemente su labor dentro de la Industria Eléctrica.

Artículo 11.- La Secretaría está facultada para:

- I. Establecer, conducir y coordinar la política energética del país en materia de energía eléctrica;*
- II. Formular los programas sectoriales para el desarrollo de la industria eléctrica conforme al Plan Nacional de Desarrollo;*
- III. Dirigir el proceso de planeación y la elaboración del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional;*
- IV. Elaborar y publicar anualmente un informe pormenorizado que permita conocer el desempeño y las tendencias de la industria eléctrica nacional;*
- V. Asegurar la coordinación con los órganos reguladores en materia de la industria eléctrica, las demás autoridades relevantes para la industria eléctrica, el CENACE y el Centro Nacional de Control del Gas Natural;*
- VI. Constituir, en coordinación con la CRE, un comité de evaluación que revisará el desempeño del CENACE y del Mercado Eléctrico Mayorista;*
- VII. Establecer y vigilar los términos para la separación legal de integrantes de la industria eléctrica y la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones;*
- VIII. Llevar a cabo los procedimientos de consulta, y resolver sobre las evaluaciones de impacto social para proyectos de infraestructura relacionados con la industria eléctrica;*
- IX. Establecer los requisitos para la adquisición de Certificados de Energías Limpias;*
- X. Establecer los criterios para el otorgamiento de los Certificados de Energías*

Limpias;

- XI. *Determinar, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, otras tecnologías que se consideran Energías Limpias;*
- XII. *Desarrollar los programas indicativos para la instalación y retiro de Centrales Eléctricas tendientes a satisfacer las necesidades del país, incorporando los requisitos a que se refiere la fracción IX del presente artículo;*
- XIII. *Preparar y coordinar la ejecución de los proyectos estratégicos de infraestructura necesarios para cumplir con la política energética nacional;*
- XIV. *Emitir opinión sobre las Reglas del Mercado;*
- XV. *Emitir opinión sobre la operación del Mercado Eléctrico Mayorista;*
- XVI. *Con opinión de la CRE, establecer los mecanismos, términos, plazos, criterios, bases y metodologías bajo los cuales los Suministradores de Servicios Básicos tendrán la opción de celebrar los Contratos de Cobertura Eléctrica basados en los costos de las Centrales Eléctricas Legadas y los contratos de las Centrales Externas Legadas;*
- XVII. *Establecer criterios para la delimitación de las Centrales Eléctricas, las redes de transmisión, las redes de distribución, los Centros de Carga y el Sistema Eléctrico Nacional, y para clasificar las instalaciones eléctricas en las categorías correspondientes;*
- XVIII. *Fomentar el otorgamiento de créditos y otros esquemas para el financiamiento de Centrales Eléctricas de Generación Limpia Distribuida;*
- XIX. *Establecer obligaciones de cobertura para el Suministro Eléctrico en las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas e instrumentar los mecanismos para dirigir recursos económicos a este fin;*
- XX. *Autorizar los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que sean sometidos por el CENACE o por los Distribuidores y solicitar cambios a los mismos, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE;*
- XXI. *Instruir a los Transportistas y los Distribuidores la ejecución de los proyectos contenidos en los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución;*

- XXII. *Determinar la formación de asociaciones o la celebración de contratos y realizar la convocatoria de particulares a fin de celebrar dichas asociaciones o contratos, en los casos indicados en el artículo 31 de esta Ley;*
- XXIII. *Establecer los porcentajes mínimos y demás condiciones de contenido nacional en la proveeduría de los contratos a que se refiere el artículo 30 de esta Ley, de acuerdo con la naturaleza de la contratación, la regulación tarifaria y conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte;*
- XXIV. *Formar las asociaciones o celebrar los contratos necesarios para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica;*
- XXV. *Determinar y ajustar periódicamente los niveles de consumo o demanda total y de consumo o demanda por Centro de Carga que se requieran para que un Usuario Final se registre como Usuario Calificado, y emitir las disposiciones correspondientes;*
- XXVI. *Determinar las condiciones para la transferencia de los derechos y obligaciones de los Suministradores de Servicios Básicos cuando incumplan con sus obligaciones de pago o de garantía frente al CENACE;*
- XXVII. *Vigilar la aplicación de las metodologías para evaluar la rentabilidad y retornos sobre el capital reportados por las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias integrantes de la industria eléctrica;*
- XXVIII. *Prever la participación de testigos sociales en los procesos de negociación relacionados con la adquisición, uso, goce, servidumbre, ocupación o afectación superficial de los inmuebles, predios, terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de la industria eléctrica, y celebrar convenios de colaboración en relación con lo mismo;*
- XXIX. *Proponer al Ejecutivo Federal la constitución de servidumbres legales;*
- XXX. *Promover la ocupación temporal, parcial o total, o la limitación de los derechos de dominio de los bienes inmuebles que sean necesarios para llevar a cabo las actividades de la industria eléctrica;*
- XXXI. *Administrar los inmuebles de propiedad federal a que esta Ley se refiere, cuya administración no corresponda a la CRE, a las empresas productivas*

del Estado, a sus empresas productivas subsidiarias o al CENACE;

- XXXII. Proponer al titular del Ejecutivo Federal la intervención o requisa de las instalaciones eléctricas en los casos previstos en esta Ley y participar en el procedimiento correspondiente, en los términos del Decreto que al efecto se expida;*
- XXXIII. Requerir y facilitar el acceso a la información señalada en esta Ley y la demás información que, a juicio de la misma Secretaría, permita conocer el desempeño y las tendencias de la industria eléctrica nacional;*
- XXXIV. Autorizar al CENACE la celebración de convenios con los organismos o autoridades que sean responsables de operar los mercados y sistemas eléctricos en el extranjero;*
- XXXV. Autorizar los términos y convenios, así como la formación de asociaciones o celebración de contratos, a que se refiere el Capítulo VI del Título Segundo de la presente Ley;*
- XXXVI. Regular, supervisar y ejecutar el proceso de estandarización y normalización en materia de la seguridad de las instalaciones de los Usuarios Finales;*
- XXXVII. Definir los términos para la aprobación de las unidades de verificación a que alude la fracción V del artículo 33 de esta Ley y expedir los formatos correspondientes;*
- XXXVIII. Verificar el cumplimiento de esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones administrativas aplicables, ordenar y realizar visitas de verificación, requerir la presentación de información e informes y citar a comparecer a los integrantes de la industria eléctrica, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables;*
- XXXIX. Investigar, identificar y denunciar a las personas que realicen actos u omisiones que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, del personal o de los consejeros de las empresas productivas del Estado en la industria eléctrica para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto, en el ámbito de sus atribuciones;*

- XL. Expedir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones administrativas de carácter general en relación con las atribuciones que le confiere esta Ley;*
- XLI. Imponer las sanciones que correspondan en términos de lo dispuesto en esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones jurídicas;*
- XLII. Las demás que éste y otros ordenamientos jurídicos le confieran, y*
- XLIII. Interpretar para efectos administrativos la presente Ley en el ámbito de sus facultades.*

2.2. Entidades de la Administración Pública Federal.

2.2.1.El Centro Nacional de Control de Energía.

El Centro Nacional de Control de Energía, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene a su cargo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, así como proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista y podemos encontrar su origen en el artículo Décimo Sexto Transitorio, inciso b), del Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia energética:

Décimo Sexto. Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:

- b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su Decreto de creación. En dicho Decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado Centro.*

El Decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de

transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

En cumplimiento de lo anterior, el Presidente Enrique Peña Nieto decretó el 28 de agosto de 2014 la creación del Centro Nacional de Control de Energía otorgándole lo necesario para que la Comisión Federal de Electricidad transfiriera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades: la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica las cuales, como lo mencionamos en capítulos anteriores, son áreas estratégicas establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, los bienes destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de tales actividades son consideradas infraestructura estratégica en términos de la Ley de Seguridad Nacional.

En este orden de ideas, la Ley de la Industria Eléctrica establece que el Centro Nacional de Control de Energía tendrá a su cargo el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, así como las demás facultades señaladas en la citada ley y en otras disposiciones aplicables, y que desarrollará prioritariamente sus actividades para garantizar la operación del referido Sistema en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad. Así mismo el artículo 108 de la Ley de la Industria Eléctrica establece:

“Artículo 108. - El CENACE está facultado para:

- I. “Ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional;*
- II. Determinar los actos necesarios para mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad y Continuidad del Sistema Eléctrico Nacional y que deben realizar los Participantes del Mercado, Transportistas y Distribuidores, sujeto a la regulación y supervisión de la CRE en dichas materias;*
- III. Llevar a cabo los procesos de revisión, ajuste, actualización, y emisión de las*

Disposiciones Operativas del Mercado, con sujeción a los mecanismos y lineamientos que establezca la CRE;

- IV. Operar el Mercado Eléctrico Mayorista en condiciones que promuevan la competencia, eficiencia y no indebida discriminación;*
- V. Determinar la asignación y el despacho de las Centrales Eléctricas, de la Demanda Controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional;*
- VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y Productos Asociados que derivan del Mercado Eléctrico Mayorista, de conformidad con las Reglas del Mercado;*
- VII. Facturar, procesar o cobrar los pagos que correspondan a los integrantes de la industria eléctrica, de conformidad con esta Ley, las Reglas del Mercado y las demás disposiciones correspondientes;*
- VIII. Llevar a cabo subastas para la celebración de Contratos de Cobertura Eléctrica entre los Generadores y los representantes de los Centros de Carga;*
- IX. Previa autorización de la CRE, llevar a cabo subastas a fin de adquirir potencia cuando lo considere necesario para asegurar la Confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, y gestionar la contratación de potencia en casos de emergencia;*
- X. Coordinar la programación del mantenimiento de las Centrales Eléctricas que son representadas por Generadores en el Mercado Eléctrico Mayorista, así como de los elementos de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista;*
- XI. Formular y actualizar un programa para la operación de las Centrales Eléctricas y de la Demanda Controlable Garantizada que presenten limitaciones sobre la energía total que pueden generar o dejar de consumir en un periodo, y calcular el costo de oportunidad con el que serán asignadas y despachadas;*
- XII. Llevar el registro de costos y capacidades de las Centrales Eléctricas y de*

las capacidades de la Demanda Controlable Garantizada e informar a la CRE respecto a la consistencia entre las ofertas al Mercado Eléctrico Mayorista y los datos registrados;

- XIII. Determinar los elementos de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista y determinar la asignación de responsabilidades y procedimientos de coordinación con los Transportistas y Distribuidores;*
- XIV. Formular y proponer a la Secretaría los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista;*
- XV. Identificar los Participantes del Mercado que sean beneficiarios de las ampliaciones referidas en el inciso anterior;*
- XVI. Proponer a la CRE los criterios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 34 de esta Ley;*
- XVII. Someter a la autorización de la CRE las especificaciones técnicas generales requeridas para la interconexión de nuevas Centrales Eléctricas y la conexión de nuevos Centros de Carga y las demás especificaciones técnicas generales requeridas;*
- XVIII. Cuando por la naturaleza de una nueva Central Eléctrica o Centro de Carga se requiera establecer características específicas de la infraestructura requerida, establecer dichas características para cada caso particular;*
- XIX. Instruir a los Transportistas y los Distribuidores la celebración del contrato de interconexión o de conexión y la realización de la interconexión de las Centrales Eléctricas o conexión de los Centros de Carga a sus redes;*
- XX. Calcular las aportaciones que los interesados deberán realizar por la construcción de obras, ampliaciones y modificaciones de transmisión y distribución cuando los costos no se recuperen a través del cobro de las Tarifas Reguladas y otorgar los Derechos Financieros de Transmisión que correspondan;*
- XXI. Administrar los Derechos Financieros de Transmisión en los términos que*

- establezcan las Reglas del Mercado;*
- XXII. Evaluar la conveniencia técnica de que las Redes Particulares se integren a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución;*
 - XXIII. Desarrollar y llevar a cabo la capacitación para los Participantes del Mercado, las autoridades, y otras personas que la requieran;*
 - XXIV. Someter a la autorización de la CRE los modelos de convenios y contratos que celebrará con los Transportistas, los Distribuidores y los Participantes del Mercado, entre otros;*
 - XXV. Celebrar los convenios y contratos que se requieran para la operación del Mercado Eléctrico Mayorista;*
 - XXVI. Exigir las garantías necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los Participantes del Mercado;*
 - XXVII. Restringir o suspender la participación en el Mercado Eléctrico Mayorista a quienes incurran en incumplimientos graves, en los términos de las Reglas del Mercado, e instruir la suspensión del servicio de los Usuarios Calificados Participantes del Mercado por incumplimiento de sus obligaciones de pago o de garantía;*
 - XXVIII. Promover mecanismos de coordinación con los integrantes de la industria eléctrica para mantener y restablecer el suministro de energía del sistema eléctrico en caso de accidentes y contingencias;*
 - XXIX. Requerir información a los Participantes del Mercado necesaria para el cumplimiento de sus funciones;*
 - XXX. Publicar informes sobre el desempeño y evolución del Mercado Eléctrico Mayorista con la periodicidad y en los términos que se determinen por la CRE;*
 - XXXI. Participar en comités consultivos para la elaboración de proyectos de normalización sobre bienes o servicios relacionados con su objeto;*
 - XXXII. Mantener la seguridad informática y actualización de sus sistemas que le permitan cumplir con sus objetivos;*
 - XXXIII. Coordinar actividades con los organismos o autoridades que sean responsables de operar los mercados y sistemas eléctricos en el extranjero*

y, con la autorización de la Secretaría, celebrar convenios con los mismos, y XXXIV. Las demás que éste y otros ordenamientos jurídicos le confieran en la materia”.

Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

GAS NATURAL. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA POR EL MANUAL DE COORDINACIÓN RELATIVO A LOS ADMINISTRADORES DE ESE HIDROCARBURO, DE INTERCAMBIAR INFORMACIÓN CON EL CENTRO NACIONAL DE CONTROL DE ENERGÍA (CENACE) –POR SU IMPACTO EN EL MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA–, AL DERIVAR DE UNA CLÁUSULA HABILITANTE OTORGADA A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA NORMATIVA Y DE RESERVA DE LEY. Si bien es cierto que el artículo 94 de la Ley de la Industria Eléctrica dispone que la operación del mercado eléctrico mayorista estará a cargo del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), quien tiene, entre otras facultades, la de llevar a cabo los procesos de revisión, ajuste, actualización y emisión de las disposiciones operativas del mercado, con sujeción a los mecanismos y lineamientos que establezca la Comisión Reguladora de Energía, también lo es que la emisión del Manual de Coordinación de Gas Natural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2018, el cual establece las reglas generales para la coordinación entre el CENACE, los administradores de gas natural y los generadores, en relación con la disponibilidad de dicho hidrocarburo, los procedimientos para llevar a cabo el intercambio de información entre aquéllos, el uso que se dará a ésta y su impacto en el mercado eléctrico, es una medida regulatoria que la Secretaría de Energía adoptó en ejercicio de la cláusula habilitante otorgada por el legislador federal en el artículo tercero transitorio, tercer párrafo, de la Ley de la Industria Eléctrica para que, por única ocasión, expidiera las reglas del mercado eléctrico mayorista, las cuales incluirían las bases y disposiciones operativas correspondientes. Por tanto, la obligación impuesta por dicho manual a los administradores de gas natural, de intercambiar información con el CENACE, no transgrede los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley.

Amparo en revisión 182/2018. Energía Occidente de México, S. de R.L. de C.V. 22 de marzo de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Suárez Camacho. Secretario: Víctor Hugo Figueroa Carro.

Esta tesis se publicó el viernes 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época Registro: 2019945 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 66, mayo de 2019, Tomo III Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: I.1o.A.E.255 A (10a.) Página: 2580

Una de las facultades principales del Centro Nacional de Control de Energía es operar el Mercado Eléctrico Mayorista en condiciones que promuevan 1) la competencia, 2) eficiencia y 3) imparcialidad, mediante la asignación y despacho óptimos de las Centrales Eléctricas, así como de los programas de importación y exportación para satisfacer la demanda de energía del Sistema Eléctrico Nacional.

A su vez, el Centro Nacional de Control de Energía es responsable de formular los programas de ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista, que forman parte del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional y que serán autorizados por la Secretaría de Energía.

El Centro Nacional de Control de Energía, que antes de la reforma formaba parte de Comisión Federal de Electricidad, se transforma en un organismo público descentralizado encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional. Con ello se dispone que un tercero imparcial(y ya no la propia Comisión Federal de Electricidad), sea quien controle y opere el Mercado Eléctrico Mayorista, garantizándose a los generadores el acceso abierto equitativo a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución. La garantía de acceso permitirá la inclusión de los generadores a un mercado donde puedan vender su producción y acceder a la red que se requiere para entregarla, con lo que se impulsará la inversión en nuevas centrales de generación con tecnologías limpias eficientes.

CAPÍTULO CUARTO

LA NUEVA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

El 11 de agosto de 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto expidió la Nueva Ley de la Industria Eléctrica. Dicho ordenamiento fue producto del análisis y mejoramiento de la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938, y de su Reglamento, por lo que se recupera la visión del Presidente Lázaro Cárdenas en muchos apartados referentes al control y vigilancia de las actividades de la industria eléctrica; se modifican las modalidades de intervención administrativa del Estado en la industria, permitiéndole a éste otorgar permisos, autorizaciones y registros para que tanto los particulares, como empresas públicas o Empresas Productivas del Estado, desempeñen en libre ejercicio las actividades de la industria a lo largo de la cadena de valor. Pero lo más relevante fue que hasta el año de 2014, el Estado atendió las recomendaciones que realizó el Comité para el Estudio de la Industria Eléctrica en el año de 1953.

