

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

INDUSTRIA ELECTRICA

T E S I S
que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

Domingo Asiain Díaz

MEXICO, D. F.

— 1 9 6 0 —



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.

Al señor Licenciado
Don JOSE MAGRO SOTO,
con profunda admiración y
acendrado cariño.

A mi padre,
Don EVERTO ASIAIN NORIEGA
con todo mi cariño, respeto
y agradecimiento

INDICE

| | |
|--|--|
| INTRODUCCION | |
| PARTE PRIMERA.—Relación cronológica de la legislación sobre la materia. Breve crítica sobre la misma | |
| PARTE SEGUNDA.—El organismo regulador de las empresas de servicio público de suministro de energía eléctrica. Su naturaleza jurídica | |
| PARTE TERCERA.—Las Cláusulas y los Factores de Ajuste y Compensación | |

INDUSTRIA ELECTRICA

INTRODUCCION

La producción de energía eléctrica en forma industrial se inició en México en el último cuarto del siglo pasado. Primeramente como actividad accesoria en las industrias textil y minera y después como servicio de alumbrado público en las poblaciones.

Las principales concesiones en relación con la industria eléctrica, generada por medios hidráulicos, fueron expedidas en los años 1895, 1896, 1897, 1903 y 1908, a las siguientes personas respectivamente: al señor Francisco Espinosa, para el aprovechamiento de las aguas que salgan del túnel de Tequisquiác; al señor Ernesto Pugibet, para aprovechar las aguas que corren por el río de Monte Alto, Distrito de Cuautitlán, Estado de México; al señor Edgar J. Hahn para el aprovechamiento de las aguas del río Alameda, en el Estado de México; al señor Charles H. Cahan en representación de "Mexican Light and Power Company Limited", cesionaria de la Société de Necaxa, para el aprovechamiento de las aguas de los ríos Tenango, Necaxa y Catepuxtla en el Distrito de Huauchinango del Estado de Puebla y al señor Eduardo Henkel, Gerente de Molino de la Unión, S. A., para el aprovechamiento de las aguas del río de San Simonito, en jurisdicción de Tenango, Estado de México. Se expidieron con la denominación de "contrato", la mayoría por la Secretaría de Fomento y algunas por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

En estas concesiones no hubo uniformidad en su texto, estructura y composición; pero en general fueron comunes

estipulaciones sobre: autorización para llevar a cabo, mantener y explotar las obras hidráulicas, mecánicas y eléctricas; descripción de las obras por ejecutar y fijación de plazo; presentación previa de proyectos, planos y memorias; obligación de producir cierta potencia; inspección y reconocimiento de las obras; franquicias, autorización para contratar el suministro de energía eléctrica, a veces fijándoles cuotas máximas y otras sujetándoles a las tarifas que oportunamente someterían a la Secretaría para su aprobación; autorización para traspasar o gravar la concesión previo permiso, excepto a gobiernos o Estados extranjeros; caducidad de las concesiones declarada administrativamente, por falta de cumplimiento a disposiciones o prohibiciones; sujeción a las leyes y reglamentos vigentes y a los futuros, con la salvedad, en ocasiones, respecto de los segundos, de que fueron contrarios a las estipulaciones del contrato. En la casi totalidad de esos "contratos" no se señalaba plazo de duración, sino ello se hacía posteriormente, fijando por lo regular el de 99 años.

Al lado de estos "contratos" existieron otros otorgados por los gobiernos de los Estados, para el aprovechamiento de las aguas con fines de generación de fuerza, no obstante las prevenciones legales existentes, lo que comprueba que de hecho subsistía en la época la situación de indefinición en materia de jurisdicción.

Respecto de la producción de energía eléctrica por medios térmicos, el otorgamiento de concesiones se rigió por la legislación administrativa y el derecho común de cada entidad federativa. Así por ejemplo, en el Distrito Federal de Ayuntamiento otorgó concesiones en los años 1896, 1898, 1900 y 1903, mismas que el Gobierno del Distrito reformó y refundió en un sólo contrato en 1906. Asimismo, en Puebla en 1887, en Monterrey en 1889 y en Veracruz en 1906 los respectivos Ayuntamientos celebraron contratos para alumbrados público y privado, ratificados por las legislaturas correspondientes, habiendo sido el de Monterrey substituído en 1909 por una conce-

sión del Gobierno local. En todos estos contratos y concesiones de duración variada, pero casi siempre corta, las autoridades municipales y locales reprodujeron en su mayor parte las estipulaciones de los celebrados por la Federación; y en algunos de ellos se consignó una cláusula de carácter francamente monopolístico, pues en virtud de ella la autoridad concedente se obligaba a no otorgar por determinado tiempo concesión o contrato semejante a otra empresa, o a no permitir que instalara conductores de energía en las calles. La inconstitucionalidad de estas cláusulas ha sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejecutoria de 27 de enero de 1919 (Cía. de Transmisión Eléctrica de Potencia del Estado de Hidalgo vs Asamblea Municipal de Tulancingo).

No obstante que la industria eléctrica por su propia naturaleza, y fines posee un carácter evidentemente progresista que le impone un constante desenvolvimiento, de acuerdo con las necesidades de la nación, en México ésto no ha sucedido, pues si lo comparamos con el de otros países de condiciones similares, veremos que su desarrollo no tan sólo ha sido lento, sino enteramente irregular e inseguro, con grandes períodos de estancamiento motivados generalmente por causas de índole política de carácter general o local.

Agregado a lo anterior existió la circunstancia de que la industria eléctrica nació y vivió por largo tiempo sin legislación específica adecuada que la reglamentara, traduciéndose en una doble consecuencia: por un lado su crecimiento y consolidación no obedecieron a un sistema o programa de unidad nacional, sino a demandas puramente locales u ocasionales; y por otro lado, cuando se pudo introducir formalmente esa legislación, el Estado tropezó con la dificultad derivada de la situación creada, de bastas proporciones, que ni física ni legalmente era posible desconocer y por lo mismo no pudo estatuir ni proceder con absoluta libertad.

No fué sino hasta el año de 1938 cuando se satisfizo la exigencia de expedir un Ordenamiento Federal que procurara

ponerse al nivel de la industria que se proponía regir y acomodarse a su ritmo. Esto marcó el principio de una época en el transcurso de la legislación, claramente diferenciada de las dos anteriores. La primera hasta el año de 1926, en que existió una indudable indefinición de la jurisdicción sobre la materia entre las autoridades federales y locales y una deficiencia de legislación que sólo parcial e incidentalmente se ocupaba de la industria eléctrica y obligaba al Estado a guardar una actitud casi pasiva frente a ella, pues no hacía más que otorgar la concesión, a veces sin apoyo legal efectivo, y fijar en ella condiciones muy generales. La intermedia entre los años de 1926 a 1938, en la que existe claramente la intervención del Gobierno Federal, con apariencia de legalidad pero inconstitucional, sin lugar a duda. Y la tercera en la que se implantó el régimen federal legalmente inobjetable, pues se hizo la reforma constitucional conducente para tal fin.

Es necesario hacer mención de todos los hechos y situaciones que se exponen, porque explican el por qué la imposibilidad de señalar en la relación de las disposiciones de todo orden que han sido dictadas al respecto, el curso continuo y coherente de todo proceso legislativo y por lo mismo, deben comprenderse las deficiencias existentes en la primera parte de este trabajo en la que se trata, hasta donde es posible, de hacer una narración cronológica de la legislación indirecta y directamente relacionada con la industria eléctrica, desde sus orígenes hasta la época actual.

P A R T E P R I M E R A

**RELACION CRONOLOGICA DE LA LEGISLACION EN
MATERIA DE REGULACION DE LA
INDUSTRIA ELECTRICA.**

BREVE CRITICA SOBRE LA MISMA.

Como primer antecedente de la legislación que nos ocupa mencionaremos el régimen de las aguas, ya que, como más adelante veremos, es en éste donde primero se encuentra mención de algunas disposiciones al respecto.

Al igual que en gran parte de nuestra regulación jurídica los primeros indicios los encontramos en la legislación de la Colonia que estuvo vigente hasta tiempo después de consumarse la Independencia de nuestro país.

Desde la Constitución de 4 de octubre de 1824 se nota la tendencia a federalizar la legislación en diversas materias (1), que posteriormente alcanza la relativa al régimen de aguas.

La Constitución de 1857 (2) dá facultades al Congreso para legislar sobre vías generales de comunicación, y en Decreto expedido el 30 de marzo de 1868 sobre rentas y bienes de la Federación, considerando entre los segundos a las lagunas y ríos navegables.

La Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 5 de junio de 1888 que reglamenta al Artículo 27 Constitucional, en su Fracción XXII, considera como vías generales de comunicación los lagos y ríos interiores navegables y flotables y los que sirven de límites a la República o a dos o más Estados, y facultó al Ejecutivo para reglamentar su uso.

Por Decreto de 4 de junio de 1894 se autoriza al Ejecutivo para hacer concesiones a particulares y compañías para el

(1) Art. 49.

(2) Art. 72 Fracción XXII.

aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal como potencia aplicable a industrias.

El 18 de diciembre de 1902 se expide la Ley de Bienes Muebles e Inmuebles de la Federación, que considera a las aguas de jurisdicción federal entre los bienes de uso común y los declara inalienables e imprescriptibles; prescribe que los aprovechamientos de aguas para fuerza motriz, entre otros, necesitan concesión y que éstas y los permisos serán temporales y revocables. (3).

Por Decreto de fecha 20 de junio de 1908 se adicionó la Fracción XXII del artículo 72 Constitucional, facultando al Congreso para dictar Leyes sobre el uso y aprovechamiento de aguas federales y a consecuencia de esto se expidió la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 13 de diciembre de 1910, y su Reglamento de 31 de enero de 1911. Con estos dos nuevos Ordenamientos, se crean conceptos e Instituciones que con el tiempo vienen a representar los fundamentos de la regulación de la industria eléctrica en nuestro país. Dichos conceptos son entre otros: la concesión como título generador de derechos; condiciones y requisitos para su otorgamiento; duración limitada (entre 20 y 99 años); régimen de exenciones en favor de los concesionarios; derecho de expropiación de terrenos particulares; fijación en las concesiones, previa audiencia del concesionario, de los máximos de tarifas que podría cobrar por la ministración de energía, tomando en cuenta factores económicos, técnicos y prácticos y la obligación del propio concesionario de someter a la Secretaría de Fomento las tarifas y las modificaciones posteriores; reversión en favor del Estado de las obras hidráulicas y sus anexos inmuebles, al extinguirse las concesiones que durarán 60 años o más (4).

La Constitución de 5 de febrero de 1917 en su artículo 27 declara como de propiedad nacional la casi totalidad de las

(3) Arts. 4o. Fracción V, 10, 13, 15 y 32.

(4) Arts. 2o., 3o., 5o., 7o. Fr. IV, 18, 19 Fr. V, 28 y 37 de la Ley.

aguas susceptibles de usarse en el aprovechamiento hidroeléctrico.

El acuerdo Presidencial de 29 de diciembre de 1922 establece la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, que por diverso acuerdo Presidencial de 18 de marzo de 1926 es denominada Comisión Nacional de Fuerza Motriz. Es integrada esta Comisión por 5 miembros nombrados por las Secretarías de Agricultura y Fomento y de Industria, Comercio y Trabajo y se constituye como Organismo de carácter provisional para desempeñar funciones de consultor de las Dependencias de ambas Secretarías, que toman a su cargo asuntos relacionados con la construcción y explotación de obras e instalaciones destinadas a la generación de fuerza motriz mediante el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal o por cualquier otro medio, siempre que fuera explotada comercialmente la generación.

Se expide el Código Nacional Eléctrico, promulgado el 30 de abril de 1926 y se crea el Departamento de Control de la Industria Eléctrica. Este Código es en realidad la primera legislación específica relacionada con la regulación de la generación de energía eléctrica por medios industriales y no obstante su inconstitucionalidad; pues trata de legislar íntegramente la industria de referencia sin que hubiere sido declarada ésta de jurisdicción federal, mediante la reforma del artículo 73 de la Ley Fundamental; es de capital importancia y trascendencia como primer intento de integración legal en la materia de que se trata. Además del vicio de inconstitucionalidad mencionado, este Código tiene el defecto de limitarse únicamente a dar una serie de principios técnicos, sin entrar a lo fundamental que es la operación y funcionamiento de las empresas eléctricas.

De conformidad con lo que establecía el citado Código Nacional Eléctrico en su artículo 17, se expide su reglamento el 15 de agosto de 1928, tratando temas que ni siquiera tocaba la Ley reglamentada.

Con fecha 6 de agosto de 1929 se expide la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, derogando la Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 13 de diciembre de 1910, que coloca, ilógicamente, en situación posterior a la establecida en la Ley derogada a la industria eléctrica, en el orden de preferencia para la admisión de las solicitudes de concesión para el uso de aguas, anteponiéndole, además, el abastecimiento de aguas y los usos industriales distintos de la producción de fuerza, no obstante la importancia adquirida a la fecha por la industria eléctrica. (5).

En relación con las tarifas, aún cuando no marca reglas técnicas para la fijación de las mismas se exige al concesionario la aportación de ciertos datos para orientar a quien las fijaría que era la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. lo que constitúye, sin duda alguna, un adelanto en la regulación. Esta Ley se reglamenta el 31 de enero de 1930.

El 30 de noviembre de 1932, por Decreto del Congreso, se cambia la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, por la de Secretaría de Economía.

Nos referiremos ahora al primer Plan Sexenal de Gobierno que elaboró la Convención del Partido Revolucionario en diciembre de 1933 y que, aunque no constituyó un ordenamiento legal, consideramos es de importancia citarlo en virtud de que incluyó lineamientos en materia de organización y funcionamiento de la industria eléctrica que después fueron tomados en cuenta por los Organos del Estado y sancionados en la legislación (6).

En lo que respecta a la materia el Plan Sexual expresó textualmente:

“Por lo que hace a la generación de energía, cuyas ramas principales en el país son en la actualidad las

(5) Art. 18.

(6) Creación de la Comisión Federal de Electricidad y la promulgación de la Ley de la Industria Eléctrica entre otros puntos.

industrias eléctrica e hidroeléctrica, por el interés social que representan para la economía nacional, aquélla debe subordinarse en estos aspectos a las dos siguientes condiciones:

1.—El suministro de energía eléctrica se hará a un precio de tal manera reducido, que las empresas de producción agrícola o industrial funcionen y se desenvuelvan por la energía eléctrica y no para la energía eléctrica.

2.—Que el Sistema de distribución de dicha energía se ramifique en nuestro territorio, de modo que desarrolle los núcleos regionales productores y haga posible la formación de nuevos centros industriales.

Las condiciones anteriores servirán de norma para el otorgamiento de concesiones sobre generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y para incorporar en la legislación de la materia las prescripciones que sean conducentes para permitir al Estado el control y la dirección de las actividades de los concesionarios, en el sentido de los intereses generales de la nación. Además el Gobierno procurará la formación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, integrado por empresas semioficiales y cooperativas de consumidores, para lograr el abastecimiento sistemático del país”.

Por fin, después de la práctica viciosa que se venía desarrollando, el 1o. de enero de 1934, se reformó legalmente la fracción X del artículo 73 de la Constitución para incluir a la energía eléctrica dentro de las materias sobre las cuales el Congreso, en forma exclusiva, tenía facultad de legislar. Las importantes consideraciones que hizo el Ejecutivo para justificar la reforma son las siguientes:

“El otorgamiento de facultades extraordinarias por ese H. Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal para expedir el Código Nacional Eléctrico; la expedición de este

ordenamiento, hecha en 30 de abril de 1926, la de su Reglamento de 15 de agosto de 1928 y la aceptación expresa o tácita de dicha legislación por parte de los Estados, de las empresas y del público consumidor, demuestran con absoluta evidencia que tanto el Poder Público como la colectividad tienen el convencimiento de que las condiciones sociales y económicas del país exigen imperiosamente la existencia de una legislación uniforme en lo que respecta a generación, transformación, circulación y consumo de energía eléctrica.

El aumento en el número de las empresas que explotan la industria eléctrica; la extensión territorial en que operan; las múltiples aplicaciones de la misma energía, y su enorme importancia como requisito indispensable para acelerar en el futuro la industrialización del país, confirman la urgencia de que en la legislación en materia de electricidad, haya uniformidad de criterio, coordinación, método, y unidad de dirección, indispensables para desarrollar un sistema meditado de electrificación, según las conveniencias políticas, sociales y económicas de la nación.

Otras consideraciones que llevan a la misma conclusión derivan de la conveniencia de asegurar a las empresas que traten de hacer inversiones para el desarrollo de la industria eléctrica, uniformidad en las exigencias legales y señaladamente en las de orden fiscal sobre la materia, eliminándose situaciones privilegiadas de región a región, contrarias al artículo 28 de nuestra Constitución Federal y perjudiciales para aquella industria, por cuanto motivan retraimientos en inversiones de esta índole, altamente benéficas a la colectividad.

Finalmente: el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal para la generación de energía eléctrica en la mayoría de los casos; la naturaleza mercantil de casi la totalidad de las empresas dedicadas a su explotación; la existencia de plantas productoras cuyos sistemas abarcan

dos o más Entidades de la Unión o cruzan las fronteras del territorio nacional para importar o exportar energía y la obligación que tienen las autoridades de atender las justificadas exigencias del público en lo que respecta a la adopción de un criterio fijo y razonable para la aprobación de las tarifas que regulen el cobro de cuotas para la ministración de energía eléctrica, confirman las anteriores consideraciones.

En uso de las facultades extraordinarias concedidas por el H. Congreso de la Unión, fué expedido el Código Nacional Eléctrico en vigor actualmente; pero el Ejecutivo Federal estima debido que una rama tan importante de la legislación tenga fundamento en precepto expreso de la Constitución Federal.

Por todas las consideraciones que anteceden, somete a la deliberación del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de reformas a la Fracción X del artículo 73 constitucional para que el Poder Legislativo Federal quede expresamente facultado a efecto de legislar en lo que se relaciona con la energía eléctrica”.

Previa iniciativa del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, por Decreto promulgado el 29 de diciembre de 1933, autorizó la constitución de la Comisión Federal de Electricidad, quedando integrada cuatro años después, de acuerdo con las bases establecidas en el propio Decreto.

Hay que poner de relieve que la Comisión Federal de Electricidad no fué concebida como Empresa de Estado para generar, transmitir, distribuir y vender energía eléctrica por sí misma, sino como órgano de planeación, promoción, dirección, organización y coordinación.

El 22 de marzo de 1934 el Ejecutivo Federal, en uso de facultades extraordinarias que le fueron concedidas, por Decreto del Congreso del 28 de diciembre de 1933, expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos

y demás dependencias del Ejecutivo Federal. Esta Ley, con mayor precisión que la anterior, también establece separación de atribuciones entre la Secretaría de Economía y la de Agricultura y Fomento, quedando reservado a la primera el aspecto relativo a control de la industria eléctrica, y a la segunda lo concerniente al ramo de aguas (7).

También en uso de facultades extraordinarias el Ejecutivo expide, el 30 de agosto de 1934, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional que derogó la de 6 de agosto de 1929, a que antes nos referimos. Esta Ley, que es la vigente, porque la de octubre de 1945 no llegó a surtir efectos por no haberse expedido su Reglamento, sigue casi en su totalidad los mismos lineamientos de su antecesora. Coloca la producción de fuerza motriz en quinto lugar dentro del orden de preferencia en el uso de aguas y establece para este efecto, un sub-orden mediante el cual relega a último término los servicios públicos prestados por particulares, situación absurda dado que en la época la industria tenía ya un relevante interés nacional y además era de absoluta necesidad su impulso. Sin embargo, el artículo 22 dá facultades a la Secretaría de Agricultura y Fomento para que, de acuerdo con la de Economía, modifique el orden establecido, en casos especiales. El Reglamento de esta Ley se expidió el 24 de marzo de 1936.

Nuevamente, mediante facultades extraordinarias que le fueron concedidas, el Ejecutivo expide, el 14 de agosto de 1937, la Ley que creó la Comisión Federal de Electricidad, de acuerdo con lo que antes expusimos al respeto.

Como consecuencia necesaria de los diversos hechos que se vinieron realizando, entre ellos la federalización de la industria eléctrica y la creación de la Comisión Federal de Electricidad, se hizo necesaria la reglamentación total de dicha industria mediante la expedición de una Ley que subsanara los defectos del Código Nacional Eléctrico y de las demás Leyes que entonces existían. Con esta finalidad se

(7) Art. 6o. Fr. IX, Art. 7o. Fr. VIII.

formuló la Ley de la Industria Eléctrica que fué promulgada el 31 de diciembre de 1938.

El Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica fué expedido el 16 de agosto de 1940. Tanto en la Ley como en este Reglamento encontramos disposiciones de singular importancia como son: las relativas al orden para el otorgamiento de las concesiones, dando primacía a esta industria; a la forma y requisitos para la fijación de tarifas; a las bases para fijar el rendimiento anual sobre las inversiones; a las cláusulas de ajuste y compensación, como medio para mantener la estabilidad económica de las empresas durante la vigencia de las tarifas; a la creación de la Comisión de Tarifas y su acertada introducción dentro del mecanismo regulador de la industria, a semejanza de lo hecho en otros países como los Estados Unidos de Norteamérica.

El 17 de diciembre de 1940 y el 20 de mayo y 24 de junio de 1941, el Ejecutivo Federal reformó el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica por sendos Decretos expedidos en dichas fechas, referentes el primero y el tercero al régimen interno de la Comisión de Tarifas, y el segundo a algunos de los plazos establecidos en artículos transitorios.

El 21 de diciembre de 1941 se promulgó un Decreto por el que se reformó la Ley de la Industria Eléctrica. En esta reforma se involucraron, principalmente, dos conceptos: Primero.—Cambiar el derecho de reversión de los bienes de las empresas eléctricas, a favor del Estado, por la percepción, por el mismo Estado, de su importe en la forma de enteros anuales del dos por ciento del valor de dichos bienes, de tal forma que al cabo de cincuenta años obtendría el valor total de los mismos. Segundo.—Destinar la percepción mencionada a incrementar el patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad. Al mismo tiempo que se reformó esta Ley fué reformada la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934, quedando categóricamente establecido que la duración de las concesiones y el destino de los bienes afectos a ellas,

quedarían regidos por lo establecido en la Ley de la Industria Eléctrica (8).

En misma fecha (31 de diciembre de 1941) fué promulgada la Ley General de Bienes Nacionales que substituyó la Ley de Bienes Muebles e Inmuebles de la Federación de 18 de diciembre de 1902. Esta nueva Ley clasificó a las aguas de propiedad nacional como bienes de dominio público, declarándolas inalienables e imprescriptibles (9).

El artículo 73 Constitucional fué adicionado con la fracción XXIX, por Decreto de 13 de octubre de 1942, facultando al Congreso para establecer contribuciones especiales, entre otros renglones, sobre "energía eléctrica", quedando así consumada la federalización fiscal de la industria eléctrica en forma legal. Sin embargo, en Leyes de diciembre de 1931 y diciembre de 1932 ya se habían establecido impuestos federales sobre producción e introducción de energía eléctrica; y en 31 de diciembre de 1938 se había promulgado una Ley que establecía un impuesto sobre consumo de energía eléctrica.