Las actividades de la industria eléctrica son de jurisdicción federal, por lo que, tanto las autoridades administrativas y jurisdiccionales proveerán lo necesario para que no se interrumpan dichas actividades. Unos de los objetivos de dicha Ley consiste en el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

Asimismo, uno de los factores más representativos de este nuevo ordenamiento es que el “Suministro Eléctrico” es un servicio de interés público y se constituye como una actividad prioritaria para el desarrollo nacional. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. De igual forma, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de la Ley y de las disposiciones aplicables.

La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, son áreas estratégicas por lo que en estas materias el Estado mantendrá su titularidad, sin perjuicio de que

pueda celebrar contratos con particulares.

Esta reforma busca implementar el modelo de competencia minorista, el cual permite a todos los clientes elegir a su suministrador. Hay acceso abierto a la infraestructura de transmisión y distribución.

Resumen de los modelos económicos de estructura de la industria eléctrica desde 1960 a la actualidad:

Característica	Modelo: Monopolio 1960	Modelo: Comprador Único 1992	Modelo 3: Competencia Mayorista 2013	Modelo 4: Competencia Minorista ¿?
Definición	Una entidad controla toda la industria (no hay competencia).	Competencia en generación mediante contratos de compra a largo plazo.	Competencia en generación y suministro a distribuidores.	Competencia entre empresas tanto en generación como en comercialización al usuario.
Competencia en Generadores	No	Productores Independientes de Energía y Comprador único.	Sí	Sí
¿Elección de tipo de comercialización?	No	No	Sí	Sí
¿Elección de suministrador?	No	No	Sí	Sí
Mercado Eléctrico competitivo	No existe	No existe	Sí	Sí
Transmisión	Bajo control del monopolio.	Bajo el control del comprador único.	Acceso abierto.	Empresas públicas y privadas.

1. Concepto, características y alcances de las actividades en la cadena de valor de la industria eléctrica.

La industria eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, así como la operación del Mercado Eléctrico Mayorista.

El sector eléctrico comprende a la industria eléctrica y la proveeduría de insumos primarios para dicha industria. Dichas actividades se realizarán de manera independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal; de la misma manera, se separarán el Suministro de Servicios Básicos y las otras modalidades de comercialización, esta división industrial ofrece la posibilidad de que en cada una de las etapas participen empresas del sector público y privado (con excepción, como lo señalamos en apartados anteriores, las actividades consideradas áreas estratégicas). En este capítulo explicaremos y analizaremos los alcances de cada una de estas etapas de la cadena de valor.

1.1. Proveeduría de insumos primarios para dicha industria.

La proveeduría de insumos primarios es sumamente amplia, abarca la comercialización de Gas Natural, carbón y otros combustibles; refacciones, entre otros para la operación de las actividades de las distintas etapas de la cadena de valor.

1.2. Generación.

Los protagonistas en esta primera etapa son las centrales eléctricas, como lo han sido a lo largo de la regulación de la industria eléctrica desde el Porfiriato, y que de conformidad con el artículo 3 fracción de la Ley de la Industria Eléctrica, son aquellas Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y productos asociados; es decir, una instalación capaz de convertir la energía mecánica, obtenida mediante otras fuentes de energía primaria, en energía eléctrica. Para realizar la conversión de energía mecánica en eléctrica, se emplean unas máquinas denominadas generadores, que constan de dos piezas fundamentales: el estator y el rotor. La primera de ellas es una armadura metálica

cubierta en su interior por unos hilos de cobre, que forman diversos circuitos. La segunda, el rotor, situada en el interior del estator, está formada en su parte interior por un eje, y en su parte más externa por unos circuitos, que se transforman en electroimanes cuando se les aplica una pequeña cantidad de corriente. Cuando el rotor gira a gran velocidad, debido a la energía mecánica aplicada, se producen unas corrientes en los hilos de cobre del interior del estator. Estas corrientes proporcionan al generador la denominada fuerza electromotriz, capaz de proporcionar energía eléctrica a cualquier sistema conectado a él.

Resulta interesante que en el actual marco jurídico nacional se establecen tres tipos de centrales eléctricas, a saber, 1) la central Eléctrica 2) la Central Eléctrica Legada y 3) la Central Externa Legada. La primera se refiere a aquellas que están sujetas completamente a la observancia de la Nueva Ley de la Industria Eléctrica, al “régimen LIE”. Las Centrales Eléctricas Legadas son aquellas que, a la entrada en vigor la Ley de la Industria Eléctrica no cuentan con un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:

- a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado y se encuentra en condiciones de operación, o
- b) Cuya construcción y entrega se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa.

Respecto a lo anterior, en los tiempos de la nacionalización de la industria eléctrica las centrales eléctricas del Estado no requerían permiso para funcionar, y justamente en la actualidad estas centrales siguen en operación, pero, con la reciente entrada en vigor de la Ley de Industria Eléctrica, se les conoce como centrales eléctricas legadas; y aquellas cuya construcción y entrega se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión directa se refieren a todas aquellas centrales producto de los llamados “Proyectos llave en mano”. En estos proyectos, una empresa privada ganadora de una licitación se encargaba del financiamiento y la construcción de la obra de infraestructura,

mientras que el Estado le pagaba una vez que el particular entregaba dicha obra en operación. Actualmente a este esquema se le llama Obra Pública Financiada (OPF) y buena parte de la infraestructura actual del sector eléctrico se ha construido bajo este concepto.

El tercer y último tipo de las centrales eléctricas es la conocida como Central Externa Legada, la cual, a la entrada en vigor de la Ley de la industria eléctrica se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de producción independiente, o cuya construcción y operación se ha incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en modalidad de inversión condicionada; nos referimos a todas aquellas centrales que están sujetas al régimen legado, es decir, son reguladas, hasta la fecha, por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Conviene resaltar que la generación externa a la Comisión Federal de Electricidad (Productor independiente de Energía, Autoabastecimiento, Cogeneración y Pequeña Producción) siempre ha requerido permiso y al continuar vigente dicho acto administrativo seguirán operando en los términos y condiciones originalmente autorizadas; por lo que bajo el nuevo modelo regulatorio, estas centrales no requieren obtener un permiso nuevo, a menos que deseen migrar a la modalidad única actual: permiso de generación.

Todas las centrales anteriormente señaladas son operadas por los generadores, quienes a la luz de la Ley de la Industria Eléctrica son aquellos titulares de uno o varios permisos para generar electricidad en centrales eléctricas, o bien, aquellos que son titulares de un contrato de Participante del Mercado que representa en el Mercado Eléctrico Mayorista a dichas centrales o, con la autorización de la Comisión Reguladora de Energía, a las centrales eléctricas ubicadas en el extranjero; pero también se reconoce la existencia de Generadores Exentos, quienes son propietarios o poseedores de una o varias centrales eléctricas que no requieren ni cuentan con permiso para generar energía eléctrica.

Entonces, en la generación de electricidad se establecen tres tipos de generadores: (1) las centrales eléctricas con capacidad mayor o igual a 0.5 MegaWatts (MW); (2) las centrales de cualquier tamaño representadas en el

Mercado Eléctrico Mayorista, y (3) los generadores exentos, que serán las centrales destinadas al uso propio en emergencias o interrupciones en el suministro eléctrico, sin embargo, estas centrales podrán vender su energía eléctrica a través de un suministrador. Las dos primeras centrales referidas necesitarán celebrar contratos de interconexión, los cuales serán emitidos por la Comisión Reguladora de Energía, mientras que la tercera queda exenta de cualquier requisito.

Así, los generadores, a través de sus centrales eléctricas, producen la energía eléctrica según el pronóstico del Centro Nacional de Control de Energía de la demanda a corto plazo del Sistema Eléctrico Nacional, del despacho de las unidades, o bien, la generación eléctrica puede ser el resultado de un planeamiento operativo complejo que depende de los compromisos contractuales de las empresas generadoras con los suministradores o los usuarios finales a través de contratos de cobertura.

No se omite señalar que la oferta eléctrica se determina en función de las fuerzas de la naturaleza o de la forma en que se genera el fluido eléctrico en las respectivas centrales. Así, por ejemplo, las centrales hidroeléctricas dependen del caudal de un río, las centrales eólicas de la magnitud del viento y las centrales solares de la cantidad de energía solar.

Por otra parte, en materia de generación y comercialización de energía eléctrica, la reforma constitucional permite la apertura a la inversión privada. La participación de particulares, junto con la Comisión Federal de Electricidad, en la generación de energía eléctrica permite que la instalación de nuevas centrales se lleve a cabo de manera más eficiente. Para ello, la Comisión Federal de Electricidad podrá construir nuevas plantas, modernizar la base de generación e incrementar su competitividad, mientras los particulares podrán instalar nuevas plantas para vender su energía al Mercado Eléctrico Mayorista, a suministradores o usuarios calificados.

1.2.1. Generación distribuida

En el nuevo esquema regulatorio que ofrece la Ley de la Industria Eléctrica se encuentra la modalidad de Generación Distribuida, la cual persigue generar un ahorro económico en la factura del servicio eléctrico de los particulares para que al mismo tiempo se contribuya a la mitigación del cambio climático. Este modelo cumple con las siguientes características:

- a) Se realiza por un Generador Exento en los términos de Ley de la industria eléctrica, y
- b) Se realiza en una central eléctrica que se encuentra interconectada a un circuito de distribución que contenga una alta concentración de centros de carga, en los términos de las Reglas del Mercado.

En ese mismo sentido, el artículo 3, fracción XX de la Ley de Transición Energética define esta modalidad de generación como Generación limpia distribuida, y señala las siguientes características:

- a) Se realiza por un Generador Exento;
- b) Se realiza en una central eléctrica que se encuentra interconectada a un circuito de distribución que contenga una alta concentración de centros de carga, en los términos de las Reglas del Mercado, y
- c) Se realiza a partir de Energías Limpias.

Básicamente nos referimos a la producción de electricidad con instalaciones que son suficientemente pequeñas en relación con las grandes centrales de generación, como paneles solares, pequeños aerogeneradores u otras tecnologías; de forma que se puedan conectar casi en cualquier punto de un sistema eléctrico. Son sistemas de generación eléctrica o de almacenamiento, que están situados dentro o cerca de los centros de carga.

La particularidad de la Generación Distribuida con Interconexión consiste en que los excedentes generados por dichas tecnologías pueden ser inyectado a la red

eléctrica, y que en períodos donde no hay generación, (por ejemplo, tratándose de celdas fotovoltaicas que no puedan operar de noche) pero sí hay consumo por parte del particular este pueda adquirir la electricidad de la red eléctrica pública. Al final de cada periodo de facturación se hace un balance entre la electricidad inyectada a la red y aquella consumida de la red.

De conformidad con el artículo 68 de la Ley de la Industria Eléctrica, la Generación Distribuida contará con acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las Redes Generales de Distribución, así como el acceso a los mercados donde pueda vender su producción.

Para efectos de lo anterior, la fracción II del citado artículo, señala que las especificaciones técnicas generales requeridas para la interconexión de nuevas Centrales Eléctricas incluirán provisiones específicas para la Generación Distribuida, a fin de que, en casos típicos, las solicitudes de interconexión de estas Centrales Eléctricas no requieran estudios para determinar las características específicas de la infraestructura requerida.

Podemos decir entonces que la generación distribuida es la generación o el almacenamiento de energía eléctrica a pequeña escala (las capacidades estándar están en un rango de 0.5 kW hasta los 500 kW), lo más cercana al centro de carga, con la opción de interconectarse en las Redes Generales de Distribución del Sistema Eléctrico Nacional para comprar faltantes o vender excedentes.

1.2.2. Abasto aislado

Otra modalidad de generación es el abasto aislado, esto es, centrales eléctricas con capacidad mayor o igual a 0.5 MW de generación y que requieren un Permiso como Generador, y que de conformidad con el artículo 22 de la Ley de la Industria Eléctrica, se entenderá como la generación o importación de energía eléctrica para:

- a) La satisfacción de necesidades propias.
- b) La exportación, sin transmitir dicha energía por:
 - i. La Red Nacional de Transmisión, y

ii. Las Redes Generales de Distribución.

- c) No constituyen transmisión de energía por la Red Nacional de Transmisión o por las Redes Generales de Distribución.

Para cubrir necesidades propias se debe utilizar una red eléctrica privada, y no la infraestructura de transmisión o de distribución del Sistema Eléctrico Nacional, esto se puede confirmar atendiendo el contenido del Criterio de interpretación 2.1. Interpretación de “necesidades propias” del ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía, por el que se emite el criterio de interpretación del concepto "necesidades propias", establecido en el artículo 22 de la Ley de la Industria Eléctrica, y por el que se describen los aspectos generales aplicables a la actividad de Abasto Aislado, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 2017); este instrumento señala que se deberá entender por “necesidades propias” a la generación eléctrica consumida por los centros de carga de una sola persona física o moral, o bien, de un conjunto de éstas que pertenezcan a un mismo Grupo de Interés Económico. En estos casos, para ser considerado como Abasto Aislado, el titular del permiso de generación deberá ser:

- a) La persona física o moral que consuma la energía eléctrica,
- b) Una de las personas que conforman el conjunto referido, o
- c) La empresa de generación, siempre y cuando forme parte del mismo grupo de interés económico.

Respecto al tema de la exportación, de conformidad con la Base 3.2.15 “Precisiones acerca de otras entidades involucradas en el mercado” de las Bases del Mercado, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2015:

“Base 3.2.15 “Precisiones acerca de otras entidades involucradas en el mercado: Las Centrales que programen importaciones o exportaciones de energía para Abasto Aislado a través de una red privada que no esté interconectada al

Sistema Eléctrico Nacional, no requieren de la suscripción de un contrato de Participante del Mercado. En el caso de que la red privada esté interconectada al Sistema Eléctrico Nacional, requerirán de la suscripción de un contrato de Participante del Mercado en la modalidad que corresponda, en los términos de la Base 3.3.26 de las bases del mercado.”

Entonces, en el Abasto Aislado la central eléctrica realizará la entrega física de la energía eléctrica a los centros de carga en abasto aislado sin transmitir dicha energía por la Red Nacional de Transmisión o por las Redes Generales de Distribución; es decir, utilizando una Red Particular. El titular del permiso de generación podrá celebrar contratos con un tercero para realizar, de manera enunciativa más no limitativa, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para generar energía eléctrica. y el criterio se confirma en la Base 2.1.1 abasto aislado de las Bases del Mercado el cual señala que el uso de energía generada en una central eléctrica para suministrar los usos propios de la misma central eléctrica no se considera abasto aislado.

Derivado de lo anterior conviene hablar, brevemente, de la Generación Local la cual es otra de las modalidades de generación. Esta se refiere a la generación o importación de energía eléctrica para la satisfacción del consumo de uno o varios usuarios finales que pertenezcan o no al mismo Grupo de Interés Económico o para la exportación, sin transmitir dicha energía por la Red Nacional de Transmisión o por las Redes Generales de Distribución. En el mismo sentido que Abasto Aislado, las instalaciones de Generación Local podrán o no estar interconectadas o conectadas, según corresponda, de forma permanente o temporal a la Red Nacional de Transmisión o por las Redes Generales de Distribución para la venta de excedentes o compra de faltantes, de energía eléctrica y Productos Asociados a través del punto de interconexión o conexión. La Generación Local no constituye una nueva modalidad en la titularidad de permisos para generar electricidad que otorga la Comisión Reguladora de Energía, o bien, en la titularidad de un contrato de Participante del Mercado que representa en el Mercado Eléctrico Mayorista a

centrales eléctricas.

Podemos señalar del contenido de este apartado, de la actividad de generación, que existe una ruptura de paradigma respecto a los alcances de la actividad de generación. Como bien se sabe, hasta finales del siglo XX fue evidente el predominio de la Comisión Federal de Electricidad como la única empresa prestadora del suministro eléctrico, hoy en día no solo habrá más competidores para realizar dicha actividad, sino que también se busca incentivar que cada particular pueda generar sus propia energía eléctrica a través de tecnologías que impactan benéficamente al ambiente, como lo es la generación distribuida, y ya no dependan directamente de un suministrador para contar con el fluido eléctrico.

1.3. Transmisión y Distribución

La actividad de transmisión y distribución son las dos etapas siguientes de la cadena de valor en la industria eléctrica, una vez que las centrales eléctricas están interconectadas al Sistema Eléctrico Nacional, es decir, a un sistema de redes (líneas o conductores físicos) de alta tensión (Red Nacional de Transmisión). Se transporta la energía eléctrica generada, que cruza largas distancias, hasta las subestaciones de transformación que reducen el voltaje de la energía eléctrica (Redes Generales de Distribución).