El 31 de marzo de 1942 el C. Presidente de la República expidió un Acuerdo en que facultaba a la Secretaría de Economía Nacional para que, entretanto se expedía el nuevo Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, fijara tarifas provisionales, por conducto de sus órganos correspondientes, a las empresas que las hubiesen solicitado y cuya situación económica fuese crítica. Este acuerdo no dió los resultados previstos por lo que el Ejecutivo Federal expidió un Decreto, con fecha 5 de septiembre de 1944, derogando dicho acuerdo y adicionando el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 6 de agosto de 1940 con el artículo 13 Bis transitorio, mucho más explícito que el acuerdo derogado y haciendo más expeditos los procedimientos seguidos por la Comisión de Tarifas Eléctricas.

El nuevo Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica

(8) Art. 7o. Incs. a) y e).

(9) Arts. 2o. y 8o.

se expidió el 11 de septiembre de 1945. Este ordenamiento corrigió en gran parte las deficiencias y vicios del Reglamento anterior y reglamentó las reformas del Decreto de 31 de diciembre de 1941.

Es de singular importancia mencionar que en este Reglamento en el Capítulo XIV, se introdujeron grandes modificaciones complementando y perfeccionando la materia relativa a las Tarifas Generales y a las cuotas de los Contratos Especiales, previendo una serie de casos y fijando conceptos relacionados con los estudios y proyectos de tarifas y la determinación de las mismas. Nacieron instituciones como la de Capital Base de Tarifas; otra, como la de utilidad razonable; se desarrollaron con mayor precisión las cláusulas de ajuste y compensación, que se convierten en automáticas; además se estableció la garantía legal de que las tarifas deberían, en todo caso, proporcionar al concesionario ingresos suficientes para el pago de todos los cargos y gastos y además proporcionarle una utilidad razonable (10). La realización de esta garantía se trató de amparar por los medios siguientes: Primero.—La facultad de los concesionarios de disponer total o parcialmente del entero anual del dos por ciento, cuando durante su ejercicio anual no obtengan el rendimiento total que les fué concedido (11); Segundo.—Los factores de ajuste y compensación correspondientes (12); y Tercero.—La revisión anticipada de las tarifas por variación fundamental de los factores que sirvieron de base para fijarlas.

En el Capítulo XIV, la Comisión de Tarifas Eléctricas se reestructura totalmente y surge como organismo autónomo de regulación señalándose las bases para la tramitación y estudio de los asuntos a ella encomendados.

Con Decretos de 16 de abril y de 2 de julio de 1946 el Ejecutivo Federal reformó el Reglamento de 11 de septiem-

(10) Art. 148.

(11) Art. 62.

(12) Art. 143.

bre de 1945 con el objeto, en el primero, de ampliar plazos en algunos artículos transitorios y, en el segundo, de corregir algunas deficiencias de artículos permanentes, ampliar el plazo establecido en el Décimo Quinto transitorio y aclarar el Décimo Noveno transitorio.

El 7 de septiembre de 1946 se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que derogó la de diciembre de 1939. En esta Ley corresponde a la Secretaría de Economía "el despacho de los asuntos relacionados con la producción, distribución y venta de energía eléctrica"; y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos "el despacho de los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales", abarcando el otorgamiento de concesiones en los casos de generación de energía, substituyendo en este ramo a la nueva Secretaría a la de Agricultura y Fomento. El Reglamento de esta Ley fué expedido el 10 de enero de 1947, precisando en la fracción VIII de su artículo 6o. que es atribución de la Secretaría de Economía intervenir en la generación de energía eléctrica, con la cooperación de la de Recursos Hidráulicos; y en la fracción II del artículo 8o. prescribió que a esta última le correspondía otorgar concesiones y permisos para el aprovechamiento de aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Economía, cuando se tratare de generación de energía eléctrica.

Con objeto de que la Secretaría de Economía, a través de la Comisión de Tarifas Eléctricas, pudiera fijar tarifas provisionales a las empresas con capacidad de 100 KW o menos, cuando se encontraran en crítica situación económica, se agregó al Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, por Decreto de 30 de septiembre de 1947, el artículo vigésimo Bis transitorio.

Por Decreto de 21 de septiembre de 1949, el Ejecutivo Federal modificó el artículo 143 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, relativo a las Cláusulas de Ajuste y Compensación y a la fijación de los factores correspondientes, dán-

dole caracteres y efectos prácticos completamente distintos. La crítica de esta disposición la reservamos para capítulo posterior en el que nos ocuparemos en especial de la misma.

La Comisión de Tarifas Eléctricas fué reorganizada por su nueva Ley Orgánica, promulgada el 31 de diciembre de 1948. De acuerdo con esta Ley adquiere el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con atribuciones más o menos iguales a las que le confería el Reglamento de septiembre de 1945; Fijación, revisión y modificación de tarifas generales, autorización de contratos especiales, interpretación de tarifas y contratos especiales, fijación de las tasas de interés de los préstamos al Fondo de Retiros y Reemplazos hechos por las empresas, autorización para la emisión de acciones, obligaciones y otros títulos seriales de crédito, o de obligaciones que impliquen gravamen real sobre los bienes afectos a las concesiones, presentación de iniciativas a la Secretaría de Economía y evacuación de consultas de la misma. Las resoluciones de la Comisión relativas a tarifas generales y contratos especiales se sujetaron a la aprobación expresa o tácita de la Secretaría de Economía la que podría vetarlas por escrito dentro de determinado plazo, fundando su veto, siendo revestidas de fuerza decisoria, por sí solas, las resoluciones relativas a los demás asuntos de su competencia. El patrimonio de este organismo quedó constituido entre otros conceptos, por un derecho por servicio a cargo de los concesionarios y permisionarios de servicios públicos eléctricos. En nuestro concepto esta Ley incurrió en el error de dar a la Secretaría de Economía tan amplia facultad de veto, en los casos mencionados, llegando a resultados absurdos porque obliga a la Comisión a pronunciar resolución en sentido necesariamente distinta a la vetada.

Por decreto del Congreso de 11 de enero de 1949, se establecieron las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad, substituyendo la Ley de 14 de agosto

de 1937. Por medio de este Decreto se constituyó la mencionada Comisión en organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e hizo algunas modificaciones en cuanto a su integración. Dentro de las finalidades de la Institución introdujo algunas novedades en el sentido de que en vez de la función de organizar las sociedades a que se refería la Ley anterior debería participar en ellas y que, en lugar de realizar toda clase de operaciones relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, tendría por objeto ejecutar obras relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, lo que significa que el Decreto volvió a incurrir en el error de no conferir por sí mismo a la Comisión el carácter de Empresa de Estado capacitada para realizar tales actividades, que ya le había asignado la Ley de la Industria Eléctrica o sea, generar, transmitir, distribuir y vender energía eléctrica.

El 21 de febrero de 1950 el Ejecutivo Federal exmidió el Reglamento de Obras e Instalaciones Eléctricas derogando los Requisitos Técnicos que complementaban el Código Nacional Eléctrico de 30 de abril de 1926 y que habían sido expedidos el 3 de mayo de ese año.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, denominación que adquirió este organismo por Decreto de 30 de diciembre de 1942 en que se extendieron sus funciones a la regulación de las empresas de servicio público de distribución de gas, fue expedido en septiembre de 1952. Este Reglamento contiene: a.— Las normas generales para el funcionamiento de la Comisión, atribuyendo el carácter de partes en los procedimientos ante élla a la Secretaría de Economía, a las empresas suministradoras y a las partes en los contratos especiales y de inteconexión, sigue el sistema de ponencias a cargo de los CC. Comisionados que la integran, establecido desde el Reglamento de 1945, para la sustanciación y estudio de los asuntos; establece dos clases de

juntas: Generales y de Consejo, a las primeras, en las cuales son dados a conocer los proyectos de resoluciones a las partes, pueden concurrir; la Secretaría de Economía, por conducto del titular de la Dirección General de Electricidad, y los representantes de la Comisión Federal de Electricidad, la Cámara Nacional de Electricidad, Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y Organizaciones Sindicales de Electricistas tomados en conjunto, reservando a las juntas de consejo la discusión y resolución de los asuntos con vista de las observaciones presentadas por los asistentes a las juntas generales; fija las condiciones para que el consejo pueda actuar válidamente y reglamenta la notificación de sus resoluciones, así como la substanciación de los vetos de la Secretaría de Economía. Por otra parte, señala los procedimientos para la tramitación de los diversos asuntos de la competencia de la Comisión.

El 23 de diciembre de 1958, se expidió la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que suprime la Secretaría de Economía y crea, en su lugar, la de Industria y Comercio a la cual corresponde el despacho de los asuntos relacionados con la Industria Eléctrica (13); y conserva como atribuciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (14), las mismas que tenía en la Ley derogada de 7 de septiembre de 1946.

Por último, el 16 de agosto de 1959, el Ejecutivo reforma y adiciona, mediante el correspondiente Decreto, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas con el objeto de lograr una mayor unidad administrativa, uniformidad de métodos, criterios y orientación y para expeditar las formalidades y procedimientos. Cambia el sistema de ponencias por el de dictámenes a cargo de Departamentos, que crea comprendiendo las cuatro disciplinas fundamentales que intervienen en la actividad reguladora: técnica, contable, económica y jurídica. Atribuyó al presidente

(13) Art. 8o. Frs. I y VI.

(14) Art. 12 Frs. I y II.

de la Institución, mayores facultades en el orden administrativo de las que hasta entonces disponía y que, en concepto del propio Ejecutivo, eran indispensables para la mejor marcha de esa Institución. Además, reforma acertadamente el artículo 27 suprimiendo la aprobación tácita de las Tarifas Generales con carácter experimental solicitadas por las empresas, que sancionaba dicho Artículo cuando no eran resueltas las instancias respectivas dentro del plazo correspondiente y, en el artículo 3o. interpreta la Regla 16a. del Artículo 143 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica considerando que, para los efectos del plazo de 120 días a que se refiere dicha Regla, las solicitudes de fijación de factores de ajuste quedan definitivamente resueltas cuando la Comisión dentro de dicho plazo dicta la resolución correspondiente.

P A R T E S E G U N D A

**EL ORGANISMO REGULADOR DE LAS EMPRESAS DE
SERVICIO PUBLICO DE SUMINISTRO DE
ENERGIA ELECTRICA.
SU NATURALEZA JURIDICA.**

En nuestro país, el organismo encargado de regular las empresas de servicio público de suministro de energía eléctrica es la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas. El antecedente histórico-mexicano de dicho Organismo es la Comisión de Fomento y Control de la Industria Eléctrica, creada el 29 de diciembre de 1922 y reformada el 18 de marzo de 1926 con el nombre de Comisión Nacional de Fuerza Motriz, con funciones de cuerpo consultivo de las Dependencias de las entonces Secretarías de Industria, Comercio y Trabajo, y de la Agricultura y Fomento que tenían a su cargo el despacho de los negocios relativos al establecimiento, construcción y explotación de obras e instalaciones destinadas a la generación de fuerza, mediante el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción o propiedad nacional, y en general, en todo caso en que la fuerza generada se explotara comercialmente cualquiera que fuera el medio para producirla.

Al crearse la Comisión de Fomento y Control de la Industria Eléctrica, según se manifiesta expresamente en el acuerdo de 29 de diciembre de 1922 (1), se hizo en forma provisional en tanto se establecía la legislación adecuada para que llenara las finalidades de su institución que eran las siguientes:

A.—Conservación y mejor aprovechamiento de los recursos nacionales en materia de fuerza hidráulica.