La actividad de Transmisión es aquella que tiene por objeto conducir energía eléctrica desde las centrales eléctricas a través de líneas, subestaciones, elementos de transformación, requiriendo de equipos y actividades implícitas asociadas como la operación física, mantenimiento, modernización del equipo, compensación, protección, conmutación, medición y monitoreo, entre otros, con el fin de entregar la energía eléctrica al Mercado Eléctrico Mayorista o a usuarios finales o a las Redes Generales de Distribución. Esta actividad es desempeñada por los transportistas quienes de conformidad con la Ley de la Industria Eléctrica son aquellos organismos o empresas productivas del Estado, o sus empresas productivas subsidiarias, que presten el Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica; de esta manera, se confirma que dicha función está eminentemente a cargo del Estado, es decir, no existe la posibilidad de que se otorguen permisos o concesiones para prestar dicho

servicio.

Al analizar el texto de este concepto podemos deducir que el Estado asume completamente y exclusivamente la responsabilidad de la dirección y operación del servicio, aportando todos los recursos necesarios; no es posible señalar que este servicio es prestado por personas de derecho privado, o por medio de concesión.

Aunado a ello, los transportistas serán responsables de construir, mantener, modernizar y ampliar las instalaciones de transmisión, con la participación e instrucciones que, en materia de Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional y operación del Mercado Eléctrico Mayorista realice el Centro Nacional de Control de Energía.

La actividad de distribución es aquella que tiene por objeto la transferencia de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la Red Nacional de Transmisión su conducción y conversión de voltaje mediante líneas, subestaciones y equipos de transformación, compensación, protección, conmutación, medición, monitoreo, comunicación y operación, entre otros, así como la interconexión de generadores en media y baja tensión, entre otras actividades, y la entrega de energía eléctrica a los centros de carga conectados a dichas redes. Dicha actividad es realizada por los organismos o Empresas Productivas del Estado o sus Empresas Productivas Subsidiarias, que presten el Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica.

En conclusión, los transportistas y distribuidores deberán dar acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución, y permitir todas aquellas interconexiones de centrales eléctricas y conexiones de centros de carga que resulten viables, cuando ello sea técnicamente factible. Además, deberán cumplir con las disposiciones en materia de calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad que al efecto establezca la Comisión Reguladora de Energía, así como llevar a cabo la prestación de los servicios sujetándose a las instrucciones, órdenes y definiciones que el Centro Nacional de Control de Energía emita en el ejercicio de sus atribuciones y del Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional.

1.4. Comercialización

Llegados a la etapa de Comercialización, conviene señalar que esta es desempeñada por los comercializadores, quienes son titulares de un contrato de Participante del Mercado y que tienen por objeto realizar alguna de las transacciones señaladas en el artículo 96 de Ley de la Industria Eléctrica:

“Artículo 96.- Las Reglas del Mercado establecerán procedimientos que permitan realizar, al menos, transacciones de compraventa de:

- I. Energía eléctrica*
- II. Servicios Conexos que se incluyan en el Mercado Eléctrico Mayorista;*
- III. Potencia o cualquier otro producto que garantice la suficiencia de recursos para satisfacer la demanda eléctrica;*
- IV. Los productos anteriores, vía importación o exportación;*
- V. Derechos Financieros de Transmisión;*
- VI. Certificados de Energías Limpias, y*
- VII. Los demás productos, derechos de cobro y penalizaciones que se requieran para el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional.*

Asimismo, las Reglas del Mercado establecerán los requisitos mínimos para ser Participante del Mercado, determinarán los derechos y obligaciones de los Participantes del Mercado y definirán mecanismos para la resolución de controversias.”

Entonces, para poseer la calidad de comercializador la persona deberá celebrar con el Centro Nacional de Control de Energía el contrato de Participante del Mercado, y este puede ser en distintas modalidades, como Generador, Comercializador, Suministrador, Comercializador no Suministrador o Usuario Calificado;

De las modalidades anteriormente señaladas conviene analizar dos de las figuras más importantes en el Mercado: los Suministradores y los Comercializadores no Suministradores.

1.4.1. Suministradores

El artículo 3, fracción LII de la Ley de la Industria Eléctrica define al Suministro Eléctrico como el conjunto de productos y servicios requeridos para satisfacer la demanda y el consumo de energía eléctrica de los Usuarios Finales, regulado cuando corresponda por la Comisión, y que comprende:

- a) Representación de los Usuarios Finales en el Mercado Eléctrico Mayorista;
- b) Adquisición de la energía eléctrica y Productos Asociados, así como la celebración de Contratos de Cobertura Eléctrica, para satisfacer dicha demanda y consumo;
- c) Enajenación de la energía eléctrica para su entrega en los centros de carga de los Usuarios Finales, y facturación, cobranza y atención a los Usuarios Finales.

En este orden de ideas, quienes ejecutarán dichas actividades atendiendo el contenido de la Ley de la Industria Eléctrica serán los Suministradores.

Artículo 3, de la Ley de la Industria Eléctrica:

XLVIII.- Suministrador: Comercializador titular de un permiso para ofrecer el Suministro Eléctrico en la modalidad de Suministrador de Servicios Básicos, Suministrador de Servicios Calificados o Suministrador de Último Recurso y que puede representar en el Mercado Eléctrico Mayorista a los Generadores Exentos;

Llegados a este punto, existen, como mencionamos en líneas anteriores, tres clases de suministradores, a saber, Suministrador de Servicios Básicos, Suministrador de Servicios Calificados y Suministrador de Último Recurso quienes ofrecen el Suministro Básico a Usuarios de Suministro Básicos, Suministro Calificado a Usuarios Calificados y Suministro de Último Recurso a Usuarios de Último Recurso.

En este sentido, conviene remarcar el contenido del artículo 48 de la Ley de la Industria Eléctrica, establece los límites competenciales de las modalidades la

prestación del suministro eléctrico a saber:

Artículo 48 de la Ley de la Industria Eléctrica. – Con excepción de los Usuarios Calificados, los Suministradores de Servicios Básicos ofrecerán el Suministro Básico a todas las personas que lo soliciten y cuyos Centros de Carga se encuentren ubicados en las zonas donde operen, siempre que ello sea técnicamente factible y cumpla con las disposiciones aplicables, en condiciones no indebidamente discriminatorias.

Los Suministradores de Servicios Calificados podrán ofrecer el Suministro Calificado a los Usuarios Calificados en condiciones de libre competencia.

Los Suministradores de Último Recurso ofrecerán el Suministro de Último Recurso a todos los Usuarios Calificados que lo requieran y cuyos Centros de Carga se encuentren ubicados en las zonas donde operen, siempre que ello sea técnicamente factible y cumpla con las disposiciones aplicables, en condiciones no indebidamente discriminatorias.

En caso de que los Suministradores de Servicios Básicos o los Suministradores de Último Recurso nieguen o dilaten el Suministro Eléctrico, la Comisión Reguladora de Energía determinará si existe causa justificada para ello.

En relación con lo anterior, la Comisión Reguladora de Energía, mediante la resolución Núm. RES/999/2015 expidió las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen las condiciones generales para la prestación del suministro eléctrico, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 2016, y en sus numerales 7, 26 y 35 establece las características de cada una de las modalidades de servicio, por lo que me permitiré transcribir las más importantes para nuestro estudio:

Numeral 7. de las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen las Condiciones Generales para la Prestación del Suministro Eléctrico (DACG de Suministro).

De la naturaleza del suministro básico:

I. [...]

II. El Suministro Básico debe ofrecerse por los Suministradores de Servicios Básicos, a todas las personas que lo soliciten que no sean Usuarios Calificados.

III. El carácter universal del Suministro Básico, por otra parte, le confiere a los Transportistas y Distribuidores, por cuenta de la Nación, la obligación de ampliar la cobertura de este servicio para atender a las comunidades rurales y zonas urbanas marginadas en los términos y condiciones que fije la Secretaría de Energía conforme lo señalan los artículos 14, 29 y 30 de la Ley; mientras que el artículo 115 de la misma Ley le asigna a los Suministradores de Servicios Básicos la obligación compartida de prestar el Suministro Eléctrico en sus zonas de operación donde se haya ampliado la cobertura de la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución. Para cumplir con la obligación señalada en esta fracción los Suministradores de Servicios Básicos, Transportistas y Distribuidores podrán recibir recursos del Fondo de Servicio Universal Eléctrico, además de la tarifa especial que se establezca para tal fin, de ser el caso.

IV. Los Suministradores de Servicios Básicos no estarán obligados a ofrecer servicios públicos a los Usuarios Finales, siendo esta una obligación del orden de gobierno que en su caso corresponda.

Numeral 26. de las DACG de Suministro, características del suministro calificado: El Suministro Calificado se dará dentro de un marco de libre competencia entre Participantes del Mercado.

I. Quedan excluidos de poder recibir el Suministro Calificado los Usuarios de Suministro Básico y los Usuarios Calificados Participantes del Mercado.

II. Los Suministradores Calificados serán libres de acordar los términos contractuales que a sus intereses convengan, mientras estos no se contrapongan a lo previsto para dichos Suministradores en las presentes Condiciones Generales ni a ninguna otra disposición jurídica aplicable. Cualquiera de las

partes podrá solicitar la intervención de una unidad de inspección acreditada por la Comisión Reguladora de Energía en caso de duda.

III. Para los efectos del artículo 48 de la Ley se entenderá que la zona donde opere el Suministrador son las demarcaciones geográficas específicas comprendidas en el permiso emitido por la Comisión Reguladora de Energía, de conformidad con las disposiciones administrativas de carácter general aplicables.

IV. El Suministro Calificado será opcional para aquellos Usuarios Finales que cumplan los requisitos plasmados en los artículos 59 y Transitorio Décimo Quinto de la Ley, y obligatorio para aquellos que se encuentren en los supuestos del artículo 60 de la Ley.

La aplicación de un Depósito de Garantía en el Suministro Calificado será negociada libremente entre las partes, sin necesidad de ser aprobado previamente por la Comisión Reguladora de Energía.

Numeral 35. de las DACG de Suministro la prestación del suministro de último recurso:

I. El Suministrador de Último Recurso está obligado a prestar el servicio, por tiempo limitado, a todos los Usuarios Calificados en la zona de operación de su permiso y a los Generadores Exentos que lo requieran, en apego a los artículos 48, 56, 57 y 60 de la Ley.

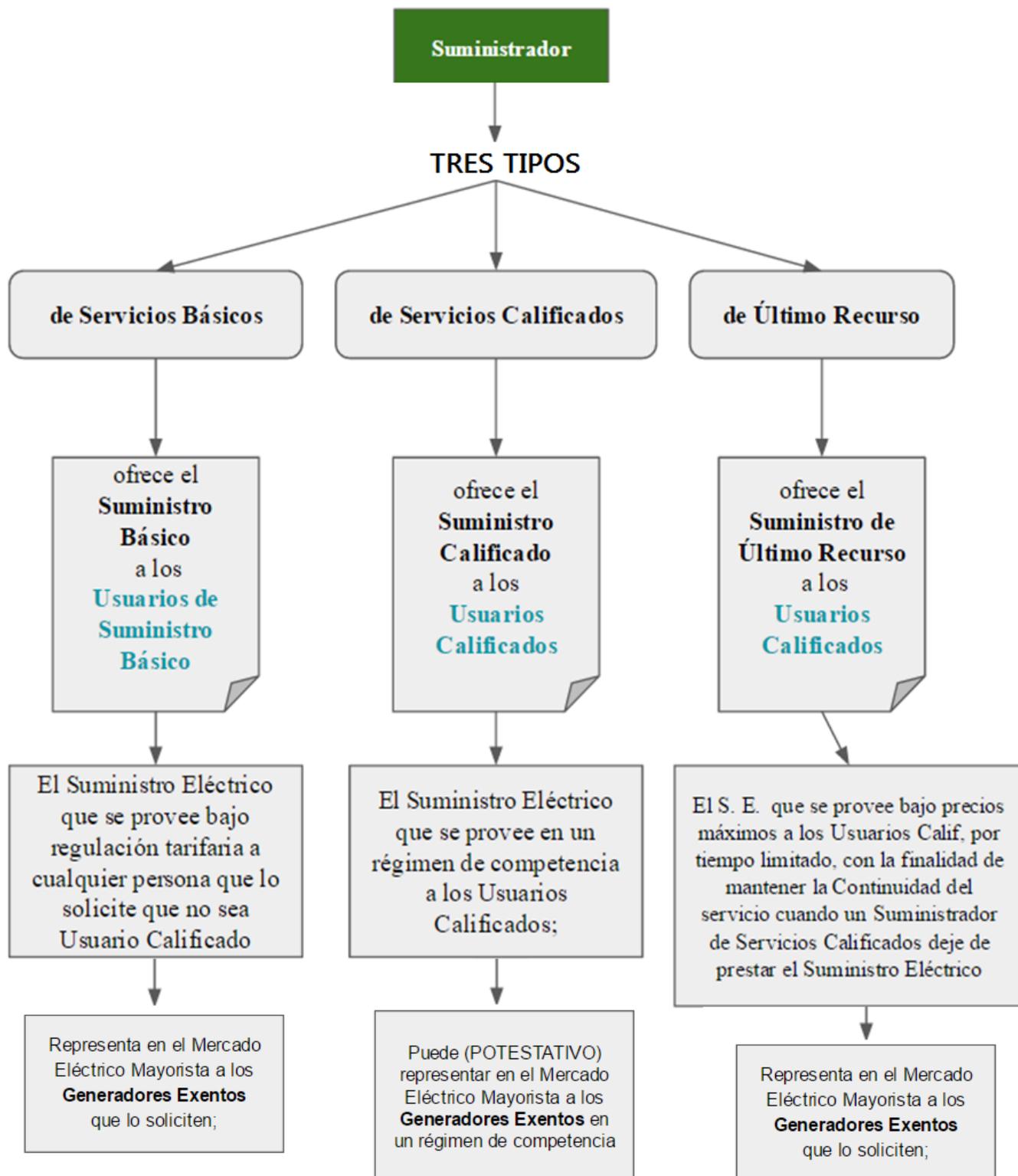
En apego a los artículos 56 y 60 de la LIE, la prestación del servicio del Suministro de Último Recurso se aplicará en los siguientes supuestos: i) cuando se actualicen las condiciones establecidas en la LIE respecto de un Suministrador de Servicios Calificados en cuanto al incumplimiento de sus obligaciones de pago o de garantía; ii) cuando un Suministrador de Servicios Calificados deje de prestar servicios a un Generador Exento o a un Usuario Calificado por cualquier motivo, sin que éstos hayan elegido otro Comercializador o iii) cuando se requiera que un Suministrador de Último Recurso preste los servicios a un Usuario Calificado que aún no elija Suministrador de Servicios Calificados o aún no defina su condición como Participante de Mercado. El Suministro de Último Recurso se

ofrecerá a los Usuarios Calificados en condiciones no indebidamente discriminatorias, debiendo observarse para su asignación lo establecido en los Mecanismos para la asignación de Usuarios Calificados y Generadores Exentos a los Suministradores de Último Recurso, cuando se requiera en términos de la Ley.

II. El Suministrador de Último Recurso ofrecerá su servicio a los Usuarios Calificados y Generadores Exentos en condiciones no indebidamente discriminatorias, debiendo observarse para su asignación lo establecido en los Mecanismos para la asignación de Usuarios Calificados y Generadores Exentos a los Suministradores de Último Recurso, cuando se requiera en términos de la Ley. El Suministro de Último Recurso podrá ofrecerse a los Usuarios Calificados que lo requieran por un tiempo máximo de dos meses, no siendo posible extender dicho periodo con el mismo Suministrador de Último Recurso ni recibir el Suministro de Último Recurso de otro Suministrador. Lo anterior no aplicará cuando el Usuario Calificado participe en los Mecanismos para la asignación de Usuarios Calificados y Generadores Exentos a los Suministradores de Último Recurso, caso en el cual el período autorizado podrá extenderse por dos meses adicionales.”

Con respecto al Suministro Básico, conviene recalcar que dicha actividad se ofrece bajo un esquema de regulación tarifaria, que incluye la contratación, venta, mantenimiento, facturación, cobranza, suspensión y terminación o rescisión del Suministro, así como la atención a las quejas de los usuarios finales, garantizando con ello la calidad y continuidad del Suministro Eléctrico.

Asimismo, dicha normatividad establece que los Ingresos Recuperables del Suministro Básico incluirán los costos que resulten de las Tarifas Reguladas, así como los costos de la energía eléctrica y productos Asociados adquiridos para suministrar dicho servicio, por lo que la Comisión Reguladora de Energía aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas y las tarifas finales del Suministro Básico. Para ello, la Comisión Reguladora de Energía publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.



1.4.2.Comercializador no Suministrador

Un Comercializador no Suministrador es un participante del mercado mayorista, que no vende energía ni representa al usuario final en el mercado mayorista, sino que compra y vende al mercado y a otros participantes.