B.—Protección de las nuevas empresas que pretendieran establecerse para la explotación de fuerza motriz.

(1) Considerando X.

C.—Forma de coordinar los intereses del riego y los de la industria, en los aprovechamientos hidráulicos.

D.—Funcionamiento y régimen de las empresas de fuerza que prestaran servicios de carácter público, en lo que se refiere a esos servicios.

E.—Conocimiento exacto de las finanzas, manejos y servicios de dichas empresas.

F.—Revisión de tarifas de las empresas dichas.

G.—Conocimiento en un sentido conciliatorio, de los conflictos que se suscitaran entre las referidas empresas y su clientela, teniendo, sin embargo, personalidad la Comisión, para promover ante cualesquiera autoridades y oficinas lo que estimara más conveniente para prevenir o resolver tales conflictos.

H.—Estadística hidrográfica e industrial relativa.

I.—Formación de anteproyectos de leyes sobre fomento y control de los aprovechamientos hidráulicos para fuerza, desde el punto de vista de la utilidad pública; y en general, de los anteproyectos de leyes y reglamentos que fueran necesarios para la plena realización de las finalidades antedichas.

Como se ve, no obstante la ausencia de sustentación legal suficiente, ya que aún no se federalizaba la industria eléctrica, sus finalidades cubieron, tanto la regulación de las empresas eléctricas, cuanto los demás aspectos relativos a las actividades de la industria. Durante los cuatro años que tuvo de existencia reguló algunas empresas mediante la fijación de tarifas y además, fundamentalmente, propició y justificó el establecimiento de un organismo regulador de la industria eléctrica, pero, ello no obstante, desapareció siendo absorbida por el Departamento de Control Eléctrico-técnico que, dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, fué creado por iniciativa de la propia Comisión.

Ya salvado el escollo legal que existía, mediante la reforma de la fracción X del Artículo 73 Constitucional federalizando la industria eléctrica, se instituyó la Comisión de Tarifas Eléctricas por el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 16 de agosto de 1940, sin que se precisara su naturaleza jurídica, pero creemos que es indudable que el propósito fué el de darle carácter de órgano meramente consultivo ya que sus dictámenes estaban sujetos a discusión, en segunda instancia, por la Dirección General de Electricidad y resueltos libremente por la Secretaría de Economía, situación que nos parece inadecuada porque constituía una duplicación innecesaria de procedimiento mediante la cual podía substituirse totalmente los resultados de los estudios hechos por el órgano técnicamente capacitado para elaborarlos.

Por Decreto de 5 de septiembre de 1944 se adicionó al Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica el artículo 13 Bis transitorio cuya finalidad principal fué la de facilitar la fijación de tarifas provisionales a las empresas que se encontraran en situación económica crítica, pero en nuestro concepto cumplió una misión mucho más importante que fué la de reconocer francamente la autonomía de la Comisión de Tarifas Eléctricas concediendo valor decisorio a sus resoluciones, aunque reservándose el C. Secretario del Ramo el derecho de vetar sus dictámenes en dos casos, a saber:

- a) Cuando a su juicio fueran contrarios a la política del Gobierno en materia de regulación de la industria eléctrica.
- b) Cuando considerara que la Comisión había incurrido en violaciones a los procedimientos establecidos para la substanciación de los asuntos.

Aún cuando en este Artículo no se consignó, es incuestionable que por virtud de él se creó un estatuto legal para la Comisión de Tarifas Eléctricas como órgano del Estado en materia de regulación de la industria eléctrica, de plena autonomía técnica y con facultades decisorias limitadas en tanto

que se reservó al C. Secretario del Ramo, el derecho de vetar sus dictámenes en los casos indicados.

El nuevo Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, expedido el 11 de septiembre de 1945, vino a resolver íntegramente los problemas suscitados por la insuficiente reglamentación de la Comisión de Tarifas Eléctricas en el doble aspecto de su naturaleza intrínseca y de la forma y valor de sus actuaciones, mediante la consideración de estos dos aspectos en todos sus detalles, y cuya esencia consistió en precisar la índole de la institución como "un organismo autónomo de regulación de la industria eléctrica, con plenas facultades para allegarse datos, pruebas e informaciones, deliberar y dictaminar"; en establecer los procedimientos expeditos y adecuados para la substanciación de las diversas formas de regulación de que le incumbía conocer, y en fijar claramente el alcance de sus dictámenes mediante una autolimitación por parte de la Secretaría de Economía Nacional de su facultad decisoria al respecto (2).

El 12 de diciembre de 1945, con fundamento en el Artículo 175 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, se expidió el Reglamento Interior de la Comisión de Tarifas Eléctricas sobre las bases establecidas en dicho Artículo y en el 173, y al efecto, la estructuró dividiéndola funcionalmente en los órganos siguientes: 1.—Consejo Directivo; 2.—Secretaría General; 3.—Oficinas Técnica, Contable y Jurídica (3).

El Consejo Directivo, compuesto de un Ingeniero Civil un Ingeniero Electricista, un Abogado, un Licenciado en Economía y un Contador Público, tiene la categoría de órgano supremo de la Comisión y como tal la decisión de todos los asuntos de la competencia de la misma de la misma, así como los acuerdos de carácter administrativo que no fueren facultades exclusivas del Vocal Consejero Presidente que también señaló (4).

(2) Arts. 174, 176, 178 a 187, 189, 190 y 191.

(3) Art. 1o.

(4) Art. 2o.

Precisó el carácter de ponentes de los Vocales Consejeros y determinó sus obligaciones, así como la organización y atribuciones de la Secretaría General y las labores que tocaba desempeñar a las diversas oficinas, de acuerdo con su especialidad.

Es conveniente hacer notar, como característica que pone de relieve la calidad de la Comisión como organismo regulador, que en la celebración de las juntas, para dar a conocer las ponencias que los Vocales Consejeros formulaban para el despacho de los asuntos que tenía encomendados, se daba ya intervención, directamente o a través de sus respectivos representantes, instituciones o entidades públicas o privadas que por su misma naturaleza estaban en conexión más o menos íntima con la industria eléctrica, a saber: Dirección General de Electricidad, Comisión Federal de Electricidad, organizaciones sindicales de electricistas tomadas en conjunto y Cámara Nacional de Electricidad; y que sin ser instrumentos integrantes de la Institución actuaban dentro de ella como órganos auxiliares de colaboración tanto oficial como particular. Su participación en el desarrollo de las juntas y en la suerte de los dictámenes ha sido de gran importancia desde el momento en que la Base tercera del Artículo 175 les concedía la facultad de exponer, verbalmente o por escrito, sus puntos de vista y observaciones acerca de cada ponencia, así como proporcionar explicaciones y aclaraciones al Consejo Directivo. Esta intervención tiene singular importancia porque las resoluciones de la Comisión se producen después de concienzudas discusiones en las que toman parte las personas y agrupaciones que mejor conocimiento tienen de los problemas económicos y sociales que entrañan esta clase de asuntos y ésta es una de las finalidades que indudablemente persigue la creación de este tipo de organizaciones de carácter técnico-especializado.

Según el Artículo 176 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 11 de septiembre de 1945 la Comisión de Tarifas Eléctricas era competente para:

I.—Para emitir dictamen en los casos de fijación, revisión, modificación e interpretación de tarifas generales.

II.—Para dictaminar acerca de la celebración, modificación e interpretación de contratos especiales, o de la determinación de las bases sobre las cuales deben otorgarse.

III.—Para dictaminar acerca del rendimiento que deberán producir las cantidades del Fondo de Retiros y Reemplazos que las empresas eléctricas pretenden invertir en ampliación e sus instalaciones.

IV.—Para dictaminar respecto de las solicitudes de las empresas eléctricas de servicio público que pretendan emitir acciones, obligaciones u otros títulos seriales de crédito, o contraer obligaciones por virtud de las cuales se cree un gravamen real sobre los bienes afectos a la concesión.

V.—Para presentar a la Secretaría iniciativas sobre cualquier aspecto de la industria eléctrica que pueda tener relación directa o indirecta con las funciones de la Comisión.

VI.—Para opinar respecto de cualquier cuestión en materia de la industria eléctrica, diversas de las anteriores, que le someta la Secretaría.

Y por último, de acuerdo con los artículos Décimo Cuarto y Décimo Noveno transitorios del Reglamento citado en último término, tenía competencia la Comisión para dictaminar acerca de la determinación del monto de los capitales base de tarifas de las empresas eléctricas titulares de concesiones existentes al expedirse dicho Reglamento.

Por Ley de 31 de diciembre de 1948, reformada el 30 de diciembre de 1949, con el objeto de hacer extensiva su función reguladora a los servicios públicos de distribución de gas, quedó instituída la Comisión como organismo público descentralizado dándole, por lo tanto, mayor estabilidad, fuerza, categoría y autonomía y proporcionándole, a la vez, elementos

económicos propios que la capacitaran mejor para el cumplimiento de sus fines.

En cuanto a los asuntos de su competencia, la Comisión quedó sensiblemente igual que en el artículo 176 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica en 1945, y por lo que respecta a su patrimonio estableció la Ley, en su Artículo 7o., que se integraría como sigue:

I.—Con los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno Federal le asigne.

II.—Con las cantidades de dinero efectivo que conforme al Presupuesto de la Federación se destinen a la Comisión por concepto de aportaciones del Gobierno Federal.

III.—Con el producto de los derechos por servicios a cargo de los concesionarios y permisionarios de servicio público, según la Ley de la Industria Eléctrica, en proporción anual de \$ 1.00 (un peso) por KW instalado de energía eléctrica o por cada KW que importen.

IV.—Con los bienes e ingresos que por cualquier otro concepto obtenga”.

Dicho patrimonio debería administrarlo la Comisión conforme al presupuesto anual que formularía y sometería a la aprobación del C. Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Economía, y en el mes de enero de cada año debería informar al Ejecutivo Federal, por conducto de la misma Secretaría, respecto de los ingresos y erogaciones realizados durante el ejercicio anterior y, por último, se le prohibía gravar los bienes integrantes de ese patrimonio, sin autorización expresa del propio Ejecutivo (5).

La reforma de diciembre de 1949 amplió el patrimonio de la Comisión, acorde con sus nuevas funciones, con el importe de los derechos a cargo de las empresas productoras y de las distribuciones de gas (6).

(5) Arts. 9o., 10o. y 11o.

(6) Art. 7o. Fr. IV.

El 15 de septiembre de 1952 se expide el Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas en el que se establecen las normas que regirán el funcionamiento de ese Organismo y los requisitos para la iniciación, sustanciación y resolución de los asuntos de su competencia.

La integración de la Comisión continuó siendo prácticamente la misma establecida en el Reglamento Interno de diciembre de 1945, hasta que se expidió el nuevo Reglamento Interna que entró en vigor el 20 de diciembre de 1953. Este mantiene en lo general el mismo funcionamiento de la Comisión que el adoptado en el Reglamento anterior, con las indispensables modificaciones derivadas de la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión, de 15 de septiembre de 1952; pero, por lo que toca a la organización incluye modificaciones radicales, suprimiendo los Departamentos Técnicos y Contable, constituídos por el personal auxiliar que bajo la dirección de los correspondientes Jefes prestaba sus servicios a los integrantes del Consejo Directivo en el despacho de los asuntos que les correspondían, substituyéndolos por oficinas particulares de cada Comisionado integradas por el personal técnico, contable y administrativo necesario que se ocuparía, bajo la dirección y responsabilidad del propio Comisionado, de las labores que él mismo les encomendará dentro de la tramitación y estudio de los asuntos en que fuera Ponente (7).

Por último, por Decreto de 6 de agosto de 1959, se reforma y adiciona el Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas estableciendo, por lo que toca a la integración de la entidad, que para su régimen interno, estará organizada en Departamentos y Oficinas cuyas denominaciones y funciones se establecerán en el Reglamento Interno de la Institución (8), o sea, que da la pauta para vol-

(7) Arts. 4o. y 5o.

(8) Art. 8o.

ver nuevamente a la antigua organización establecida por el Reglamento Interno de 1945 y, en cuanto al funcionamiento también sufre algunas modificaciones ya que, según se establece en el nuevo articulado del Reglamento (9), los asuntos de su competencia serán resueltos por el sistema de dictámenes que elaborarán los Departamentos correspondientes, o sea, se suprimen las ponencias que se hacían bajo la dirección y responsabilidad de los Comisionados substituyéndolas por esos dictámenes que son los que se envían a las partes y a las diversas entidades relacionadas con la industria eléctrica para que expongan por escrito sus puntos de vista sobre los mismos, resolviendo posteriormente el Consejo Directivo lo que proceda, teniendo en cuenta los dictámenes y las observaciones hechas por las partes y entidades mencionadas. Se suprimen, por lo tanto, las juntas generales donde se daban a conocer las ponencias y se oían verbalmente o por escrito, los puntos de vista y observaciones de las partes en el procedimiento y de las multicitadas entidades sobre dichas ponencias.

Desde luego, consideramos que con el nuevo procedimiento no se viola la Garantía de Audiencia de las partes ni se priva a las diversas entidades relacionadas con la industria eléctrica de prestar su colaboración al Organismo regulador en los asuntos de su competencia porque, como antes se expresó, se les da vista de los dictámenes y tienen la facultad de exponer por escrito sus observaciones y puntos de vista sobre los mismos; pero, ésto no obstante, creemos que en este aspecto se dió un paso atrás en la regulación, si consideramos la cuestión en el aspecto puramente doctrinal, pues insistimos en que una de las finalidades de la creación de este tipo de Organismos reguladores es precisamente la de que, por su conducto, el Estado haga acopio de los mejores y de la mayor cantidad de elementos de conocimiento a efecto de realizar sus funciones con más eficacia y en la forma más perfecta posible, y estimamos que el procedimiento puramente escrito no cubre íntegramente esa finalidad.

(9) Arts. 16, Inciso b) y 17.

En relación a la naturaleza jurídica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas trataremos de determinar de acuerdo con las características orgánicas y funcionales que hemos mencionado en los párrafos precedentes, si doctrinalmente coincide dicha naturaleza con la que ha conferido la Ley desde el 31 de diciembre de 1948, o sea, trataremos de comprobar si realmente se trata de un organismo descentralizado y, en su caso, a través de cual de las formas de descentralización realiza sus funciones.

De acuerdo con lo expuesto por el Doctor Gabino Fraga (10) el único carácter que se puede señalar, como fundamental del régimen de descentralización es la ausencia de la relación jerárquica a que están sujetos los funcionarios y empleados en la organización centralizada y que consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República que es el jefe jerárquico superior de la Administración Pública Federal, siendo dichos poderes: el de nombramiento de los empleados inferiores, el de mando, el de vigilancia, el de reprimir disciplinariamente las faltas que se cometan en el ejercicio de la función pública y el de decidir los conflictos de competencia.

Ahora bien, veremos que en el caso de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas estos vínculos con la autoridad central que implican la relación jerárquica desaparecen casi en su totalidad, pues únicamente existe la facultad del Presidente de la República de nombrar, a propuesta de la Secretaría de Industria, los cinco miembros que integran el Consejo Directivo (11), pero estimamos que esta facultad del Presidente de la República no desvirtúa el carácter de un organismo descentralizado y en apoyo de esta idea podemos citar a E. Sayaguez Lazo (12) que al respecto dice: "En efecto, cual-

(10) Derecho Admvo. Págs. 299, 339 y 340.

(11) Art. 1o. de la Ley Orgánica.

(12) Derecho Admvo. Pág. 249.

quiera que sea la forma de nombramiento, una vez que han entrado en funciones las autoridades del servicio tienen la autonomía que fijan los textos vigentes. El grado de descentralización, su capacidad de autodeterminación es independiente del origen de la designación. Sea que hayan sido electos popularmente, nombrados por la autoridad central o designados por cualquiera otros procedimientos, su libertad de acción, considerada estrictamente en el plano jurídico, depende sólo de las normas que rigen su actividad funcional”.

En cuanto a las facultades de nombramiento de los empleados inferiores, de vigilancia, de mando y la de reprimir disciplinariamente las faltas, se encuentran reservadas al Consejo Directivo de la Comisión (13).

En lo relativo a la competencia, ésta se haya determinada expresamente por la Ley de la Comisión (14) y ella misma decide a través de su Departamento de Asuntos Jurídicos, cuáles son los asuntos que caen dentro de dicha competencia y le incumbe conocer, cuando se le hacen las solicitudes o promociones correspondientes.

El Doctor Andrés Serra Rojas (15) considera que las características de la organización descentralizada son las siguientes:

- a) Obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales.
- b) El régimen descentralizado permite particularizar la función y al órgano que la atiende, sin todos los inconvenientes de un régimen tan complejo como el de la administración pública.

(13) Art. 5o. de la Ley Orgánica, 9o. del Reg. de esa Ley, y 9o. del Reglamento Interno.

(14) Artículo 3o.

(15) Derecho Admvo. Pág. 432.

- c) La descentralización no desliga totalmente a una persona jurídica de derecho público, de la relación de tutela del Estado. Es por esta razón que éste se reserva determinadas facultades para mantener la unidad de acción del poder público. Razones prácticas de muy diversa naturaleza, no mantienen el régimen descentralizado en la puridad de su construcción jurídica. El estado es el que fija los límites hasta donde llega la acción descentralizada.
- d) En la descentralización el poder central relaja los vínculos que lo unen al ente público, pero conserva funciones de carácter personal, que vigila la política de esos organismos, y el manejo de su patrimonio.
- e) Finalmente, el descentralismo implica para el manejo del servicio técnico, de un estatuto legal, disponer de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio.

Analizando a la luz de estas características el organismo cuyo estudio nos ocupa llegaremos a la inevitable conclusión de que satisface todas y cada una de las mismas ya que es indudable que tiene un régimen especial (16) para la satisfacción de una necesidad social, como lo es la regulación debida de las empresas de servicio público de suministro de energía eléctrica y de gas; que además, dicho organismo tiene particularizada y perfectamente definida su función (17); que no se desliga totalmente de la acción del poder público porque su Ley Orgánica reserva ciertas facultades a la Administración Central como son la de nombramiento de los componentes de su consejo directivo y la de vetar algunas de sus resoluciones (18), y por último, que todo el personal que lo integra, con exclusión del meramente administrativo, desarrolla una activi-

(16) Art. 1o. de la Ley Orgánica.

(17) Art. 3o. de la Ley Orgánica.

(18) Arts. 2o. y 6o. de la Ley Orgánica.

dad técnica especializada, y que tiene un presupuesto y un régimen económico propios.

A hora bien, en relación a los otros caracteres que se han tratado de considerar como esenciales y comunes a las diversas modalidades de descentralización pero que de acuerdo con el Doctor Gabino Fraga (19) no pueden señalarse como tales porque también se encuentran, en algunos casos, en el régimen centralizado, tales como la personalidad jurídica especial y el patrimonio propio, la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas establece categóricamente en su artículo 1o. "Se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominará Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas".

Con lo anterior se demuestra, sin lugar a dudas, que la multicitada Comisión forma parte de la organización descentralizada mexicana quedando únicamente por resolver lo relativo al tipo de modalidad que representa dentro de dicha descentralización. A este respecto podemos mencionar que la función de la Comisión se encuentra íntimamente ligada con la prestación de servicios públicos como lo son la distribución y la venta de la energía eléctrica y del gas, según lo disponen la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley del Petróleo, y esta liga representa relaciones tan importantes que, en nuestro concepto, son indispensables para la prestación de esos servicios públicos en forma regular continúa y uniforme y, por lo mismo, hemos de aceptar que se trata, en el caso de la función desarrollada por la Comisión, de lo que la doctrina denomina Servicios Conexos.

Concluiremos de todo lo anterior, para finalizar, que la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas es un Organismo Descentralizado por Servicio Conexo.

(19) Obra citada. Pág. 339.

TERCERA PARTE

**LAS CLAUSULAS Y LOS FACTORES
DE AJUSTE Y COMPENSACIÓN.**

determinación de tarifas, la de la inclusión dentro de las disposiciones complementarias de las mismas, de Cláusulas de Ajuste y Compensación de carácter automático para compensar variaciones en las precios del combustible y fluctuaciones en el valor de la moneda nacional, especialmente para las empresas que operaban en la frontera norte del país. Sin embargo, la necesidad y justificación de dichas cláusulas se reconoció plenamente en nuestro país a través del proceso evolutivo en la regulación de las empresas eléctricas al nacer la obligación legal de incluirlas dentro de las tarifas, de energía eléctrica. Así, el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 16 de agosto de 1940, en su artículo 49, dice:

“En las tarifas se encluirá una cláusula que se denominará de Ajustes y Compesación, la que tendrá por objeto mantener los ingresos de los concesionarios en un nivel que les permita obtener el tanto por ciento de rendimiento señalado conforme el artículo anterior y cubrir los gastos, impuestos y demás cargos. La cláusula establecerá el derecho de la empresa para solicitar el aumento o disminución proporcionales correspondientes en las diversas cuotas, para compensar el déficit o reducir el superávit que halla en sus ingresos, como consecuencia respectivamente de mayores o menores egresos por concepto de variación en los precios de combustible, precios de la energía comprada, de los salarios y de las prestaciones derivadas de los contratos de trabajo, de los precios de equipo y materiales que se deban adquirir para operación, conservación y reposiciones, y de los impuestos, todo según el método, los límites y los requisitos que fije en cada caso la cláusula aprobada por la Secretaría.

Sin embargo, la aplicación de esta cláusula será siempre automática en los casos de fluctuaciones en el precio de combustible, dentro de los límites y con los requisitos que la misma cláusula establezca en cada caso.

Cuando a juicio de la Secretaría se den los supuestos

del primer párrafo de este artículo, la misma podrá ordenar de oficio a las empresas, de acuerdo con lo prescrito en cada caso en la cláusula de ajustes aprobada, que aumenten o disminuyan sus cuotas en la proporción que corresponda”.

Este artículo acogió expresamente el mecanismo ya seguido en países extranjeros, señalándose como objeto “mantener los ingresos de los concesionarios en un nivel que les permitiera obtener el tanto por ciento de rendimiento señalado en el artículo anterior y cubrir los gastos impuestos y demás cargos”, y lo generalizó a diversos conceptos de variación de egresos, deduciendo la automaticidad de esas cláusulas a los casos de variaciones en el precio del combustible y disponiendo que para los demás casos la aplicación sólo podría hacerse a petición de las empresas y mediante la resolución de la Secretaría, o de oficio por ésta.

Nos reservamos para líneas posteriores hacer el comentario respecto de las peculiaridades de este artículo tales como la automaticidad que establece y los diversos conceptos sujetos a la aplicación de las cláusulas de ajuste y compensación.