Sírvase de apoyo el contenido de la Base 3.2.3 letra (f) de las “Bases del Mercado”¹⁰⁴, el cual establece que un Comercializador no Suministrador realiza transacciones en el Mercado Eléctrico Mayorista sin representar activos físicos. En este orden de ideas, el Manual de Registro y Acreditación de Participantes del Mercado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2016, en su numeral 2.1.6 Comercializador no Suministrador establece que el Comercializador no Suministrador, no representa en el Mercado Eléctrico Mayorista a ningún Activo Físico, pero realiza actividades de comercialización, y en la primera etapa del Mercado Eléctrico Mayorista sus actividades se limitarán a:

- I. “Presentar ofertas de importación o exportación de energía para el Mercado del Día en Adelanto;
- II. Comprar los Servicios Conexos que corresponda a las transacciones de importación y exportación que programe;
- III. Adquirir los servicios regulados requeridos por las Reglas del Mercado, con base en las tarifas reguladas que correspondan;
- IV. Presentar ofertas de compra de energía eléctrica o Potencia en las Subastas de Mediano y Largo Plazo cuando las Reglas del Mercado correspondientes permitan su participación, y ofertas de venta de energía eléctrica o Potencia en las Subastas de Mediano y Largo Plazo si las Reglas del Mercado correspondientes lo permiten;
- V. Presentar ofertas de compra y venta de CEL en el mercado de Certificados de Energías Limpias, ofertas de compra de CEL en las Subastas de Largo

¹⁰⁴ ACUERDO por el que la Secretaría de Energía emite las Bases del Mercado Eléctrico. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de septiembre de 2015

Plazo cuando las Reglas del Mercado correspondientes permitan su participación, y ofertas de venta de CEL en las Subastas de Largo Plazo si las Reglas del Mercado correspondientes lo permiten;

- VI. Presentar ofertas de compraventa de Derechos Financieros de Transmisión en las Subastas de Derechos Financieros de Transmisión;
- VII. Programar Transacciones Bilaterales Financieras y Transacciones Bilaterales de Potencia y realizar las compras y ventas correspondientes en el Mercado de Corto Plazo y el Mercado para el Balance de Potencia; y
- VIII. Las demás actividades previstas en las Reglas del Mercado para esta etapa.”

Asimismo, el Comercializador no Suministrador podrá celebrar Contratos de Cobertura Eléctrica con otros Participantes del Mercado para realizar operaciones de compraventa de cualquier producto incluido en el Mercado Eléctrico Mayorista.

Respecto a la segunda etapa del Mercado Eléctrico Mayorista, además de las actividades antes mencionadas, el Comercializador no Suministrador podrá:

- a. Presentar ofertas de importación y exportación de energía en el Mercado de Una Hora en Adelanto;
- b. Presentar ofertas de compra o de venta virtuales; y,
- c. Las demás actividades previstas en las Reglas del Mercado para esta etapa.

Debido a que el Comercializador no Suministrador no es un Suministrador, es decir, no se involucra en operaciones a título propio, o no tiene activos físicos, y que tampoco será un Generador, es decir, no tendrá propiedad de Centrales Eléctricas, el Comercializador no Suministrador tendrá un enfoque en el que se delimitará en la maximización de valor para sus clientes al actuar como su agente o representante en el Mercado Eléctrico Mayorista. Prestará sus servicios de comercialización de energía eléctrica, a través de transacciones de compraventa de energía eléctrica y potencia, servicios conexos, CELs, y DFT (Productos Asociados).

El Comercializador no Suministrador se esfuerza por conectar y actuar como intermediario entre la generación y los usuarios finales, creando oportunidades de tener o recibir un mejor servicio y productos por lo que realiza transacciones con múltiples segmentos de la cadena de valor, incluyendo plantas comerciales generadoras y Suministradores en sus distintas modalidades.

Entonces, el Comercializador no Suministrador prestará sus servicios a Generadores, Suministradores y Usuarios Calificados, para actuar en su nombre en el Mercado Eléctrico Mayorista, por lo que no adquirirá para sí la energía eléctrica y Productos Asociados, sino en nombre y por cuenta de sus clientes.

Conviene recalcar que, en relación a los Generadores, el Comercializador no Suministrador inicialmente le prestará servicios para comercializar la energía eléctrica que generen, y posteriormente les prestará servicios de logística física que les permita tener una gestión más eficiente y optimización de sus centrales eléctricas. A los Suministradores les prestará servicios para comercializar energía eléctrica y Productos Asociados en el Mercado Eléctrico Mayorista. A los Usuarios Calificados les prestará servicios para adquirir energía eléctrica y Productos Asociados en el Mercado Eléctrico Mayorista.

1.5. Operación del Mercado Eléctrico Mayorista.

El operador del mercado en territorio nacional es el Centro Nacional de Control de Energía y se encarga a delinear y ejecutar las acciones dirigidas a satisfacer la demanda del fluido eléctrico a través del Sistema Eléctrico Nacional, y para ello utiliza el despacho económico, el cual consiste en agrupar las ofertas de las compañías de generación, así como la disponibilidad de las centrales eléctricas, los costos operativos de las generadoras, la congestión de las líneas de transmisión y distribución y la demanda poblacional registrada en diferentes periodos del día, o proyectadas en meses o años para determinar los precios de electricidad en cada nivel de demanda de modo que se maximice el bienestar social.

Entonces, la operación del mercado se basa principalmente en la comunicación de la demanda, la generación, transmisión, distribución y

coordinación entre de todos los participantes de la industria eléctrica, y dicha comunicación debe regirse por las Bases del Mercado Eléctrico y por las Disposiciones Operativas del Mercado, que en su conjunto integran las Reglas del Mercado.

El Artículo 80 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica señala que la operación del Mercado Eléctrico Mayorista se sujetará a las Reglas del Mercado, y nos da un lista de las operaciones o acciones que realiza el Centro Nacional de Control de Energía en dicho mercado, como son:

- I. *“Los procedimientos que deberán cumplir los Participantes del Mercado para realizar las transacciones a que se refiere el artículo 96 de la Ley en el Mercado Eléctrico Mayorista que deberán ser de aplicación general en igualdad de circunstancias y que en ningún caso podrán ser discriminatorias ni otorgar ventajas indebidas a los participantes;*
- II. *Las características que deberán satisfacer las Centrales Eléctricas y Recursos de Demanda Controlable en cuanto a la energía eléctrica, la potencia y los Servicios Conexos que pongan a disposición al Mercado Eléctrico Mayorista, así como los mecanismos de medición, comunicación y otras especificaciones técnicas requeridas;*
- III. *La metodología para evaluar la potencia acreditada de las Centrales Eléctricas y Recursos de Demanda Controlable y para evaluar el desempeño real de la potencia entregada;*
- IV. *La metodología para pronosticar y determinar el nivel de la demanda y la disponibilidad de la oferta de energía eléctrica, con el objeto de mantener un equilibrio constante entre dicha demanda y oferta;*
- V. *La metodología para establecer los límites de transferencia sobre diversos elementos de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución que correspondan a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, y entre distintos nodos;*
- VI. *La metodología para determinar la asignación y despacho de las Centrales Eléctricas y Recursos de Demanda Controlable que participen en el Mercado*

- Eléctrico Mayorista en cada momento, incorporando el programa hidrológico anual, las restricciones al transporte de energía eléctrica que pudieran existir en la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución los contratos de interconexión legados y los demás factores relevantes;*
- VII. Los procedimientos de operación para mantener la Seguridad de Despacho, Confiabilidad, Calidad, Continuidad y eficiencia Mercado Mayorista Eléctrico incluyendo los que deberán aplicarse en caso de emergencia;*
 - VIII. Los criterios para determinar los niveles óptimos y requeridos, actuales y previsibles, de los servicios conexos y otros productos necesarios para el funcionamiento eficiente del Sistema Eléctrico Nacional;*
 - IX. Los diferentes tipos de nodos incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista;*
 - X. La metodología para determinar los precios de los productos incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista, así como los procedimientos para su facturación. Para tal efecto los Precios Marginales Locales se integrarán por un componente de energía, un componente de congestiónamiento y un componente de pérdidas;*
 - XI. Los procedimientos para la elaboración de los programas para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, así como la coordinación de dichos programas con los programas indicativos para la instalación y retiro de Centrales Eléctricas;*
 - XII. La información que los Generadores, Comercializadores y Usuarios Calificados estarán obligados a reportar cuando celebren contratos de cobertura eléctrica directamente entre ellos, así como los procedimientos para que estas transacciones se contemplen en la facturación del Mercado Eléctrico Mayorista;*
 - XIII. Los modelos del Sistema Eléctrico Nacional utilizados en la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y los procedimientos para actualizarlos;*
 - XIV. Los procedimientos para el cálculo de las pérdidas técnicas de referencia y pérdidas reales de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y de*

los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan a la operación del Mercado Eléctrico Mayorista;

XV. Los procedimientos para incluir la importación y exportación de energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos en el Mercado Eléctrico Mayorista;

XVI. Las garantías que los Participantes del Mercado deben presentar al Centro Nacional de Control de Energía;

XVII. Los límites que se impondrán al volumen de transacciones que podrán comprometer los Participantes del Mercado, tomando en cuenta su situación financiera y las garantías que presenten al Centro Nacional de Control de Energía;

XVIII. Los procedimientos para la solución de controversias y para restringir o suspender la participación de quienes incumplan con las Reglas del Mercado;

XIX. Los procedimientos para la aplicación de los cargos que se deban aplicar por el incumplimiento a las Reglas del Mercado;

XX. La información que el Centro Nacional de Control de Energía debe poner a la disposición de los Participantes del Mercado, y del público en general;

XXI. La información que se considerará reservada o confidencial, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia;

XXII. Los procedimientos para el desarrollo de las Disposiciones Operativas del Mercado, y

XXIII. Las demás necesarias para la mejor organización y buen funcionamiento del Mercado Eléctrico Mayorista.”

En síntesis, hablamos de los procedimientos que permitirán a los sujetos interesados realizar las transacciones de compraventa antes mencionadas, por lo que las Reglas del Mercado deben establecer los requisitos mínimos para ser Participante del Mercado, determinar los derechos y obligaciones de los Participantes del Mercado, definir la manera en que deberán coordinarse las actividades de los Transportistas y Distribuidores para la operación del Mercado Eléctrico Mayorista, y definir mecanismos para la solución de controversias.

Para finalizar, el Mercado Eléctrico Mayorista es un mercado operado por el Centro Nacional de Control de Energía en el que las personas que celebren con ese organismo el contrato respectivo en la modalidad de Generador, Comercializador, Suministrador, Comercializador no Suministrador o Usuario Calificado, podrán realizar transacciones de compraventa de energía eléctrica, Servicios Conexos, Potencia, Derechos Financieros de Transmisión, Certificados de Energías Limpias y los demás productos que se requieren para el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional.

CAPÍTULO QUINTO

CLASIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PERMISOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Como pudimos observar en capítulos anteriores, a lo largo del tiempo la actuación administrativa fue creando nuevas formas legales de injerencia donde el Estado, a través de decisiones administrativas o actos administrativos, regulaba la participación de los particulares, así como de las empresas del Estado, para el desarrollo y ejercicio de diversas actividades económicas sobre el territorio nacional con el propósito de establecer una garantía de seguridad, defensa y contradicción, en un ámbito de respeto a la legalidad y como sinónimo de participación y debate entre interesados y administración en procura de decisiones sustanciales y respetuosas de los derechos fundamentales; hoy en día las fórmulas elásticas y ágiles de actuación han logrado que las modalidades de intervención administrativa, a través de diferentes actos administrativos, se postulan como un instrumento de poder esencial y primario ante los fines del Estado, por lo que su propósito consiste no únicamente en la satisfacción de las necesidades públicas, sino en la vigilancia y fomento de algunas actividades de las cuales el Estado deberá garantizar su realización, para lograr confluir a todos los sectores sociales, por ello se establece una directa funcionalidad con las instituciones administrativas.

El acto administrativo es la manifiesta intención de un órgano de la administración pública como autoridad, para crear, modificar, transmitir, extinguir, declarar y reconocer obligaciones y derechos; obligaciones que son: hacer, no hacer, dar o tolerar a cargo de la autoridad o de los gobernados. La decisión administrativa evidentemente adquiere connotación e importancia alejada de los marcos del individualismo jurídico.

La concesión administrativa, los permisos y autorizaciones son ejemplos de actos administrativos, surgen de un procedimiento administrativo que, por regla general es a petición de parte, no de oficio, por lo que se respeta la participación, concertación, pluralismo para la realización de diversas actividades económicas industriales, pero la acción administrativa surge para garantizar los intereses colectivos y sociales sobre los estrictamente individualistas.

La concesión administrativa surge históricamente como figura ya jurídica en un contrato de derecho privado, en un acuerdo de voluntades entre el Estado y el

particular concesionario, contrato puro y simple mediante el cual el Estado concede al súbdito (al gobernado) la posibilidad de realizar ciertas actividades a nombre y a cuenta del mismo Estado; es una extensión del poder público, no es un contrato de compraventa.

El maestro Acosta Romero señala que la concesión administrativa “*es un acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público dentro de los límites y condiciones que señale la ley y que siempre persigue el interés público.*”¹⁰⁵

El Lic. Serra Rojas nos dice que es el “*acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien público que le pertenecen a aquel [Estado] satisfaciendo necesidades de interés general.*”¹⁰⁶

La concesión solo se puede dar en dos supuestos:

- I. Explotar bienes propiedad del Estado;
- II. Prestar Servicios Públicos

Los Permisos son una modalidad de los actos administrativos y se configuran, en la industria eléctrica, como la columna central de la participación de los particulares en dicha actividad, por lo que son producto sustancial de la simbiosis entre política, economía e intereses subjetivos por medio del cual se remueven obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexistente un derecho; por tanto, no se trata de un privilegio. Entonces, los permisos de la industria eléctrica se traducen como actos de autoridad que surgen del ejercicio de derechos subjetivos con los que cuenta el particular, así como un acto vinculado a los propósitos de generar competencia y concurrencia en el mercado, sujetos a las

¹⁰⁵ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit., Pág.353

¹⁰⁶SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. Porrúa. 8va Edición. México, 1979. Segundo Tomo, Pág. 435.

reglas y principios del derecho económico en aras de los intereses de la comunidad o del Estado para supervisar y vigilar el desempeño de dichas actividades.

Las Autorizaciones, por su parte son actos esencialmente unilaterales de la administración pública, por medio de los cuales los particulares podrán ejercer una actividad para la que están previamente legitimadas, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorara. A la teoría tradicional del derecho preexistente, se le ha contrapuesto la tesis que solo existe una expectativa de derecho, ya que antes de la autorización el gobernador no tiene facultad concreta para efectuar la actividad.¹⁰⁷

Podemos resumir lo dicho hasta aquí, puntualizando que los permisos o autorizaciones son una medida de intervención administrativa en la actividad económico industrial del Estado la cual remueve los obstáculos o limitaciones impuestas por la ley para el ejercicio de un derecho vinculado con la actividad de la industria eléctrica; derecho del cual ya era titular el particular, por lo que no se reconocen propiamente derechos, sino que por el contrario hacen viable su ejercicio, entonces dicho acto administrativo tiene por objeto vigilar y supervisar que la actividad que se pretende ejercer esté de acuerdo con la ley de la industria eléctrica y demás ordenamientos. La Comisión Reguladora de Energía al otorgar el permiso u autorización no confiere derecho alguno, simplemente supervisa que la solicitud de cualquier particular para realizar cualquiera actividad de la industria eléctrica se ajuste al ordenamiento jurídico, por lo que en sus decisiones involucra las reglas tendientes a garantizar los intereses generales de la sociedad y derechos de la comunidad, por lo que su otorgamiento o negatoria se refieren un asunto de interés general, no exclusivo de la órbita subjetiva de los interesados.

Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos,

¹⁰⁷MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Op. Cit. Págs 253 a 330.

aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

Llegados este punto, se puede señalar que los actos administrativos fueron cambiando su ámbito competencial y se llegó a la conclusión de que las formas de intervención que no suponen prestación de un servicio público, ni recaen, por otra parte, sobre dominio público, no suponen el carácter de “concesión”. Derivado de lo anterior, en la etapa de producción (generación) y comercialización (suministro) del fluido eléctrico, las relaciones jurídico-obligacionales se consideran ahora como una actividad facultativa, esto es, aquella que no se liga necesariamente como exclusiva para el Estado (empresas productivas del Estado), sino que pueden prestarse por los particulares, de manera que el Estado debe dirigir su actuación al fomento de aquellas, superando la vieja concepción de la exclusividad monopolística ya que el interés público se centra precisamente en el aumento de los bienes económicos y el precio libre del mercado (con excepción del suministro básico, como lo vimos en el capítulo anterior). En la etapa de transmisión y distribución de la industria eléctrica, por el contrario, es justamente la necesidad de centralización, a fin de evitar la anarquía distributiva del mercado, lo que determina la injerencia administrativa.

A continuación, cito los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación respecto a las características de las concesiones y de los permisos:

RADIO Y TELEVISIÓN. DIFERENCIAS ENTRE CONCESIÓN Y PERMISO A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. La doctrina diferencia a la concesión de la autorización o permiso al catalogar a aquella como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, esto es, la concesión crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía, mientras que a través de la autorización o permiso sólo se permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar la actividad, esto es, sólo se retira el obstáculo que impedía a aquél ejercer su derecho. Sin embargo, la Ley Federal de Radio y Televisión no utiliza los conceptos de concesión y permiso con las diferencias propias que en la doctrina suele atribuírseles,

sino según el *uso* comercial o no de las estaciones de radio y televisión, no obstante que unas y otras aprovechan un bien del dominio público como lo es el espectro radioeléctrico para un uso determinado. Así, el artículo 13, segundo párrafo, de dicha Ley, establece que las estaciones comerciales requerirán concesión, mientras que las oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios requerirán permiso.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. —Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. —7 de junio de 2007. —Unanimidad de nueve votos. —Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. —Impedido: José Ramón Cossío Díaz. —Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. —Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 67/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. —México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1085, Pleno, tesis P./J. 67/2007; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 1623. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo IV. Administrativa Primera Parte - SCJN Primera Sección - Administrativa, Pág. 259.