El nuevo Reglamento de 11 de septiembre de 1945 en su artículo 143, textualmente dice lo siguiente:

“En las tarifas se incluirá una cláusula que se denominará de Ajustes y Compensación, y en la que se establecerá el derecho y la obligación de las empresas, respectivamente, de aumentar o disminuir sus ingresos en la cantidad equivalente y mediante la derrama correspondiente en las cuotas de las tarifas que en cada caso se estime conveniente afectar, para compensar los aumentos o disminuciones producidos en sus egresos, después de la última aprobación de tarifas, por los siguientes conceptos: variación en los precios del combustible y de la energía comprada; variación en la tasa y forma

Las Cláusulas de Ajuste y Compensación son de origen europeo y datan de principios de este siglo, generalizándose a raíz de la primera guerra mundial. Se incluyeron en la concesión para la distribución de energía eléctrica en la ciudad de París, de 1907, reformada en 1921 y 1924, en las tarifas de la Sociedad Intercontinental para la distribución de energía eléctrica en Amberes, Bélgica y en las tarifas de las Compañías Unidas de Gas y Electricidad de Lisboa, Portugal. También en Sudamérica, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, las tarifas de la empresa distribuidora de energía eléctrica consignan una cláusula de esta naturaleza.

Hasta 1921 (con motivo de las condiciones provocadas por la guerra sólo se habían adoptado en los Estados Unidos de Norteamérica cláusulas semejantes por variaciones en el precio del carbón y del petróleo. Como una verdadera innovación, se empezó a operar el sistema para compensar en las tarifas aumentos o disminuciones en el tabulador de salarios. Sin embargo, rápidamente se extendió su uso y para la fecha en que se expidió nuestro Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 1940 ya eran corrientes en ese país cláusulas de ajuste y compensación por variaciones en los salarios, en los precios del combustible, materiales y energía comprada y en el valor adquisitivo de la moneda.

El objeto de las cláusulas de ajuste y compensación como su nombre lo indica, es compensar en ciertos casos, mediante el aumento o disminución en las cuotas de las tarifas de las empresas eléctricas, las variaciones ocurridas en diversos conceptos de gastos esenciales de esas empresas, que por su na-

turalidad son más propensos a fluctuar, con el propósito de evitar con su aplicación la frecuente revisión de las tarifas para adaptarlas a las condiciones derivadas de esas variaciones, ya que tales revisiones hacen necesarios estudios largos, complicado y costosos. Por lo tanto, las cláusulas de ajuste y compensación deben, para cumplir con su objeto, ser un instrumento que subsane las dificultades que presenta la revisión de tarifas.

Además, debiendo las tarifas representar una situación de equilibrio en la economía de la empresa, de tal manera que se le permita cubrir, con sus ingresos, sus gastos y obtener una utilidad razonable, debe condicionarse el funcionamiento de las cláusulas de ajuste y compensación a los casos en que las variaciones traigan como consecuencia un desequilibrio económico ya que no siempre sucede ésto, porque puede darse el caso, debido al crecimiento de las empresas, que no obstante que se produzcan variaciones en algunos conceptos fundamentales de egresos el equilibrio no se rompa porque por otro lado la empresa esté recibiendo mayores ingresos de los previstos en las tarifas, o bien, el caso inverso, que al mismo tiempo de existir una disminución de ingresos exista una disminución de egresos. En concreto, las cláusulas deben tener por objeto también mantener la cantidad o el porcentaje de utilidad concedida a la empresa.

De lo anterior se concluye que deben ser dos los requisitos fundamentales que llenen las cláusulas de ajuste y compensación:

1o.—Deben ser instrumento sencillo y expedito que subsane las dificultades de la revisión de tarifas.

2o.—Deben concretarse a los casos en que las variaciones en determinados renglones de egresos de las empresas eléctricas traigan consigo desequilibrio en su economía.

Durante el período de 1926 a 1948 principia a marcarse la tendencia mas o menos definida, dentro del campo de la

de aplicación de los impuestos, excepto el de la Renta; variación en el monto de la provisión anual para el Fondo de Retiros y Reemplazos; y variación en el costo de la hora de trabajo calculado tomando en cuenta, tanto los salarios, cuanto las prestaciones sociales derivadas de los contratos respectivos y de las leyes sobre la materia.

La cláusula señalará el método, los límites y los requisitos para su aplicación, la que será automática por la empresa, al producirse los aumentos o disminuciones en la magnitud prevista en la misma.

Dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que una empresa aplique la cláusula de Ajustes y Compensación que le hubiere sido aprobada, rendirá a la Secretaría un informe pormenorizado acerca del monto de las variaciones producidas en cualquiera de los renglones de egresos considerados en la cláusula y de la forma y cuantía en que haya efectuado la derrama en las cuotas afectadas.

Asimismo, quedará obligada la empresa a rendir a la Secretaría con la periodicidad que al efecto se fije en cada cláusula, una información respecto al resultado obtenido por la aplicación de la cláusula en el período de que se trate.

La aplicación de la cláusula de Ajustes y Compensación no impide que la empresa interesada o la Secretaría promuevan ante la Comisión de Tarifas Eléctricas, una revisión de las tarifas generales y contratos especiales de la empresa, cuando lo consideren procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131".

Este artículo, en nuestro concepto, incurrió en varios errores fundamentales: en primer lugar, agravó el error del artículo 49 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 1940 al dar el carácter de automaticidad total a la cláu-

sula de Ajustes y Compensación ya que consideramos ésto como contrario a la técnica jurídica de regulación pues deja en manos de las empresas el aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas sin la previa autorización de la autoridad reguladora y es indudable que un principio fundamental de la regulación de los servicios públicos, como lo es el de suministro de energía eléctrica, es que la misma sea realizada íntegramente por el Estado pues de otra forma, como en el caso de las cláusulas automáticas, está prácticamente abdicando el Estado esta función de regulación en los propios concesionarios lo cual nos parece absurdo y antijurídico.

Debe reconocerse sin embargo, que el artículo fué superado, respecto del anterior, en su redacción y terminología y además creó un mecanismo más sencillo y fácil de aplicación aunque como ya dijimos antijurídico, en nuestro concepto. Por otra parte, también acertadamente, limitó la aplicación de la cláusula a conceptos estrictamente indispensables, eliminando el de los precios de equipo y materiales de operación, conservación y reposiciones, que por su misma naturaleza no encajaba dentro de las Cláusulas de Ajuste y Compensación, que son instrumentos de excepción aplicables sólo a renglones de gastos que por su constante variación traerían consigo la necesidad de constantes revisiones de tarifas. En el concepto de impuestos exceptuó el de la Renta, que como se sabe no constituye un gasto.

El 21 de septiembre de 1949 el Ejecutivo Federal reformó radicalmente el artículo 143 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, de 11 de septiembre de 1945, concerniente a las Cláusulas de Ajuste y Compensación.

Según aparece de los considerados de dicho Decreto, las razones que movieron al ejecutivo a efectuar tal reforma fueron, entre otras, que el artículo no llenaba satisfactoriamente sus fines porque desentendiéndose en absoluto del estado económico que guardaban las empresas eléctricas con respecto a la tasa de rendimiento que les había sido reconocida y en fun-

ción de la cual debían en justicia y dentro de una correcta técnica de regulación plantearse y resolverse la procedencia de las compensaciones que el precepto instituía, atribuía a las Cláusulas de Ajuste y Compensación un carácter de aplicación automática por las empresas, con el efecto de que sin atenderse a los elementos antes expresados se elevaran las cuotas a los consumidores por el sólo hecho de producirse elevación en determinados gastos de dichas empresas; aparte de que la aplicación automática de las Cláusulas ofrecía el inconveniente de no permitir al Gobierno determinar la proporción en que los consumidores debieran resultar afectados de acuerdo con sus distintas circunstancias y el interés general que representaban los diversos servicios. La importancia cada vez mayor de las alteraciones que se introducían en las tarifas por la aplicación de las Cláusulas, imponía expedir una reglamentación que autorizara al Gobierno para ejercer con amplitud y eficacia una función reguladora en interés tanto de empresas como de consumidores. Dentro de estas ideas era indispensable consignar como norma fundamental del sistema que en la materia se consideraba justificado implantar, la de que las compensaciones por aumentos o disminuciones de egresos no debían tener como consecuencia elevar o reducir las tasas de rendimiento que hubieran sido reconocidas al aprobarse las tarifas de las empresas; esto es, que no procedería el otorgamiento de compensaciones por aumentos en los egresos, cuando las empresas pudieran absorber el importe de esos aumentos sin sufrir reducciones en el rendimiento previsto, ni tampoco procederían las compensaciones a los consumidores en los casos de disminución de gastos, si éello conducía a que las empresas no obtuvieran el rendimiento que les correspondía; además convenía establecer con la debida amplitud y de manera uniforme para todas las empresas bases generales para autorizar o negar las compensaciones a las empresas o a los consumidores, en lugar de incluir esas bases en las Cláusulas especiales que figuraban en las tarifas, pues estas Cláusulas sólo debían contener los elementos peculiares o inhe-

rentes a cada empresa; y finalmente, se requeriría dotar al sistema de la necesaria flexibilidad para acomodarse a las distintas situaciones que en este aspecto de la regulación se presentaran y a la diversidad de condiciones de las empresas eléctricas.

El artículo, de acuerdo con las ideas expuestas, quedó formulado en los términos siguientes:

“En los términos y condiciones del presente artículo, las empresas tendrán el derecho y la obligación, respectivamente, de que se aumenten o disminuyan sus ingresos en la cantidad necesaria para compensar los aumentos o disminuciones que se produzcan en sus egresos, después de la última aprobación de tarifas, por los siguientes motivos:

- I.—Variación en el precio del Combustible.
- II.—Variación en el precio de la energía comprada.
- III.—Variación en el costo de la hora de trabajo, calculada tomando en cuenta tanto los salarios, cuanto las prestaciones sociales derivadas de los contratos respectivos y de las leyes sobre la materia;
- IV.—Variación en la tasa de los impuestos, o creación o supresión de tributos, exceptuándose los que gravan las utilidades; y
- V.—Variación en el monto de la provisión anual para el fondo de Retiros y Reemplazos.

El ejercicio del derecho y el cumplimiento de la obligación establecidos por el presente artículo, se sujetarán a las siguientes reglas:

1a.—Los aumentos o disminuciones de ingresos se llevarán a cabo por las empresas mediante la aplicación de los factores de ajuste y conforme a la derrama en las tarifas, que se aprueben previamente para cada compen-

sación. Cada factor de ajuste y la derrama correspondiente se aprobarán en forma simultánea.

2a.—Las compensaciones no deberán tener como consecuencia elevar o reducir las correspondientes tasas de rendimiento que hayan sido reconocidas al aprobarse las tarifas. Al efecto, siempre que se dicten las resoluciones sobre compensación, mencionadas en la regla décima primera, se revisará la situación económica de la empresa con el fin de determinar la tasa de rendimiento que ha percibido durante todo el período en que las tarifas han estado en vigor y el efecto que las variaciones de egresos produzcan sobre dicha situación.

3a.—Las variaciones mencionadas en los incisos I al IV de este artículo, únicamente se tomarán en cuenta, para determinar las compensaciones, en cuanto afecten los gastos y cargos de explotación.

4a.—Cada caso de variación de los conceptos de egresos a que se refieren los incisos I al V de este artículo, determinará cuándo proceda, la fijación del correspondiente factor de ajuste, previa solicitud de la empresa interesada o a promoción de la Secretaría.

5a.—Cuando se hubieren autorizado o negado, total o parcialmente, una o más compensaciones y posteriormente, al término del ejercicio social, apareciere que por variación en la tasa de rendimiento de la empresa se han producido excesos o defectos de compensación, la empresa estará obligada a solicitar la correspondiente corrección de las compensaciones, a fin de que se dicte nueva resolución conforme a las prevenciones contenidas en la Regla Segunda, que permita la recuperación o restitución que procedan.

Las solicitudes a que se refiere el párrafo anterior deberán ser presentadas dentro de los seis meses inmediatos siguientes a la terminación del ejercicio social que co-

responda; en la inteligencia de que dichas solicitudes podrán presentarse antes de la terminación del ejercicio social en curso cuando estuviere procediéndose a la revisión de tarifas generales, pero no después de que haya sido formulado el proyecto de resolución sobre las nuevas tarifas.

Las diferencias por excesos o defectos de compensación que por la proximidad de la expiración del plazo de vigencia de las tarifas no puedan corregirse en los términos del primer párrafo de esta Regla, se tomarán en cuenta en el estudio de las nuevas tarifas, con objeto de que se absorban en las cuotas de éstas. Dichas diferencias podrán determinarse mediante estimaciones contables verificadas por la autoridad competente.

Para los fines de esta Regla, la falta de solicitud dentro del plazo y oportunidad señalados en el párrafo segundo determinará que se extinga el derecho de la empresa a obtener en su beneficio la correspondiente corrección de compensaciones.

6a.—Los datos, elementos, límites, métodos y requisitos para la fijación y aplicación de los factores de ajuste, inherentes a las condiciones de cada empresa y que no contravengan las disposiciones normativas de este artículo, se consignarán en una Cláusula que incluirá en las Disposiciones Complementarios de las tarifas de la empresa, así como en los contratos especiales. En la propia Cláusula se señalarán los datos e informes peculiares que deberá proporcionar la empresa con su solicitud para la fijación de los factores de ajuste y la determinación de la derrama de la compensación correspondiente.

7a.—Sin perjuicio de lo dispuesto en la Regla anterior, la empresa deberá proporcionar con su respectiva

solicitud de fijación de factores de ajuste y determinación de la derrama, los siguientes datos:

a).—Cálculo del capital base de tarifas, mostrando su movimiento a partir de la fecha de vigencia de las tarifas;

b).—Tasas de rendimiento a que se refiere la Regla Segunda;

c).—Ingresos por venta de energía procedentes de la aplicación de las tarifas vigentes, sin ajustes de compensación, así como los compensaciones resultantes de la aplicación de los factores de ajuste que hayan estado en vigor durante el período a que se refiere la misma Regla Segunda.

d).—Gastos de explotación y cargos legalmente deducibles de los ingresos por venta de energía, para la determinación del rendimiento obteniendo durante el mismo período; y

e).—Excesos o defectos de compensación resultantes de la aplicación de los factores de ajuste durante los períodos correspondientes a su aplicación.

Los anteriores datos deberán acompañarse de los respectivos análisis, cálculos y explicaciones justificativos. La autoridad competente podrá verificar su exactitud así como actualizarlos y depurarlos si procede.

8a.—Los factores de ajuste por variaciones en el precio del combustible, en el precio de la energía comprada y en el costo de la hora de trabajo, excepto las que se deban a la revisión o celebración de un nuevo contrato colectivo de trabajo, se fijarán periódicamente de acuerdo con los elementos, límites y métodos, requisitos y plazos que, sin oponerse a las normas establecidas en este artículo, se consignan en la Cláusula respectiva.

Para la fijación periódica de factores de ajuste en los términos de esta Regla, por cada uno de los conceptos de variación de egresos enumerados en el párrafo anterior, se observarán las siguientes disposiciones especiales :

a).—La fijación del factor original se hará a solicitud o promoción específica, pero no antes de que hayan transcurrido seis meses de vigencia de las tarifas.

b).—La fecha para la fijación del segundo factor será la que se considere conveniente para el caso particular de la empresa de que se trate, pero deberá quedar comprendida dentro del término de un año a partir de la aprobación del factor original. Los factores posteriores sólo podrán fijarse en plazos sucesivos no menores de seis meses ni mayores de un año.

c).—Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos a) y b) de esta Regla, si antes de que transcurran los plazos señalados se presentaren variaciones de egresos que de no ser prontamente compensados comprometerían la economía de la empresa, podrá fijarse un factor de ajuste previa solicitud o promoción, que tome en cuenta dichas variaciones y que substituya al factor vigente por el resto del plazo de que se trate.

d).—En la Cláusula a que se refiere la regla sexta se establecerán márgenes dentro de los cuales no procederá la compensación por motivo de pequeñas fluctuaciones en los egresos. Dichos márgenes se determinarán tomando en cuenta las condiciones particulares de cada empresa.

e).—En la misma Cláusula se señalarán los plazos para la presentación de las solicitudes o promociones relacionadas con la fijación de factores a que esta regla se contrae, en la inteligencia de que transcurridos esos plazos, sin que dichas solicitudes se formularen, se ex-

tinguirá el derecho de las empresas para obtener la compensación respectiva, por aumento en sus egresos, continuando en vigor el factor de ajuste existente.

f).—Las solicitudes o promociones presentadas de acuerdo con lo indicado en el inciso anterior, se tramitarán siguiendo el procedimiento establecido en las Reglas décima quinta y siguientes de este Artículo.

9a.—Los factores de ajuste por variación en los precios del combustible y de la energía comprada, así como por variación en la tasa de los impuestos, creación o supresión de tributos, siempre que se trate de impuestos o tributos aplicables en razón directa a la producción o venta de energía eléctrica, se expresarán en centavos por kilowatt-hora de consumo, al centésimo más aproximado, y se basarán en la eficiencia real del sistema eléctrico o planta de que trate. Sin embargo, si la eficiencia real fuere inferior a la que técnicamente se haya establecido en la Cláusula correspondiente, como mínima adecuada en cada caso, dichos factores se basarán en esta última eficiencia.

10a.—Savo los casos a que se refieren las Reglas Quinta y Octava, ningún factor de ajuste deberá producir compensaciones por aumentos de egresos correspondientes a un período de más de ciento ochenta días anteriores a la fecha de aprobación del propio factor de ajuste.

11a.—Compete a la Comisión de Tarifas Eléctricas la aprobación de las Cláusulas a que se refiere este artículo, resolver sobre la procedencia y monto de las compensaciones y la fijación de los factores de ajuste y de la derrama para producir dichas compensaciones, así como la corrección de excesos o defectos de compensación a que se refiere la Regla Quinta.

12a.—Corresponde a la Secretaría la vigilancia del

tinguirá el derecho de las empresas para obtener la compensación respectiva, por aumento en sus egresos, continuando en vigor el factor de ajuste existente.

f).—Las solicitudes o promociones presentadas de acuerdo con lo indicado en el inciso anterior, se tramitarán siguiendo el procedimiento establecido en las Reglas décima quinta y siguientes de este Artículo.

9a.—Los factores de ajuste por variación en los precios del combustible y de la energía comprada, así como por variación en la tasa de los impuestos, creación o supresión de tributos, siempre que se trate de impuestos o tributos aplicables en razón directa a la producción o venta de energía eléctrica, se expresarán en centavos por kilowatt-hora de consumo, al centésimo más aproximado, y se basarán en la eficiencia real del sistema eléctrico o planta de que trate. Sin embargo, si la eficiencia real fuere inferior a la que técnicamente se haya establecido en la Cláusula correspondiente, como mínima adecuada en cada caso, dichos factores se basarán en esta última eficiencia.

10a.—Savo los casos a que se refieren las Reglas Quinta y Octava, ningún factor de ajuste deberá producir compensaciones por aumentos de egresos correspondientes a un período de más de ciento ochenta días anteriores a la fecha de aprobación del propio factor de ajuste.

11a.—Compete a la Comisión de Tarifas Eléctricas la aprobación de las Cláusulas a que se refiere este artículo, resolver sobre la procedencia y monto de las compensaciones y la fijación de los factores de ajuste y de la derrama para producir dichas compensaciones, así como la corrección de excesos o defectos de compensación a que se refiere la Regla Quinta.

12a.—Corresponde a la Secretaría la vigilancia del

cumplimiento por parte de las empresas de las resoluciones emanadas del presente artículo con el fin de que se produzcan las compensaciones equivalentes al monto de las variaciones de egresos que se hayan acordado compensar. Al efecto, la Secretaría, teniendo en cuenta los resultados de la aplicación durante plazos no inferiores a tres ni mayores a seis meses de los factores de ajuste y de las derramas correspondientes, podrá modificarlos cuando sea necesario para el fin indicado; así como ordenar las rectificaciones que procedan para la correcta aplicación de los referidos factores y derrama.

La Secretaría podrá requerir a las empresas para que le proporcionen los informes conducentes a los objetos de esta Regla.

13a.—Salvo los casos especiales previstos en las reglas Quinta y Octava, para hacer uso del derecho de compensación, las empresas deberán presentar su solicitud ante la Comisión de Tarifas Eléctricas, dentro de un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que ocurra un aumento en sus egresos, por cualquiera de los motivos señalados en este Artículo. La falta de presentación de la solicitud dentro del plazo indicado dará lugar a que se tenga por renunciado el derecho a que la compensación cubra cualquier período anterior a la fecha en que dicha solicitud sea admitida a trámite, según se dispone en la Regla Décima.

14a.—En el caso de disminución de los egresos por cualquiera de los motivos señalados en este Artículo, las empresas deberán solicitar la fijación del factor de ajuste y derrama correspondientes dentro de igual plazo de sesenta días, contados a partir de la fecha en que ocurra la disminución; de no hacerlo las empresas la Secretaría promoverá lo que corresponda ante la Comisión de Tarifas Eléctricas. No será aplicable este plazo de sesenta

días en los casos especiales previstos en las Reglas Quinta y Octava.

En todo caso subsistirá la obligación de las empresas de compensar íntegramente las cantidades que hayan sido cobradas en exceso a los consumidores. La forma y términos en que deba efectuarse esta bonificación se determinará en la resolución respectiva, teniendo en cuenta la situación económica de las empresas de que se trate.

15a.—Recibida la solicitud de la empresa, la Comisión la examinará para verificar si llena los requisitos enumerados en las Reglas Sexta y Séptima y, de ser necesario, dentro de los cinco días siguientes requerirá a la solicitante para que subsane las deficiencias encontradas, disponiendo al efecto del período que falte para el vencimiento del plazo de sesenta días a que se refiere la Regla Décima tercera y de quince días más. Subsanadas las deficiencias, la Comisión en los cinco días posteriores admitirá a trámite la solicitud.

Si la Comisión no hiciere el requerimiento dentro del término de cinco días que al efecto se señala, o no dictare la declaratoria de admisión de la solicitud en los cinco días siguientes a la fecha en que la empresa subsane las deficiencias indicadas, se tendrá por admitida la solicitud. Aceptada ésta a trámite en cualquiera de los casos previstos, la Comisión remitirá copia a la Secretaría para su conocimiento.

La Comisión de Tarifas Eléctricas, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que haya admitido a trámite la solicitud, hará el estudio del asunto y formulará proyecto de resolución, del que dará vista a la Secretaría y a la empresa para que dentro de un plazo de quince días expongan lo que estimen conveniente. Vencido este término y dentro de los diez días siguientes, la

Comisión emitirá su resolución y la comunicará a la Secretaría para los efectos legales correspondientes.

16a.—Las solicitudes de las empresas para la fijación de factores de ajuste y determinación de las derramas, quedarán resueltas definitivamente en un plazo máximo de ciento veinte días, contado a partir de la fecha en que cada solicitud sea admitida a trámite por la Comisión de Tarifas Eléctricas. Si a la expiración de dicho plazo no existiere resolución definitiva, se tendrá por aprobada la solicitud, en los términos de la misma, debiéndose poner en vigor el factor de ajuste y derrame propuestos.