(Énfasis añadido).

EMPRESAS DE TRANSPORTE. CONCEPTO DE CONCESIÓN Y PERMISO. COMPETENCIA EN MATERIA LABORAL. La fracción I del artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo, se refiere a las empresas de transportes en general, que actúan en virtud de un contrato o de una concesión federal. Concesión, según la definición de Fernández de Velasco, es: "Gracia, merced o reconocimiento expreso o tácito, que se otorga por la administración mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creándolo, bien a solicitud de un particular, bien por oferta administrativa". Según dice Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, en el derecho mexicano la concesión puede consistir en otorgar a los particulares facultades a fin de que desarrollen una actividad consistente en el funcionamiento de un servicio público, en otorgar esas facultades para aprovechar bienes de propiedad pública o cuando se trata de un conjunto de actividades que sin poder catalogarse entre las atribuciones del Estado, son de una naturaleza especial, porque pueden comprometer intereses de grandes grupos sociales, o de terceros que aisladamente no estén en

condiciones de adoptar las medidas ordenadas para la defensa de sus derechos, y es preciso que el Estado intervenga para protegerlos. Permiso es licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa; y la autorización consiste en dar a uno autoridad o facultad para hacer alguna cosa. Ahora bien, si la demandada no actúa en virtud de un contrato o concesión federal, sino sólo con un permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para el transporte especializado y exclusivo de ganado por la red de caminos nacionales, puede decirse, que no es lo mismo actuar en virtud de una concesión federal, que con sólo un permiso, pues se ha visto la diferencia que hay entre un caso y otro; y como la competencia federal sólo se surte cuando se trata de empresas que tengan contrato o concesión federal, según consta en el artículo 359, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo y en la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución General de la República, con fundamento en esta fracción del artículo constitucional, que dice que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones pero que es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos que allí se señalan como excepciones, si el caso no está comprendido en ninguna de esas excepciones, la competencia debe fincarse en la Junta Central.

Competencia 59/60. Suscitada entre la Junta de Conciliación y Arbitraje de Ciudad Juárez, Chihuahua y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje Número Quince, de Chihuahua, Chihuahua. 19 de noviembre de 1963. Unanimidad de quince votos. Ponente: Agapito Pozo. Nota: Esta tesis también aparece como relacionada con la jurisprudencia 30, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Novena Parte, página 53.

(Énfasis añadido).

Pleno. Sexta Época. Semanario Judicial de la Federación. Volumen LXXVII, Primera Parte, Pág. 15.

Los permisos constituyen hoy en día el mecanismo más importante para asegurar la vida industrial en el país, estos permiten la realización de un conjunto de actos, positivos y negativos cuya prestación se obliga el Estado a delegar. Tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran a los permisos como un acto jurídico administrativo mediante el cual la administración otorga exclusivamente a una Empresa Productiva del Estado, filial o subsidiaria, personas morales o físicas, el derecho para realizar alguna actividad, o la habilita para ejercer un poder jurídico, por una duración específica, asegurándose así cumplimiento de esa actividad o fin materia del permiso.

De lo anterior podemos rescatar que, es un acto jurídico de derecho público administrativo, en consecuencia, son derechos públicos administrativos que están regidos por las leyes administrativas que son leyes de derecho público.

Las actividades en materia de la industria eléctrica están afectadas de forma directa a una utilidad pública, como consecuencia de lo cual se encuentran sometidas a un régimen jurídico especial ya que el Estado no puede desentenderse de ellas. Estas actividades no derivan de un bien nacional como lo es en materia de hidrocarburos (cuya explotación da origen a la industria de los hidrocarburos), aun así, su regulación se considera de interés general. Atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio en beneficio inmediato de un sector social y mediato de toda la sociedad.

El Estado remueve los límites que previamente se habían establecido a una actividad en sí lícita, por lo que esta remoción no viene a otorgar un nuevo derecho, sino a permitirle a un particular que ejercite aquella. El nuevo titular o permisionario no solo adquiere el derecho a realizar dicha actividad, sino que se convierte en un colaborador de la administración pública en la tarea de satisfacer una necesidad de interés público. La intención del Estado es que, en coordinación con los particulares, éstos lo auxilien en tareas que son de interés público.

La consecuencia de ello será que al otorgarse el permiso se estará creando una situación jurídica individualizada, además de una obligación que en parte sustituirá y coexistirá con la situación legal y reglamentaria del acto administrativo el cual amplía el derecho ya reconocido al Estado. De manera análoga, la esfera jurídica del particular aumenta al transferirle unas facultades que antes correspondían a la administración pública. Si bien es cierto que los permisos amplían el ámbito patrimonial del permisionario al permitirle este obtener una utilidad derivada de dicha actividad y un rendimiento por sus inversiones, esta situación no debe entenderse como un aumento o ampliación patrimonial de la persona sino como una extensión a su esfera jurídica y al sometimiento del

particular en un status legal y reglamentario regulado por el Estado. La administración pública otorga el permiso, pero dicho otorgamiento se efectúa exclusivamente en beneficio o razón del interés público no del particular o del permisionario.

En este orden de ideas, me gustaría dejar claro que la clasificación de los derechos civiles en reales y personales no es la que conviene aplicar para fijar la naturaleza jurídica de los permisos que emite la Comisión Reguladora de Energía en materia eléctrica ya que es suficiente para concebir que el derecho público no le concede la categoría de derecho real o personal, sino que, al margen de esta actividad regulada, lo conceptúa como un privilegio. Así mismo, en el ejercicio de la actividad que desempeñan los permisionarios se cumple una función social de relevancia trascendental para la nación porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos el manejo de los recursos económicos de la Federación y los planes de desarrollo nacional.

La nota distintiva de este privilegio es que sus titulares están investidos de un *ius excludendi alios*, es decir, de un derecho de exclusión de terceros sobre el respectivo derecho. El privilegio es un derecho ejercitable frente a todos, a excepción de la administración que lo otorgó. Todo esto parece confirmar que la adquisición de un permiso no debe entenderse como la acción por la cual se hace uno dueño de alguna cosa o se incorpora ésta al patrimonio del particular sino que se es titular de un derecho especial.

Hablamos de una relación o situación jurídica atípica del derecho administrativo ya que se podrían configurar formas de derechos reales que son diferentes de aquellos que conoce el derecho civil. La Comisión Reguladora de Energía tiene a su cargo, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones con las distintas actividades permisionadas, corresponde a su vez la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación de dichas actividades de la industria, asegurándose de que se otorgue de manera transitoria y plural los permisos, a fin de evitar la concentración del servicio en grupos de poder, resultando de vital importancia para el Estado, como rector de la

economía nacional la operatividad y vigilancia de estas acciones.

Por lo anterior, la Comisión Reguladora de Energía se encuentra interesada en que dichos permisos se cumplan y, sobre todo, que no exista irregularidad alguna en su otorgamiento, o bien, en su renovación. La Comisión Reguladora de Energía actúa con carácter de autoridad, y no en un plano de igualdad con el particular, pues estos actos administrativos que expide son resultado de un procedimiento de acreditación en razón de la persona (*intuitu personae*) antes que en razón de la cosa (*intuitu rei*).

Estos permisos son de otorgamiento reglado porque es la Ley de la Industria Eléctrica y su reglamento los que fijan las circunstancias que deben concurrir para que se expidan, los requisitos que deben cubrirse, dándose los cuales, la Comisión Reguladora de Energía se encuentra obligada a realizar dicho otorgamiento a su favor.

Ya en el artículo 130 de la Ley de la industria se establece que los permisos pueden ser otorgados a cualquier Empresa Productiva del Estado y/o particulares entendiéndose estos últimos como personas físicas o personas jurídico colectivas, que, además de tener la capacidad legal necesaria haya demostrado, a juicio de la Comisión Reguladora de Energía, la acreditación relativa a la capacidad técnica y financiera de los interesados. Lo anterior no impide que el permisionario pueda realizar contratos accesorios con terceros, pero teniendo claro que estos no deben implicar una transferencia directa o indirecta, total o parcial del permiso.

Conviene subrayar que los permisos en cuestión no se otorgan al solicitante de manera indiscriminada, sino que la Comisión Reguladora de Energía debe de apreciar las circunstancias que concurren en cada uno de los que aspiran a ellos para otorgárselos a quien estime más conveniente para el interés público. Es así que en los artículos 25 y 31 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, señalan que el otorgamiento de un permiso o autorización no implica aprobación alguna para la interconexión o conexión al Sistema Eléctrico Nacional de Centrales Eléctricas, Centros de Carga o ampliaciones de los anteriores, las cuales deberán ser tramitadas ante el Centro Nacional de Control de Energía, es decir que los

permisos y autorizaciones otorgados por la Comisión Reguladora de Energía no serán requisito para el otorgamiento de estudios de interconexión o la emisión de permisos y autorizaciones por parte de otras autoridades. Además, el otorgamiento de permisos y autorizaciones otorgados por la Comisión Reguladora de Energía no estará condicionado al cumplimiento de las obligaciones o la obtención de las autorizaciones o permisos establecidos por otras autoridades. Lo anterior, sin perjuicio de que el cumplimiento con tales obligaciones, autorizaciones o permisos sea un requisito para el inicio de operaciones del permisionario respectivo.

Así mismo, aunque sea expedido a su favor, de conformidad con la Ley de la Industria Eléctrica, en su artículo 13, fracción III, inciso j), establece la obligación de que el permiso no sea cedido (transmitido) a otra persona, sin previo aviso a la Comisión Reguladora de Energía, y que el permiso se revocaría, si se pretende negociar o especular con él, en cualquier forma. Lo primero obedece seguramente a cuestiones de orden para que la Comisión Reguladora de Energía tenga el control de los sujetos obligados al cumplimiento de las especificaciones técnicas al momento de realizar la actividad, y lo segundo, para evitar la especulación indebida que pretenda hacerse con los permisos una vez obtenidos.

La muerte del permisionario. Aquí nos planteamos si es posible entender que la muerte del permisionario sea considerada como la imposibilidad liberatoria obligacional del permiso, es decir, si encontramos supuestos en los que la muerte provoque la obligación de que los herederos den continuidad a dichas obligaciones permisionadas.

Los permisos pueden concluir o terminar de manera normal o anormal. Los primeros son la consecuencia natural del cumplimiento, en los términos y modo previstos, de las prestaciones contenidas en el permiso respectivo. Los segundos se refieren a una imposibilidad de mantener la existencia del permiso por un acto ajeno.

La muerte del permisionario como causa de terminación del permiso se fundamenta en el carácter intuitu personae del mismo, ya que la característica en mención, es preservar las calidades que se tuvieron en cuenta para que la Comisión

Reguladora de Energía expidiera a su favor el permiso, y esta tiene la obligación de asegurar que dichas condiciones se mantengan; además de la aplicabilidad de los principios generales del derecho administrativo del cual se deriva el permiso.

Ahora, nos proponemos a distinguir dos escenarios, en atención a la naturaleza del permisionario:

1. En el primer supuesto diremos que el permisionario es una persona física (empresario individual). El permiso además de no poder ser cedido sin autorización expresa de la Comisión Reguladora de Energía, tampoco es transmisible mortis causa. Debemos dejar claro que el permiso concedido a persona física termina ipso jure con la vida de su titular, en otras palabras, si el permisionario deja de existir, también debe cesar, en principio, el vínculo que lo une con el concedente (Comisión Reguladora de Energía). La extinción del permiso por esta causal se planteará a partir de la muerte del permisionario, o de la declaración judicial de presunción de muerte, así como de la desaparición o declaración judicial de ausencia de dicha persona.
2. Segundo supuesto, el permisionario es una persona moral (jurídico colectiva) la extinción se planteará a partir de la disolución, fusión con otra entidad, absorción por otro ente, o escisión en dos o más personas, liquidación o quiebra.

Sírvase de ejemplo lo dispuesto en la Ley de Aeropuerto y en el Reglamento de Turismo Náutico.

“Artículo 26 de la LEY DE AEROPUERTOS. - Las concesiones y permisos, según sea el caso, terminan por:

VII. Muerte de la persona física permisionaria.”

“Artículo 20 del REGLAMENTO DE TURISMO NÁUTICO. - Los permisos terminarán por:

VII. Liquidación, extinción o quiebra si se trata de persona moral, o muerte del permisionario, si es persona física.”

Partiendo de la base anterior, hay que llegar a la conclusión de que la muerte del permisionario extingue el permiso, salvo estipulación en contrario establecida en la Ley o en las disposiciones administrativas de carácter general que a efecto expida la Comisión Reguladora de Energía.

Podría generarse dudas si es posible la transmisión de un permiso por herencia (sucesión) cuando se trata de personas físicas, esto nos obliga a interpretar en sentido amplio, atendiendo a la teleología del permiso, la procedencia de conceder o no la extinción o terminación del permiso, pues se considera que, de hacerlo se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de interés público, toda vez que no se lograrían tomar las medidas preventivas para dar continuidad a la actividad permitida, y se enfrentarían riesgos que pudieran conllevar la inactividad o afectación a la nación.

Podría el Estado participar de alguna manera, justificando por las razones antes mencionadas la ocupación temporal de los bienes, derechos e instalaciones necesarias para la prestación del servicio o su adecuada operación, ya que de no hacerse podría generarse un peligro inminente para la Seguridad Nacional, la seguridad energética o para la economía nacional. El Estado actuaría hasta concluida la adjudicación de los bienes, y admitida la solicitud del sucesor para ser el titular de ese privilegio, mostrando que cumple con los requerimientos legales podrá ser sujeto activo del permiso.

Sin embargo, operaría el otorgamiento de un nuevo permiso, esto implicaría la terminación del anterior, mas no la cesión de este, ya que para que se pudiera ceder se requiere la autorización del titular del permiso, no así del albacea o heredero, porque el permiso no forma parte del patrimonio del sucesor, solo es un reconocimiento o privilegio otorgado a él por la Comisión Reguladora de Energía o un derecho real que forma parte del conjunto de bienes y relaciones que pertenecían a una persona física, transmisible por causa muerte.

La transmisión por sucesión del permiso conlleva a la contraposición de dos intereses en abstracto, la razón del acto administrativo y la voluntad del particular. El primero se refiere a la motivación del acto, anteriormente explicada en este texto;

el segundo interés entrañe una idea de intereses individuales del particular, como si formase parte del patrimonio de la persona.

Las circunstancias de hecho que justifican la aplicación de ciertos principios ante otros, sobre la base de los singulares intereses en conflicto debe valorarse el impacto que tendría en el interés social y público el paralizar su ejecución. Hay una relación de ajuste de la norma hacia el caso en concreto porque es imposible describir con palabras todos los hechos potenciales; su dimensión aplicativa, obedece a parámetros distintos de configuración y aplicación,

Es por ello que, el hecho de que se establezca un régimen de transmisión específico en la cesión de permiso por muerte del permisionario (persona física) resulta sustancial para resolver los cuestionamientos preliminares, ya que como vimos en líneas anteriores, la transmisión del permiso mortis causa no opera de pleno derecho, pues impone al heredero, o en su caso legatario (persona adjudicada de la masa hereditaria) la carga de llevar a cabo un procedimiento administrativo para consolidar esa transmisión ya que interesa a la Federación, por ser un bien de uso común el que está involucrado, el correcto manejo y administración de los recursos que constituyen un interés público.

1. Modalidades de intervención Administrativa en materia de energía eléctrica al amparo de la Ley de la Industria Eléctrica.

De conformidad con los artículos 22, fracción X, 41, fracción III de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, corresponde a la Comisión Reguladora de Energía, entre otras atribuciones, otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos para regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de generación de electricidad, los servicios públicos de transmisión y distribución de energía eléctrica, la transmisión y distribución de energía eléctrica que no forma parte del servicio público y la comercialización de electricidad.

A continuación se detalla la descripción de las modalidades de intervención administrativa que realiza la Comisión Reguladora de Energía respecto a las actividades que regula:

Modalidad de intervención Administrativa	Fundamento jurídico
Permisos de Generación de Energía Eléctrica	<ul style="list-style-type: none">• Artículos 12, f. I, 17, 130 de la Ley de la Industria Eléctrica.• Artículo 22, fracción X de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.• Artículos 19 y 20 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.
Permisos de Suministro Eléctrico Calificado	<ul style="list-style-type: none">• Artículos 12, f. I, 46, 130 de la Ley de la Industria Eléctrica.• Artículo 22, fracción X de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.• Artículos 76 y 77 del Reglamento de

	la Ley de la Industria Eléctrica.
Permisos de Suministro Eléctrico Básico.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 12, f. I, 46, 130 de la Ley de la Industria Eléctrica. • Artículo 22, fracción X de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. • Artículos 76 y 77 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.
Permisos de Suministro Eléctrico de Último Recurso.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 12, f. I, 46, 130 de la Ley de la Industria Eléctrica. • Artículo 22, fracción X de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. • Artículos 76 y 77 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.
Autorizaciones de importación y Exportación de energía eléctrica	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 17, 130 de la Ley de la Industria Eléctrica. • Artículo 22, fracción V del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.

2. Requisitos de los Permisos y documentación necesaria:

DOCUMENTOS NECESARIOS EN ORIGINAL PARA EL PERMISO DE GENERACIÓN.

RESOLUCIÓN Núm. RES/182/2015

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL QUE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS PARA PRESENTAR LA INFORMACIÓN RELATIVA AL OBJETO SOCIAL, CAPACIDAD LEGAL, TÉCNICA Y FINANCIERA, ASÍ COMO LA DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO, Y EL FORMATO DE LA SOLICITUD DE PERMISOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

- Formato de solicitud de permiso de generación de energía eléctrica (previo registro en la oficialía de partes electrónica).
- Documentos oficiales que contengan los datos de identificación del solicitante (nombre domicilio y nacionalidad, en caso de que el solicitante sea persona física).
- En su caso, original o copia certificada del acta constitutiva de la sociedad, otorgada ante fedatario público y mediante escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como su objeto social, en caso de que el solicitante sea persona moral, o la documentación que acredite la existencia legal en caso de entidades y dependencias de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal y Empresas Productivas del Estado.
- En su caso, original o copia certificada del instrumento público que acredite la personalidad y facultades del representante legal del solicitante; y copia de su identificación oficial. Deberá señalarse que dicha representación legal no le ha sido revocada, modificada o limitada en forma alguna a la fecha de la presentación de la solicitud.
- La descripción en términos generales del proyecto, que deberá contener:

1. Ubicación propuesta de la central eléctrica, señalando las características del área geográfica y el croquis que delimita las coordenadas geodésicas.
 2. Señalar si será una central de abasto aislado.
 3. Señalar si será una central que se interconectara individualmente en un punto específico de la Red Nacional de Transmisión (la RNT) o las Redes Generales de Distribución (las RGD) o si se trata de aquellos casos donde se tienen varios proyectos conectados a un punto específico de la RNT o las RGD.
 4. El diagrama unifilar de la o las centrales eléctricas en la que se incluya su o sus propuestas de punto o puntos de interconexión con el Sistema Eléctrico Nacional (SEN).
 5. La capacidad de la central de generación de energía eléctrica indicando la correspondiente a corriente alterna y corriente directa, cuando sea necesario, así como la generación anual estimada.
 6. Tipo de tecnología y, cuando así aplique, el combustible primario.
- La documentación que acredite la capacidad técnica y financiera del solicitante o del grupo empresarial al que pertenece, conforme a lo establecido en las Disposiciones. Se definirá el grupo empresarial de acuerdo a las políticas comerciales y corporativas que el sistema jurídico reconozca.
 - La documentación que acredite haber presentado ante la Secretaría de Energía el escrito o solicitud de evaluación de impacto social.
 - Las fechas estimadas de programa inicio y terminación de las obras respectivas, incluyendo la fecha estimada de puesta en servicio, considerando las etapas sucesivas, comprometiéndose a no suspender las obras por un periodo mayor a tres meses y a

sabiendas de que sólo se le aplicará la prórroga a la que se refiere el artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- El plan de negocios, en caso de que la central no esté instalada.
- El comprobante de pago de derechos o aprovechamientos respectivos.

Costos

Por el análisis, evaluación de la solicitud, y en su caso, la expedición del título de permiso de generación de energía eléctrica, con base en la capacidad solicitada:

1. Hasta 10 MW: \$103,557.00
2. Mayor a 10 y hasta 50 MW: \$135,140.00
3. Mayor a 50 y hasta 200 MW: \$199,829.00
4. Mayor a 200 MW: \$845,215.00

Para el caso de proyectos de generación de energía eléctrica que utilicen energías renovables no tendrá costo.

DOCUMENTOS NECESARIOS PARA AUTORIZACIONES PARA LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

RESOLUCIÓN Núm. RES/810/2015

RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL PARA LA IMPORTACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PROVENIENTE DE UNA CENTRAL ELÉCTRICA UBICADA EN EL EXTRANJERO, CONECTADA EXCLUSIVAMENTE AL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL, ASÍ COMO PARA LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MODALIDAD DE ABASTO AISLADO.

- Formato de solicitud de autorización (previo registro en la oficialía de partes electrónica).

- Documentos oficiales que contengan los datos de identificación del solicitante (nombre domicilio y nacionalidad, en caso de que el solicitante sea persona física).
- En su caso, original o copia certificada del acta constitutiva de la sociedad, otorgada ante fedatario público y mediante escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como su objeto social, en caso de que el solicitante sea persona moral, o la documentación que acredite la existencia legal en caso de entidades y dependencias de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal y Empresas Productivas del Estado.
- En su caso, original o copia certificada del instrumento público que acredite la personalidad y facultades del representante legal del solicitante; y copia de su identificación oficial. Deberá señalarse que dicha representación legal no le ha sido revocada, modificada o limitada en forma alguna a la fecha de la presentación de la solicitud.
- Para el caso de exportación de energía eléctrica en la modalidad de abasto aislado, el solicitante deberá obtener un permiso de generación de conformidad con lo señalado en los artículos 17 de la LIE y 19, 21 y 22 de su Reglamento, así como en las disposiciones administrativas señaladas en el Resultado Cuarto anterior, cuando la generación sea mayor a 0.5 MW.
- La descripción en términos generales del proyecto, acreditando la modalidad de importación o exportación y que deberá contener:
 - 1) Para importación:
 - a) Cantidad estimada de energía a importar.
 - b) El punto de interconexión en el cual pretende importar.
 - c) Señalar si será una central conectada exclusivamente al SEN o para abasto aislado.

Además de lo anterior, para el caso de Centrales Eléctricas conectadas exclusivamente al SEN:

- d) Diagrama unifilar de la central eléctrica.
- e) La capacidad de la central de generación de energía eléctrica indicando la correspondiente a corriente alterna y corriente directa, cuando sea necesario, así como la generación anual estimada.
- f) Tipo de tecnología y, cuando así aplique, el combustible primario.

2) Para exportación:

- a) Cantidad estimada de potencia y energía a exportar.
- b) El punto de interconexión en el cual pretende exportar.

- La documentación que acredite la capacidad financiera del solicitante o del grupo de interés económico al que pertenece. Para el caso de exportación e importación en abasto aislado, la información a presentarse deberá referirse al desarrollo de la infraestructura necesaria para la realización de esa actividad.
- Las fechas estimadas de programa de inicio y terminación de las obras respectivas, incluyendo la fecha estimada de puesta en servicio, considerando las etapas sucesivas, comprometiéndose a no suspender las obras por un periodo mayor a tres meses.
- El comprobante de pago de derechos o aprovechamientos respectivos.
- La documentación que acredite la capacidad técnica del solicitante o del grupo de interés económico al que pertenece. Para el caso de exportación e importación en abasto aislado, la información a presentarse deberá referirse al desarrollo de la infraestructura necesaria para la realización de esa actividad.

- El plan de negocios. Para el caso de exportación e importación en abasto aislado, la información a presentarse deberá referirse al desarrollo de la infraestructura necesaria para la realización de esa actividad.
- La documentación que acredite haber presentado ante la Secretaría de Energía el escrito o solicitud de evaluación de impacto social de las líneas de transmisión a desarrollarse para la realización de la actividad.
- Para acreditar la capacidad financiera del solicitante o del grupo de interés económico al que pertenece se deberá presentar un programa de financiamiento que contenga: i) descripción general y esquema del plan general de financiamiento del proyecto, ii) descripción general de aportaciones de capital y/o iii) descripción general de plan de crédito para el financiamiento.

Para sustentar lo anterior se deberá entregar alguno de los siguientes documentos:

I. Estados financieros de carácter general de al menos los 2 años anteriores a la fecha de solicitud de la autorización, pertenecientes al mismo solicitante o del grupo empresarial de interés económico al que pertenece.

II. Instrumentos tales como cartas de intención, redactadas en forma de escrito libre, o de crédito irrevocables, que aseguren el financiamiento de la inversión necesaria para el desarrollo del proyecto de acuerdo con el plan de negocios presentado.

Costos

Por el análisis, evaluación de la solicitud, y en su caso, la expedición del título de permiso de generación de energía eléctrica, con base en la capacidad solicitada:

1. Hasta 10 MW: \$102,926.00

2. Mayor a 10 y hasta 50 MW: \$134,317.00
3. Mayor a 50 y hasta 200 MW: \$198,612.00
4. Mayor a 200 MW: \$840,067.00

Para el caso de proyectos de generación de energía eléctrica que utilicen energías renovables no tendrá costo.

DOCUMENTACIÓN NECESARIA EN ORIGINAL PARA EL PERMISO DE SUMINISTRO BÁSICO.

RESOLUCIÓN Núm. RES/850/2015

RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL QUE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS PARA PRESENTAR LA INFORMACIÓN RELATIVA AL OBJETO SOCIAL, CAPACIDAD LEGAL, TÉCNICA Y FINANCIERA, LA DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y EL FORMATO DE SOLICITUD DE PERMISOS DE SUMINISTRO BÁSICO.

Persona física:

- Identificación oficial (credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral, pasaporte, cédula profesional o pasaporte vigentes en copia electrónica).
- Comprobante de Domicilio (si el domicilio es distinto al del documento de identificación exhibido se deberá presentar alguno de los siguientes comprobantes de domicilio: recibo de los servicios de luz, gas, televisión de paga, Internet, teléfono, agua o impuesto predial, siempre y cuando no tenga una antigüedad mayor a 4 meses en copia electrónica).

Entidad o dependencia de los gobiernos Federal, Estatal o Municipal o Empresa Productiva del Estado:

- Documentación que acredite su existencia legal.

- Instrumentos en donde consten sus atribuciones expresas para llevar a cabo las actividades de suministro eléctrico o, en su caso
- Representante legal: Instrumento público que acredite la personalidad y facultades del representante legal del solicitante. Identificación oficial. Escrito que manifieste que dicha representación legal no le ha sido revocada, modificada o limitada en forma alguna a la fecha de la presentación de la solicitud.

Persona moral:

- Documentación que acredite su existencia legal, como: Acta constitutiva de la sociedad, otorgada ante fedatario público y mediante escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- Objeto social, que le permita llevar a cabo la actividad de suministro eléctrico.

Plan de negocios.

Documentación que acredite la capacidad técnica, como:

- Recursos humanos.
- Recursos materiales.
- Infraestructura con que se cuenta o contará para proveer los productos y servicios de suministro eléctrico.

Documentación que acredite la capacidad financiera, como:

- Estados financieros auditados, incluyendo el estado de resultados, balance general, estado de flujos y las notas del auditor externo, de al menos los 2 años anteriores a la fecha de solicitud del permiso.

- Esquema de financiamiento del proyecto, el cual deberá contener, al menos, la relación de inversionistas y las aportaciones de capital totales de cada uno, y en su caso el del financiamiento externo.
- Instrumentos tales como cartas de intención, redactadas en forma de escrito libre, o de crédito irrevocables, que aseguren el financiamiento de la inversión necesaria para el desarrollo del proyecto, de acuerdo con el plan de negocios presentado.
- Para el caso de solicitantes constituidos durante los dos años previos a la fecha de presentación de la solicitud de permiso, sólo deberán presentar los documentos mencionados en los incisos I y II anteriores.

Comprobante de pago de derechos o aprovechamientos respectivos.

Solicitud de permiso de suministro básico.

Costos

Por el análisis, evaluación de la solicitud y, en su caso, la expedición del título de permiso de suministrador de energía eléctrica en modalidad de suministro básico: \$133,124.00 mxn

**DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA EL PERMISO DE
SUMINISTRO CALIFICADO O DE SUMINISTRO DE ÚLTIMO
RECURSO.**

RESOLUCIÓN Núm. RES/602/2015

RESOLUCIÓN POR LA QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA EXPIDE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL QUE ESTABLECEN LOS TÉRMINOS PARA PRESENTAR LA INFORMACIÓN RELATIVA AL OBJETO SOCIAL, CAPACIDAD LEGAL, TÉCNICA Y FINANCIERA, LA DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y EL FORMATO DE SOLICITUD DE PERMISOS DE SUMINISTRO CALIFICADO Y DE SUMINISTRO DE ÚLTIMO RECURSO.

• Persona Física:

- Documento identificador: Credencial de elector expedida por el Instituto Nacional Electoral, pasaporte, cédula profesional o pasaporte vigentes.
- Comprobante de Domicilio: Si el domicilio es distinto al del documento identificador, alguno de los siguientes comprobantes de domicilio: recibo de los servicios de luz, gas, televisión de paga, Internet, teléfono, agua o impuesto predial, siempre y cuando no tenga una antigüedad mayor a 4 meses.

• Persona Moral:

- Documentación que acredite su existencia legal, como: Acta constitutiva de la sociedad otorgada ante fedatario público y mediante escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como su objeto social, que le permita llevar a cabo la actividad de suministro eléctrico.

•Entidad o dependencia de los gobiernos Federal, Estatal o Municipal o Empresa Productiva del Estado:

- Documentación que acredite su existencia legal.
- Instrumentos en donde consten sus atribuciones expresas para llevar a cabo las actividades de suministro eléctrico.
- Representante legal del solicitante: Instrumento público que acredite la personalidad y facultades. Identificación oficial. Escrito donde manifieste que dicha representación legal no le ha sido revocada, modificada o limitada en forma alguna a la fecha de la presentación de la solicitud.

• Plan de negocios

•La documentación que acredite la capacidad financiera, como:

- Estados financieros auditados, incluyendo el estado de resultados, balance general, estado de flujos y las notas del auditor externo, de al menos los 2 años anteriores a la fecha de solicitud del permiso.
- Esquema de financiamiento del proyecto, el cual deberá contener, al menos, la relación de inversionistas y las aportaciones de capital totales de cada uno, y en su caso el del financiamiento externo.
- Instrumentos tales como cartas de intención, redactadas en forma de escrito libre, o de crédito irrevocables, que aseguren el financiamiento de la inversión necesaria para el desarrollo del proyecto, de acuerdo con el plan de negocios presentado.
- Para el caso de solicitantes constituidos durante los dos años previos a la fecha de presentación de la solicitud de permiso, sólo deberán presentar los documentos mencionados en los incisos I y II anteriores

- **Comprobante de pago de derechos o aprovechamientos respectivos.**
- **Solicitud de permiso de suministro calificado o de suministro de último recurso.**

Costos

Por el análisis, evaluación de la solicitud y, en su caso, la expedición del título de permiso de suministrador de energía eléctrica en las modalidades de suministro calificado o de último recurso \$133,124.00 mxn.

3. Caso específico: Permiso de Generación

El otorgamiento o denegatoria de los títulos de permisos para generar energía eléctrica son decisiones que están sujetas a un marco normativo, y se justifican en la medida en que se logren los propósitos de interés general que determina el Estado.

El permiso en materia de generación garantiza, entre otras cosas, el realizar una actividad industrial, generar energía eléctrica, constituyéndose como garantía de seguridad, defensa y contradicción en un ámbito de respeto a la legalidad, cuyo procedimiento de decisión no es otra cosa que la remoción de una prohibición normativa al ejercicio de un derecho subjetivo; sin embargo, dicho permiso no da ni quita derechos sino que se limita a permitir a las Centrales eléctricas con capacidad mayor o igual a 0.5 MW., ejercer su libre ejercicio para generar energía eléctrica como lo establece el artículo 17 de la Ley de la Industria Eléctrica, a saber:

*“Artículo 17 Ley de la Industria Eléctrica. - Las Centrales Eléctricas **con capacidad mayor o igual a 0.5 MW** y las Centrales Eléctricas de **cualquier tamaño representadas por un Generador en el Mercado Eléctrico Mayorista** requieren permiso otorgado por la CRE para generar energía eléctrica en el territorio nacional. [...] Las Centrales Eléctricas **de cualquier capacidad** que sean destinadas exclusivamente al uso propio en emergencias o interrupciones en el Suministro Eléctrico no requieren permiso.”*

Asimismo, el artículo 16 del Reglamento de la Industria Eléctrica establece que, requieren de permiso otorgado por la CRE, las *Centrales Eléctricas con capacidad igual o mayor a 0.5 MW, “así como las representadas por un Generador en el Mercado Eléctrico Mayorista, con independencia de su capacidad [...]”* confirmando el criterio que, cuando las Centrales Eléctricas tengan una capacidad menor a 0.5 MW, no son sujetas al procedimiento de otorgamiento de permiso, en el entendido que existe una alta probabilidad que dichas centrales no cumplan con los requisitos establecidos en la ley o disposiciones administrativas de carácter general, y que a pesar de ello realizan la actividad de generar energía eléctrica, de ahí que ninguna persona pueda ser excluida de su goce, ya que no es razonable

excluir potenciales agentes que realicen dicha actividad.

Entonces, la Comisión de Reguladora de Energía cuenta con poderes de intervención para expedir dichos títulos de permisos considerando la existencia de las limitaciones normativas señaladas en líneas anteriores, y los sujetos obligados deben iniciar un procedimiento ante ella con objeto de realizar una verificación previa, con el fin de que se les permita realizar dicha actividad industrial.