17a.—Cuando la Secretaría promueva la fijación de un factor de ajuste y la determinación de la derrama, la Comisión de Tarifas Eléctricas enviará a la empresa interesada copia de la promoción, para que en un plazo de treinta días presente a la Comisión, con copia para que sea turnada a la Secretaría, sus puntos de vista sobre el particular y los datos e informes de que hablan las Reglas Sexta y Séptima de este Artículo.

Si dentro del citado plazo de treinta días la empresa no proporciona los puntos de vista, datos e informes a que se refiere el párrafo anterior, la Comisión de Tarifas Eléctricas, de considerarlo necesario, recabará todos los elementos de juicio que estime pertinentes.

Recibidos en término los puntos de vista, datos e informes proporcionados por la empresa o, en caso contrario, una vez que la Comisión haya recabado todos los elementos de juicio necesarios, dentro de los treinta días siguientes efectuará el estudio del asunto y formulará proyecto de resolución, del que dará vista a la Secretaría y a la empresa para que en un plazo de quince días expongan lo que estimen conveniente. Vencido este término, la Comisión dentro de los diez días siguientes emitirá resolución y la comunicará a la Secretaría para los efectos legales correspondientes.

18a.—Cuando los factores de ajuste fijados de conformidad con el presente Artículo, conjuntamente considerados a favor o en contra de la empresa, de más de treinta por ciento de los ingresos que esté percibiendo por venta de energía eléctrica, sin incluir las propias compensaciones, la empresa podrá solicitar o la Secretaría promover la revisión de las tarifas en los términos del artículo 131 de este Reglamento”.

Por Decreto de 14 de mayo de 1954, el Ejecutivo Federal adicionó el Artículo 143 con la Regla 19a. destinada a facultar a la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas para fijar, mediante un procedimiento sumarísimo, factores de ajuste provisionales a las empresas eléctricas que se vean afectadas por situaciones súbitas de carácter agudo que de inmediato les causen, directa o indirectamente, grave desequilibrio en su economía, siempre que se trate de empresas que operen en zonas en que el índice de precios difiera apreciablemente del de la zona central del país y además importen energía eléctrica en un mínimo del 50% de sus necesidades; y bajo la condición de que dentro de determinado plazo presenten solicitud formal de fijación de factor definitivo o revisión de tarifas, según proceda legalmente y mejor convenga a sus intereses. Dicha Regla quedó redactada en los términos siguientes:

“19a.—En los casos de situaciones súbitas y de carácter agudo, que provoquen de manera inmediata, ya sea directa o indirectamente, desequilibrio en la economía de las empresas, que de no remediarse pudiera ocasionar perjuicios graves, y siempre que se trate de empresas que estén operando en zonas en que el índice de precios, a juicio de la Secretaría, acuse diferencia apreciable con el índice general de los precios de la región central del país, y que además importen energía eléctrica en proporción no menor del 50% de sus necesidades de suministro, la Comisión podrá, a solicitud de la empresa

afectada o a moción de la Secretaría y sin más trámites que la formulación de la ponencia respectiva y la celebración de una junta de su consejo directivo, a la que podrá concurrir el Director o el Subdirector General de Electricidad, autorizar a dicha empresa a poner en vigor, a partir de la fecha que se indique en la resolución, los aumentos que en concepto de la propia Comisión sean estrictamente indispensables para restablecer el equilibrio económico de la empresa en cuanto haya sido alterado por la situación de que se trata.

La solicitud contendrá los siguientes datos mínimos correspondientes al año anterior al mes en que se originó la variación:

- 1.—Ingresos;
- 2.—K. W. H. generados;
- 3.—K. W. H. importados y su costo;
- 4.—Salarios y prestaciones sociales;
- 5.—Gastos totales de explotación.

La Comisión resolverá lo que estime procedente dentro de los diez días siguientes a la fecha en que hubiere recibido la solicitud correspondiente. Si transcurrido este plazo no se hubiere dictado la resolución se tendrá por autorizado por la Comisión el ajuste solicitado. La resolución del aumento quedará sujeta en todo caso a lo dispuesto en el artículo 60. de la Ley de 31 de diciembre de 1948, reformado por el Decreto de 30 de diciembre de 1949.

Al quedar firme la resolución, a que se refieren los párrafos anteriores, la empresa estará obligada a presentar, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que se haya originado la variación correspondiente, formal solicitud de fijación de factor de ajuste definitivo en los términos de este artículo, o de revisión de tarifas, según proceda legalmente y como mejor convenga a los

intereses de la empresa, llenando todos los requisitos legales establecidos al respecto. Si la empresa no cumple con esta obligación dentro del plazo señalado, al vencimiento de éste, la resolución de la Comisión quedará insubsistente y, consecuentemente, sin efecto los aumentos autorizados. Los efectos de la resolución firme de la Comisión sobre factor de ajuste definitivo o revisión de tarifas se retrotraerán a la fecha en que haya ocurrido la variación que originó el aumento, haciéndose, en su caso, el ajuste que por tal motivo proceda”.

Desde el punto de vista técnico y doctrinario el precepto resultó, en nuestro concepto, correcto, ya que el propósito del mismo fué hacer depender la existencia de las Cláusulas de Ajuste y Compensación y su aplicación a través de factores de ajuste, de la necesidad de restablecer el equilibrio económico de las empresas, alterado como consecuencia de aumentos o disminuciones en determinados conceptos de egresos, que tuvieran por efecto disminuir o aumentar la tasa de rendimiento concedida a las mismas empresas en sus respectivas tarifas, y esta es una de las condiciones que imprescindiblemente deben reunir la Cláusulas para justificarse. Reparó, por lo tanto, el error cometido en el Artículo original y además suprimió, acertadamente, el otro error del Artículo 49 del Reglamento de la Lev de la Industria Eléctrica de 1940, pues prescribió toda aplicación automática de las Cláusulas y de la fijación de los factores derivados de ellas. Sin embargo, es necesario mencionar en contra del artículo que se comenta que estableció un muy complicado mecanismo de aplicación, a través de promociones y solicitudes, extremadamente analítico, lleno de distingos y de requisitos de tiempo y forma, perdiendo con éllo las Cláusulas una de las características fundamentales que es su condición de instrumentos sencillos, expeditos y de fácil manejo, cuyo uso, como hemos dicho, substituye al procedimiento lento y laborioso de las revisiones de tarifas, con las que casi quedaron equiparados. Ciertó es que el precepto concedió a las empresas el derecho

de recuperar los aumentos producidos durante cierto período de tiempo anterior a la fecha en que es resuelta su solicitud de factor, más esto presenta el inconveniente de que además de estar sujeto al ejercicio del derecho a un requisito de presentación oportuna de la solicitud, que no siempre se está en aptitud de cumplir, la tramitación de tal solicitud supone el transcurso de un período de alrededor de seis meses, durante el cual las empresas recienten el impacto de los aumentos ocurridos en sus egresos, que no todas se encuentran en estado de resistir, y por otra parte, el impacto en las tarifas al fijar el factor resulta mayor debido a esa recuperación retroactiva provocando muchas veces serios problemas políticos la aplicación de las tarifas incrementadas con los correspondientes factores. Además, creemos que otro serio error de este Artículo fué el establecer en la Regla 16a. que si a la expiración del plazo de 120 días, contado a partir de la fecha en que cada solicitud sea admitida a trámite por la Comisión de Tarifas Eléctricas (hoy de Electricidad y Gas), no existiere resolución definitiva se tendrá por aprobada la solicitud en los términos de la misma, debiendo ponerse en vigor el factor de ajuste y la derrama propuestos. Esto significa, en primer término, que en esos casos el Estado abdica de su función reguladora en favor de los propios concesionarios y, en segundo lugar, que para subsanar una omisión del Organismo Regulador se beneficia a las empresas y se perjudica a los consumidores, ya que lo normal es que en las solicitudes correspondientes se propongan factores de ajuste y compensación mucho más elevados que aquellos que son necesarios para producir las compensaciones a que legalmente tienen derecho las empresas.

Por las anteriores consideraciones creemos que debe cambiarse radicalmente el Artículo que se comenta para ajustarlo a los principios doctrinarios y jurídicos que han sido expuestos. Tal cambio consistiría en la substitución del presente artículo por otro en el que se estableciera la fijación de factores de ajuste mediante una promoción de la empresa interesada que contuviera el mínimo de datos estrictamente indispen-

sables para que la Comisión de Tarifas determinara, en un plazo perentorio, el factor aplicable y la derrama correspondiente en forma provisional, y establecer la obligación de las empresas, bajo la pena de quedar insubsistente la resolución que hubiera determinado el factor provisional, de presentar en brevísimo plazo nueva solicitud ante la mencionada Comisión, con todos los datos, documentación y estudios necesarios a fin de que dicho Organismo esté en posibilidad de determinar, sin excesiva premura de tiempo, si es correcto el factor de ajuste fijado o no y dictar nueva resolución modificando o confirmando la primera, según fuere procedente. En síntesis, esta solución equivaldría a extender la aplicación de la Regla 19a. del actual Artículo 143, con ligeras modificaciones. a todos los casos de variaciones de que habla el propio Artículo.

Otra manera, en nuestro concepto la más adecuada, de resolver la cuestión que nos ocupa, que no es otra que la de encontrar el método más satisfactorio para restablecer, en la forma más rápida y precisa posible, el equilibrio económico de las empresas previsto en el estudio de sus tarifas, cuando han ocurrido variaciones de magnitud tal que quebrantan ese equilibrio, sería la de suprimir radicalmente el sistema de Factores y Cláusulas de Ajuste y Compensación, que nunca ha cumplido en forma adecuada con su cometido a pesar del prolongado tiempo que con él se ha experimentado, sustituyéndolo por otro sistema que consistiría en establecer la obligación legal de las empresas de suministro de energía eléctrica de proporcionar información periódica acerca de su situación económica, a la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas de tal manera que ésta en cualquier momento que, dentro de ciertos límites previamente establecidos, se presente una variación en los egresos o ingresos de una empresa, de oficio o mediante la solicitud correspondiente, resuelva en corto plazo la cuantía en que deben modificarse las tarifas, aumentándolas o disminuyéndolas según el caso, para volver a estabilizar la situación económica de la interesada existente antes

de la variación. Desde luego que esto necesitará forzosamente de una reglamentación con requisitos de tiempo y forma adecuados pero creemos que el trabajo del Organó Regulator se facilitaríá al máxímo, y por lo tanto seríá mucha más eficiente, conociendo de antemano las circunstancias económicas en que vienen operando las empresas; conocimiento que tendríá que derivarse, ineludiblemente, de la información verídica y oportuna de que antes hablamos, y de esta manera esos requisitos de tiempo y forma exigibles en el momento de efectuarse la variación serían mínimos y la autoridad reguladora podríá resolver en brevísímo plazo.

CONCLUSIONES :

- I.—La legislación en materia de Industria Eléctrica ha tenido un proceso incoherente.
- II.—La Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas es un organismo descentralizado por servicio conexo..
- III.—Son organismos descentralizados por servicio conexo aquéllos que se encuentran ligados tan íntimamente a un servicio público, que sin su intervención no sería posible la correcta prestación de ese servicio público.
- IV.—Las Cláusulas y los Factores de Ajuste y Compensación, tal como se encuentran en la legislación vigente, no han cumplido la finalidad de su institución.
- V.—Tampoco llenaron su función las Cláusulas automáticas que existían parcialmente en el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de agosto de 1940 e íntegramente en el de 11 de septiembre de 1945, en el texto original de su artículo 143.
- VI.—En tal virtud, el sistema de cláusulas y factores de ajustey compensación debe sufrir una radical modificación o desaparecer sustituyéndose por otro más eficaz.