El Artículo 130 de la Ley de la Industria Eléctrica señala que los permisos previstos en esta Ley serán otorgados por la Comisión, y para su otorgamiento los interesados deberán presentar:

- I. “La solicitud correspondiente,*
- II. La acreditación del pago de derechos o aprovechamientos en los términos que establezcan las disposiciones legales de la materia,*
- III. La información relativa a su objeto social, capacidad legal, técnica y financiera, y*
- IV. La descripción del proyecto en los términos que establezca la CRE mediante disposiciones de carácter general.”*

En este orden, el reglamento de dicha ley, en su artículo 21 menciona que las solicitudes de permisos deberán contener, además de los requisitos establecidos en el artículo 130 de la Ley, los siguientes datos:

- I. “Nombre o denominación o razón social y domicilio fiscal del interesado;*
- II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;*
- III. Nombre del representante legal, en su caso;*
- IV. Tipo de permiso o autorización que solicita;*
- V. Para los permisos de generación:*
 - a) Ubicación de la Central Eléctrica;*
 - b) Capacidad y generación anual estimada de la Central Eléctrica, y*

c) *Tipo de tecnología y, en su caso, el combustible primario.*”

Por su parte, el artículo 22 del mismo ordenamiento señala que con la solicitud de permiso se entregará como mínimo, la siguiente información:

- I. *“La personalidad y existencia legal, en su caso, del interesado;*
- II. *La personalidad y facultades del representante legal;*
- III. *El objeto social del interesado, en caso de ser persona moral;*
- IV. *La relativa a la capacidad técnica y financiera de los interesados, en los términos que establezca la CRE en las disposiciones administrativas de carácter general que al efecto expida;*
- V. *El comprobante de pago de derechos o aprovechamientos, según sea el caso, y*
- VI. *Tratándose de los permisos de generación, las fechas estimadas de inicio y terminación de las obras respectivas, incluyendo la fecha estimada de puesta en servicio considerando, en su caso, las etapas sucesivas, y el monto estimado del costo de las obras.”*

De los requisitos anteriormente señalados, resalta el hecho que no se requiere acreditar la legítima propiedad o posesión de los predios donde estará la Central de Generación, sino que únicamente se solicita la ubicación. Asimismo, la Condición Cuarta de las *“Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los términos para presentar la información relativa al objeto social, capacidad legal, técnica y financiera, así como la descripción del proyecto, y el formato de la solicitud de permisos de generación de energía eléctrica”*, señala que deberá mencionarse la ubicación propuesta de la central eléctrica, señalando las características del área geográfica y el croquis que delimita las coordenadas geodésicas, pero sin acreditar los derechos reales de dicha ubicación.

Por lo que, al otorgarse un permiso de generación no se determina la situación de los derechos de construcción y desarrollo de las plantas de generación, de manera que no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales, ni la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de la actividad industrial. Si bien el título de permiso de generación de energía eléctrica recae sobre

un uno o más predios o inmuebles el título de permiso es entonces una medida de intervención administrativa en la actividad de generación en la que se excluye o no se reconocen propiamente derechos reales, sino que, por el contrario, se hace viable el ejercicio de una actividad industrial de la cual el interesado contaba con el derecho subjetivo con anterioridad.

Contemplando que muchos particulares o interesados ven erróneamente a la Comisión Reguladora de Energía como el otorgante de derechos reales respecto a cuestiones ajenas que sean a la actividad industrial de generación de energía eléctrica, el legislador contempló en el artículo 31 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica que:

“Artículo 31 Ley de la Industria Eléctrica. - El otorgamiento de permisos y autorizaciones otorgados por la CRE no estará condicionado al cumplimiento de las obligaciones o la obtención de las autorizaciones o permisos establecidos por otras autoridades. Lo anterior, sin perjuicio de que el cumplimiento con tales obligaciones, autorizaciones o permisos sea un requisito para el inicio de operaciones del permisionario respectivo.

Los permisos y autorizaciones otorgados por la CRE no serán requisito para el otorgamiento de estudios de interconexión o la emisión de permisos y autorizaciones por parte de otras autoridades”.

Para atender las solicitudes para el otorgamiento de permisos administrativos en materia de electricidad se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 23 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, el cual señala:

Artículo 23 REGLAMENTO DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA. - El procedimiento de evaluación de la solicitud presentada ante la CRE y, en su caso, del otorgamiento del permiso o autorización y sus modificaciones se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

- I. La admisión a trámite de la solicitud se determinará dentro de los quince días siguientes a la recepción de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que medie notificación o requerimiento, la solicitud se tendrá por admitida. Si*

dentro del plazo se determina la omisión de algún requisito, se requerirá al promovente que subsane los faltantes dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación. En caso de que el solicitante no desahogue el requerimiento en el plazo referido se tendrá por no admitida la solicitud;

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

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

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

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

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

b) *Realizar investigaciones;*

c) *Recabar información de otras fuentes;*

- d) Efectuar consultas con autoridades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales;*
 - e) Celebrar audiencias y,*
 - f) Realizar, en general, cualquier acción que se considere necesaria para resolver sobre el otorgamiento del permiso o autorización;*
- V. La información presentada voluntariamente por el interesado, distinta a la señalada en las fracciones III y IV de este artículo, podrá ser considerada por la CRE al resolver sobre la solicitud, siempre y cuando dicha información se presente hasta veinte días antes de que concluya el plazo de la evaluación;*
- VI. Una vez efectuada la evaluación la CRE podrá otorgar o negar el permiso o autorización, y*
- VII. Cuando el permiso ampare actividades comprendidas en el artículo 118 ¹⁰⁸ de la Ley, si el interesado no acredita la presentación de la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 120¹⁰⁹ de la Ley, antes de que concluya el plazo señalado en la fracción V del presente artículo, la CRE no otorgará el permiso o autorización correspondiente.*

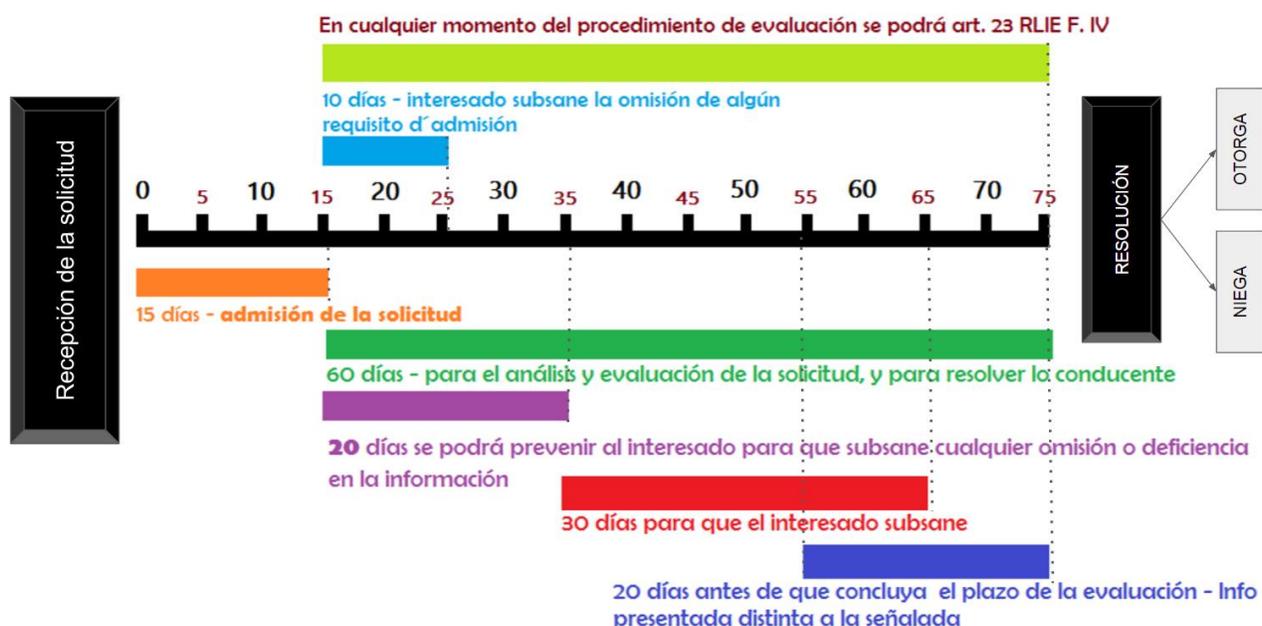
En caso de desechamiento de la solicitud o negativa del permiso o autorización, quedarán a salvo los derechos del interesado para presentar una nueva solicitud.

¹⁰⁸ Artículo 118 LIE. - La Secretaría deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

¹⁰⁹ Artículo 120 LIE. - Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.

La Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan, en los términos que señalen los reglamentos de esta Ley.

“Artículo 24 REGLAMENTO DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA.- Cuando el interesado presente información adicional que tenga por objeto modificar la solicitud de permiso o autorización y que implique un nuevo proceso de evaluación por parte de la CRE, se requerirá el desistimiento de la solicitud original y el inicio de una nueva solicitud, previo pago de los derechos o aprovechamientos que correspondan. En caso de que el interesado no se desista, se continuará la evaluación de la solicitud en los términos propuestos originalmente.”



Una vez que la Comisión Reguladora de Energía haya concluido la revisión y análisis de los alcances de la solicitud, y determine la procedencia de otorgamiento del título de permiso respectivo, dichos actos deberán contener lo mandado por el artículo 26 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica.

Artículo 26 REGLAMENTO DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA. - Los permisos de generación contendrán, cuando menos, los siguientes datos:

- I. Nombre o denominación o razón social y domicilio del permisionario;
- II. Ubicación de las instalaciones;

- III.** *Programa de obra, en su caso;*
- IV.** *Fechas de inicio y terminación de las obras respectivas, incluyendo la fecha de puesta en servicio y considerando, en su caso, las etapas sucesivas;*
- V.** *Vigencia del permiso;*
- VI.** *Descripción de las instalaciones;*
- VII.** *Derecho a recibir Certificados de Energías Limpias, en su caso;*
- VIII.** *Capacidad de generación y generación estimada anual de energía eléctrica;*
- IX.** *Actividades permitidas, y*
- X.** *Obligaciones del titular del permiso, causas y plazos de terminación del mismo.*

Podemos concluir que, de este acto administrativo, el otorgamiento del título de permiso de generación de energía eléctrica se constituye la remoción de límites al ejercicio de un derecho a favor de los particulares, el cual se basa en desarrollar la actividad industrial de generar energía eléctrica, por lo que lo dicho otorgamiento no supone el cumplimiento de las obligaciones o la obtención de las autorizaciones o permisos establecidos por otras autoridades, incluso respecto a derechos reales.

CONCLUSIONES

CAPÍTULO PRIMERO

LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

- Se observa a través de los antecedentes, las reformas y la caracterización histórica del desarrollo de la industria eléctrica en México, en la cual consistió, primeramente, en la época porfiriana, en el otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, para actividades de riego o como fuerza motriz aplicable a la actividad de generación de energía eléctrica, es verdad que la industria poseía una capacidad de producción excesiva que no era plenamente utilizada, generaba tasas de ganancias sumamente bajas; y estaba excesivamente concentrada en unas cuantas empresas de grandes dimensiones, incluso internacionales.
- En la Fase Posrevolucionaria y organización obrera, México es testigo de los primeros enfrentamientos respecto de las relaciones obrero-patronales configurándose la creación de ligas y sindicatos en defensa de los derechos de los trabajadores; respecto a las modalidades de actuación administrativa en la industria eléctrica, fue mediante el otorgamiento de concesiones no solo para el uso de los recursos hídricos con el que las centrales se abastecerían para generar energía eléctrica, sino respecto a la regulación de las actividades industriales. En concreto, de la actividad generación por medios térmicos, entendiéndose por tales aquellos en los que no se emplea como agente la potencia hidráulica.
- Ya en la intervención regulatoria del Estado en la economía se dieron los primeros intentos para que el Estado interviniera como productor de energía eléctrica. Asimismo, los mecanismos de actuación administrativa se sustentaron en la Ley de la Industria Eléctrica de 1939 y de su Reglamento. La ley tenía por objeto regular la generación de energía eléctrica, su transformación, transmisión, distribución, exportación, importación, compraventa, utilización y consumo, a efecto de obtener un mejor

aprovechamiento en beneficio de la colectividad mediante el otorgamiento de permisos y concesiones. Se requería de un título de concesión para las actividades de la industria eléctrica: (i) Cuando fuera necesario, para el desarrollo de las actividades, el aprovechamiento de aguas nacionales, cuya propiedad o dominio directo corresponda a la Nación, y/o (ii) cuando la actividad tuviera por objeto el establecimiento de un servicio público de abastecimiento de energía eléctrica. Además, se requería permiso para la actividad de generación de energía eléctrica, así como para desempeñar las actividades de transformación, transmisión, distribución, exportación o importación de energía eléctrica.

- En la etapa de la nacionalización de la industria eléctrica, es adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando lo siguiente: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de 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 bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines". Se constituye el Servicio Público de Energía Eléctrica, el cual consiste en cinco fases paralelas: (i) generación; (ii) transmisión; (iii) transformación; (iv) distribución; y (v) abastecimiento; mismas que deben realizarse de manera uniforme y continua a fin de satisfacer la necesidad de carácter general. A partir de ese momento la Comisión Federal de Electricidad se consolidó como una empresa monopólica que realizaba con plena exclusividad todas las etapas del de la cadena de valor de la industria eléctrica.
- Los primeros pasos de la apertura de la industria eléctrica a privados en 1992, consistió en que los particulares o privados participaron en forma gradual para el abastecimiento de la energía mediante las modalidades de generación de energía eléctrica para (i) autoabastecimiento y usos propios; (ii) cogeneración; (iii) pequeña producción; (iv) la generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la

Comisión Federal de Electricidad; (v) generación de energía eléctrica para su exportación y (vi) la energía cuyo propósito es ser importada al país.

- Aunque la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica señala que las modalidades de participación para generar energía eléctrica no consisten en elementos para la prestación del servicio público, no podemos olvidar que la electricidad no puede aislarse del ámbito del servicio público por completo; que el sector eléctrico es demasiado importante como para que alguna actividad no pueda ser controlada / regulada por el Estado y, que existe un “bien superior” que debe contextualizar a cualquier actividad en materia de energía eléctrica.

CAPÍTULO SEGUNDO

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

- Rectoría económica del Estado, relativa a la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional, a través de la realización de actividades de planeación, conducción, coordinación y orientación.
- La Rectoría de la economía simboliza en un primer momento la cualidad que posee el Estado para justificar su permanencia y, en segundo, considerando dicha permanencia como forma organizacional social por excelencia, dará a sus habitantes la certeza y seguridad ilimitada respecto a sus libertades de realizar cualquiera de las artes y del comercio, donde uno puede, a través de sus propias acciones satisfacer no solo las necesidades individuales sino las de la sociedad. Llegados a este punto, la facultad relevante con la que cuenta el Estado para ejercer la rectoría de la economía es, desde luego la de regular, lo que significa normar; es decir, determinar qué sectores de la economía merecen mayor atención y los señalamientos necesarios para que

dicha actividad se desempeñe, porque la acción rectora debe desempeñarse en los términos que establezca la ley y ésta debe estar de acuerdo con la Constitución.

- Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los principios en materia económica que debe promover el Estado, para el desarrollo nacional, por lo que el Sistema Nacional de Planeación funge como una herramienta para la consecución de objetivos económicos, de desarrollo y sociales que se lograrán mediante: 1) acciones estatales que alienten a determinados sectores productivos; 2) acciones que concedan subsidios y otorguen facilidades a empresas de nueva creación; 3) acciones que concedan estímulos para importación y exportación de productos y materias primas y sienten las bases de la orientación estatal por medio de un plan nacional y la participación de la economía mixta.
- Llegados a este punto, la facultad relevante con la que cuenta el Estado para ejercer la rectoría de la economía es, desde luego la de regular, lo que significa normar, es decir, determinar qué sectores de la economía merecen mayor atención y los señalamientos necesarios para que dicha actividad se desempeñe, porque la acción rectora debe desempeñarse en los términos que establezca la ley y ésta debe estar de acuerdo con la Constitución.
- Los intereses nacionales en los que guiara el Estado su actuación de regulación son conceptos jurídicos indeterminados que no están definidos en la Constitución, pero sabemos que se refieren a los mecanismos institucionales para que satisfagan un interés relevante para la comunidad, evitando con ello que el Estado distraiga recursos públicos en el desarrollo de actividades que no son prioritarias.
- Tanto las áreas estratégicas como las prioritarias se consideran hoy en día como activos físicos, sistemas de información y de personas, esenciales que

tienen por objeto asegurar la satisfacción de las necesidades de la población del Estado, la economía y las operaciones mínimas del gobierno”, es decir, “infraestructura crítica”.

- El Artículo 25 Constitucional establece la transformación de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad en Empresas Productivas del Estado, cuyo objeto será la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.
- Se mantiene la prohibición expresa de otorgar concesiones en estas áreas y se permite que el Estado celebre contratos con particulares. De esta forma, por cuenta de la Nación se pueden llevar a cabo actividades para el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.
- Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, a pesar de ser las mayores empresas públicas del país, presentan grandes retos y áreas de oportunidad en torno a su eficiencia y productividad.
- Las actividades de transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, se encontraban reservadas de forma exclusiva al Estado. Si bien en la ley se permitía la participación de particulares en la generación eléctrica, ésta se encontraba limitada a la capacidad de contratación por parte de la Comisión Federal de Electricidad y unas modalidades limitadas de autoabastecimiento, cogeneración y exportación.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la Reforma Energética de 2013, se modificó permitiendo la actividad del sector privado, reservando como áreas estratégicas: la operación del Sistema y el Mercado Eléctrico Mayorista, así como la Transmisión y Distribución de la electricidad.
- Se mantiene la prohibición expresa de otorgar concesiones en estas áreas y

se permite que el Estado celebre contratos con particulares. De esta forma, por cuenta de la Nación se pueden llevar a cabo actividades para el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO

- Entre las atribuciones de los Órganos Reguladores Coordinados se proponen: i) Regular, supervisar y sancionar en las materias de su competencia, ii) Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación de políticas energéticas, y iii) aprobar su anteproyecto de presupuesto.
- Antes de que se llevara a cabo la Reforma Constitucional en Materia Energética, la regulación del sector recaía en la Secretaría de Energía, a través de sus órganos desconcentrados (Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía). Por esto no había una clara separación entre la entidad responsable del diseño de la política energética y aquéllas que debían dedicarse a promover una operación adecuada y eficiente.
- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son integrantes de un Poder del Estado, del Ejecutivo Federal; están organizados en una estructura administrativa subordinada directamente al Presidente y a pesar de ello tienen la función estatal de atender los temas económicos en Materia Energética de manera independiente y autónoma.
- Ahora puedo decir que el concepto de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética está absolutamente ligado al de independencia, y que ello supone que los Órganos puedan disfrutar de una serie de garantías frente a cualquier poder público, así como con otras estructuras de la administración pública, y muy singularmente frente al Presidente de la República.

CAPÍTULO CUARTO

LA NUEVA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

- La Reforma Energética aprobada en 2013, junto con las leyes secundarias aprobadas en agosto de 2014, establecen una nueva organización industrial que, por una parte, le permite al sector productivo adquirir electricidad a precios competitivos en un Mercado Eléctrico Mayorista, y contar con un marco legal que posibilite a los reguladores desarrollar dicho mercado de manera eficiente y competitiva.
- Libertad de elección para empresas: todos los sectores, principalmente los industriales, se ven beneficiados con esta regulación, pues ahora pueden elegir a un proveedor de energía que se adapte a sus propias necesidades. La Comisión Federal de Electricidad ya no es la única opción: hoy hay una cartera variada de proveedores, llamados SC, que ofrecen distintas ventajas competitivas no sólo en costo, sino también en tiempos, análisis de consumo y asesoría personalizada por proyecto.
- Se establece que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad son áreas exclusivas del Estado.
- La Comisión Federal de Electricidad y particulares podrán realizar actividades de generación de electricidad de forma libre, con una regulación sólida y eficiente.
- La Comisión Federal de Electricidad mantiene las actividades de generación eléctrica que realiza desde antes de la reforma, y podrá construir nuevas plantas, modernizando su base de generación.

- La Comisión Reguladora de Energía se encargará de la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como de las tarifas de porteo para transmisión y distribución.
- El Centro Nacional de Control de Energía, que formaba parte de Comisión Federal de Electricidad se constituye como un organismo público descentralizado encargado del control operativo del Sistema Eléctrico Nacional. También es el encargado de operar el mercado eléctrico mayorista, y de garantizar a los generadores el acceso abierto a la red nacional de transmisión.
- Podemos señalar del contenido de este apartado, de la actividad de generación, que existe una ruptura de paradigma respecto a los alcances de la actividad de generación. Como bien se sabe, hasta finales del siglo XX fue evidente el predominio de la Comisión Federal de Electricidad como la única empresa prestadora del suministro eléctrico; hoy en día no sólo habrá más competidores para realizar dicha actividad sino que también se busca incentivar que cada particular pueda generar sus propia energía eléctrica a través de tecnologías que impactan benéficamente al ambiente, como lo es la generación distribuida, y que ya no dependan directamente de un suministrador para contar con el fluido eléctrico.
- La generación distribuida de energía, además de incentivar el avance tecnológico en dispositivos para generar energía eléctrica para consumo, se contempla un sistema de compensación.
- En la generación distribuida están también muy presentes las energías renovables y sistemas avanzados de automatización y control, lo que reduce las emisiones de CO₂ y se establece como una parte fundamental en las Smart Grids.
- Con respecto al Suministro Básico, conviene recalcar que dicha actividad se ofrece bajo un esquema de regulación tarifaria, que incluye la contratación, venta, mantenimiento, facturación, cobranza, suspensión y terminación o

rescisión del Suministro, así como la atención a las quejas de los Usuarios Finales, garantizando con ello la calidad y continuidad del Suministro Eléctrico.

- El Comercializador no Suministrador es aquel que tiene por objeto conectar y actuar como intermediario entre la generación y los usuarios finales, prestará sus servicios a Generadores, Suministradores y Usuarios Calificados, para actuar en su nombre en el Mercado Eléctrico Mayorista, por lo que no adquirirá para sí la energía eléctrica y Productos Asociados, sino en nombre y por cuenta de sus clientes.

CAPÍTULO QUINTO

CLASIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PERMISOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA

- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.
- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.
- El otorgamiento del título de permiso de generación de energía eléctrica se constituye la remoción de límites al ejercicio de un derecho a favor de los particulares, el cual se basa en desarrollar la actividad industrial de generar

energía eléctrica, por lo que lo dicho otorgamiento no supone el cumplimiento de las obligaciones o la obtención de las autorizaciones o permisos establecidos por otras autoridades, incluso respecto a derechos reales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso" UNAM, Facultad de Derecho. México 1975. 2a ed.
- ALCARAZ, Cristina. "Critical infrastructure protection: Requirements and challenges for the 21st century". International Journal of Critical Infrastructure Protection. Publicación 31 de enero de 2015. Estados Unidos, 2015.
- ÁLVAREZ, Sandra "Porfirio Díaz y el Porfiriato Cronología (1830-1915)". INHRM. México, 2012.
- AMIAMA, Manuel A. "Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana, con una introducción y comentarios intercalados sobre los conceptos fundamentales del derecho administrativo. Cuarto curso". Editorial Tiempo. República Dominicana, 1987.
- ARAGÓN REYES. Manuel "La función de los derechos fundamentales en el marco del Estado de las Autonomías". Revista de estudios autónomos federales México, 2007).Pág.
- BRISEÑO, Lillían, "Candil de la calle oscuridad de su casa. La iluminación en la Ciudad de México durante el Porfiriato", Tecnológico de Monterrey-Instituto Mora-Miguel Ángel Porrúa. México 2008.
- CARMAGNANI, Marcello. "Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911". El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- CASSAIGNE, Héctor, DOMINGO LAVIN, José, ÁVALOS VEZ León. "Energética (Notas y estudios para su planeación en México)". Ibero Americana de Publicación 1162. México, 1953.
- Comisión Federal de Electricidad, El Sector Eléctrico de México
- COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (CEIE), "El desarrollo de la industria eléctrica".
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León. Introducción al Derecho Administrativo", 2ª ed Porrúa. México, 1994.
- DE CÉLIS VÉRTIZ, Francisco. "Recordando la historia de nuestra organización" Lux, órgano del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) México 1933.

- DE LA CERDA SILVA, Roberto. “El movimiento obrero en México”. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1961.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. “Historia de la industria eléctrica en México” Universidad Autónoma Metropolitana. Primera Edición. México, 1994.
- DE LA PEÑA, Sergio. “De la Revolución a la industrialización”. Editorial Océano. México, 2006-
- BLANCO MOHENO, Roberto. “Crónica de la revolución mexicana”. Libro Mex Editores. Decimotercera Edición. México 1965.
- DUBLAN, Manuel “Legislación Mexicana: Ó, Colección Completa De Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia De La República,” imprenta del Comercio, a cargo de Dublan y Lozano, hijos. México. Primera Edición. México 1876.
- GALARZA, Ernesto. “La industria eléctrica en México”. Fondo de Cultura Económica. México, 1941.
- GALARZA, Ernesto. “La Industria Eléctrica en México”. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1941.
- GODOY, Ernesto. “El primer cuarto de siglo del sector eléctrico en Puebla: Un bosquejo histórico de su implantación 1888-1913.” Revista Elementos, Ciencia y Cultura. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla. México 1993.
- GONZÁLEZ MONTESINOS, Carlos. “El general Manuel González. El manco de Tecuac. Impresión Comunicación Gráfica. México, 2000.
- HERRERA Y LASSO, Manuel. “La Industria Eléctrica y lo que el pueblo le interesa saber”. Cultura. México, 1933.
- KENNEDY DICKSON, William. “The Life and Inventions of Thomas Alva Edison”. Editorial Thomas &. Crowell. Primera edición. Londres, 1894.
- Iniciativa de Ley del C. Presidente de la Republica que Adiciona el párrafo sexto del párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1960), año III, Período Ordinario, XLIV Legislatura.
- LARA BEAUTELL, Cristóbal. “La industria de la energía eléctrica”. Fondo de

Cultura Económica. México, 1953.

- LAZCANO FERNÁNDEZ, Román. “Inconstitucionalidad de la Ley y Reglamento del Servicio Público de Energía Eléctrica a "la luz" de la controversia constitucional planteada por el Congreso General de la Unión”, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. México, 2001. Número 31, sección de Derecho Constitucional.
- LEICHT, Hugo. “Las calles de Puebla”. Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Puebla, Ayuntamiento de Puebla México. 1986.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael. “Derecho Administrativo 1er Curso” Oxford University Press 1ra. Edición. México, 2011.
- MÉXICO, COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, El Sector Eléctrico de México, Las inversiones del sector eléctrico, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MÉXICO, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Procesos Legislativos, Declaratoria, 21 de diciembre 1960”. México 1960.
- MÉXICO. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. “Registro histórico de Generaciones Hidroeléctricas. México”: Comisión Federal de Electricidad, 1991.
- MICHEL FOUCAULT, Paul. “La Gubernamentalidad”. Exposición realizada en el Colegio de Francia en enero de 1978 « Subjectivité et vérité », Annuaire du Collège de France, 81e année, Histoire des systèmes de pensée, année 1980-1981, en Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales III. Trad. de Ángel Gabilondo. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica España 1983.
- ORTEGA MATA, Rodolfo, “Problemas económicos de la industria eléctrica: un servicio social en México”. Editorial, Año 260. México 1939.
- OTERO SALAS, Filiberto, “El servicio público de energía eléctrica en México y las actividades no consideradas como tal”, en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coord.), Actualidad de los servicios públicos en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 2009.

- PALLARES, Eduardo, “Leyes federales vigentes sobre tierras, bosques, aguas, ejidos, colonización y el gran registro de la propiedad”. México, Herrero Hermanos Sucesores, 1900.
- Partido Revolucionario Institucional. Comité ejecutivo Nacional Lázaro Cárdenas Plan Sexenal”. Comisión Nacional “México, 1976.
- RODRÍGUEZ MATA, Emilio “Generación y Distribución de energía eléctrica en México. (Periodo 1939-1949)”. Investigaciones Industriales, Banco de México, S. A., México, 1965.
- RODRÍGUEZ PADILLA, Víctor “Seguridad energética. Análisis y evaluación del caso de México”. Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México. México, 2018
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. “Aliados y adversarios TLCAN 1988-2017. DEBATE. 1ra Edición. México, 2017.
- SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio. “Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil y política internacional, vol. II”. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1a edición. Mexico-2017.
- SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. Porrúa. 8va Edición. México, 1979. Segundo Tomo.
- TELLO DÍAZ, Carlos. “Porfirio Díaz. Su vida y su tiempo”. Editorial Debate. México 2016.
- VILLALPANDO, José Manuel. “La Decena Trágica”. Diana. México, 2009.
- VILLAR PALASI, Luis. “La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo”. Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 3. México, 1950.
- VIQUEIRA LANDAU, Jacinto. “Reglamento de Energía Eléctrica en México, Estudios de la Energía”, Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1994. Vol. 6, núm. 3 1994.

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014
- Ley de la Industria Eléctrica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 2014.
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2014.
- Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975 (Ley Abrogada DOF 11-08-2014).
- Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1993. Última reforma publicada DOF 30-11-2012.
- Decreto por el que se aprueba el contrato celebrado con fecha del 24 de marzo del corriente año, entre el ciudadano general Manuel González Cosío, Secretario de Estado y del despacho de Fomento, Colonización e Industria, en representación del Ejecutivo de la Unión, -y el Sr. Charles H. Cahan en la de la sociedad “Mexican Light and. Power Company Limited”, cesionaria de la Societé de. Necaxa, para el aprovechamiento como fuerza motriz de las aguas de los ríos «Tenango,» «Necaxas y « Catepuxtla» en el distrito de Huauchinango del Estado de Puebla. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 1903.
- Acuerdo por el que la Secretaría de Energía emite las Bases del Mercado Eléctrico. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de septiembre de 2015.
- Código Nacional Eléctrico. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de mayo de 1926.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 mayo de 1983.
- Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la Comisión

Federal de Electricidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1949.

- Ley de Impuestos sobre la Producción. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 diciembre de 1931.
- Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de agosto de 1937.
- Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de agosto de 1940.
- Reglamento del Código Nacional Eléctrico. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de noviembre de 1928.
- Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 02 abril de 2013.

OTRA DOCUMENTACIÓN.

- MONTENEGRO-FRAGOSO, Manuel. “Las centrales hidroeléctricas en México: pasado, presente y futuro”. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/tca/v3n2/v3n2a7.pdf>>
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. Disponible en: <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/resultados?ti=diccionario+juridico>>
- MÉXICO SECRETARÍA DE ENERGÍA. “La Estrategia Nacional de Energía (ENE)”. Disponible en <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/214/ENE.pdf>>
- MÉXICO. SECRETARÍA DE FOMENTO, COLONIZACIÓN E INDUSTRIA. “Anales del Ministerio de Fomento de la República Mexicana.” México: Of. Tip. de la Secretaría de Fomento, 1888. Disponible en: <<http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080045298/1080045298.html>>
- ROLDÁN XOPA, José, La Reforma Constitucional, el fin del monopolio estatal en la explotación ¿y ahora?, Disponible en <<http://joseroldanxopa.wordpress.com/2013/12/23/reforma-energetica-i-constitucion-mercado-ydesarrollo/#more-722>>

- ROMERO NAVARRETE, Lourdes. “Conflicto y negociación por el agua del Nazas, 1888-1936. Del dominio público a la propiedad nacional Región y Sociedad”. Colegio de Sonora Hermosillo, México vol. XVIII, núm. 36, mayo-agosto, 2006. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10203605> >
- SOVACOOOL Benjamin K “The Routledge Handbook of Energy Security” Londres en 2011. Disponible en < <https://goo.gl/ko1jxW>.>

ANEXO I

1917	DOF 03-02-1983	DOF 28-06-1999	DOF 05-06-2013	DOF 20-12-2013	DOF 26-05-2015	2017
La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.	Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico 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, cuya seguridad protege esta Constitución	Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable , 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, cuya seguridad protege esta Constitución.	Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad , 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, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo			Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, 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, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.
Nuevo párrafo DOF 26-05-2015					El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo . El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.	El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.
	El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.					El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.
	Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que					Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que

	contribuyan al desarrollo de la Nación.					contribuyan al desarrollo de la Nación.
	El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.			El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar		El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.
	Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.					Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo
	Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las			Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las		Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las

	modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.			modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.		modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.
	La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.					La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.
	La ley alentarán y protegerán la actividad económica que realicen los particulares y proveerán las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.		La ley alentarán y protegerán la actividad económica que realicen los particulares y proveerán las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.	La ley alentarán y protegerán la actividad económica que realicen los particulares y proveerán las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.		La ley alentarán y protegerán la actividad económica que realicen los particulares y proveerán las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.
<p>Nuevo párrafo DOF 05-02-2017</p>						<p>A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.</p>

ANEXO II

1917	DOF 17-11-1982	DOF 03-02-1983	DOF 27-06-1990	DOF 20-08-1993	DOF 02-03-1995	DOF 11-06-2013	2017
Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.		En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.					En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (sic DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.
En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.		En consecuencia, la Ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.				En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.	En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.
		Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.					Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.
No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.		Se elimina párrafo					
Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus		Nuevo párrafo No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de		No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas	No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las		No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes

<p>intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.</p>		<p>manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.</p>		<p>estratégicas a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.</p>	<p>siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles 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 de acuerdo con las leyes de la materia.</p>		<p>áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles 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 de acuerdo con las leyes de la materia.</p>
	<p>Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este Artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.</p>		<p>Se deroga el párrafo quinto del artículo 28</p>				
		<p>El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo Y en las de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.</p>					<p>El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.</p>

Nuevo párrafo
DOF 20-08-1993

El Estado tendrá un Banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. **El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.**

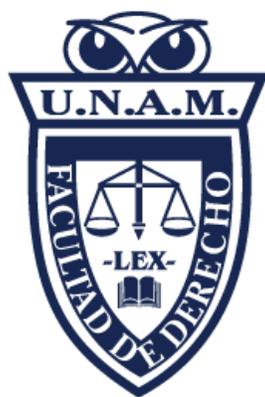
Nuevo párrafo
DOF 20-08-1993

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo

			<p>no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.</p>			<p>dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución</p>	
<p>El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.</p>							
		<p>Reubicación del quinto párrafo de 1917</p> <p>No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas, en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.</p>					<p>No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de las entidades federativas, y previa autorización que al efecto se obtenga de las Legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.</p>
		<p>Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora (reubicación de la última parte del primer párrafo de 1917)</p>					<p>Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.</p>
		<p>El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de</p>					<p>El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas</p>

		dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización Social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.					prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.
		La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley.					La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.
		Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas, de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.					Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.
						El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos	El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre [...]





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO