



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

**LA REGULACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE
ENERGÍA ELÉCTRICA Y LAS TENDENCIAS
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

T E S I S

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

PRESENTA

ROLANDO JORDÁN FRÍAS

ASESOR: LIC. ISMAEL RAFAEL CRUZ RAMÍREZ

11/ FEBRERO/ 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Quiero agradecer profundamente a Dios, por mi vida y salud ya que me ha permitido alcanzar este logro que apenas hace unos meses desde la sala de un hospital me parecía imposible de realizar.

Dedico esta tesis:

In memoriam a mi padre Juan Jordán Serrano que permanece vivo en mi corazón.

De manera muy en especial a mi madre Crescencia Frías González, de quien estoy muy orgulloso por su perseverancia y esfuerzo de superación ejemplar, que le ha permitido pertenecer orgullosamente a la UNAM.

A mi hermana Jazmín Elizabeth Jordán Frías, por su inagotable paciencia y ternura.

A mi hermano Gabriel Isaac Jordán Frías cuya sensatez habla de su amor a la sabiduría.

A mis profesores que han sembrado en mí una semilla, de profundo amor y lealtad a mi país.

A mi *alma mater* la Universidad Nacional Autónoma de México que aunque pereciere jamás dejare de ser universitario.

Ars longa, vita brevis.

“La ciencia es larga y la vida breve.”

“Lo que las leyes no prohíben, puede prohibirlo la honestidad”

ÍNDICE

Agradecimientos	I
Abreviaturas	V
Introducción.....	VII

Capítulo 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO.

1.1. El comienzo de la industria Eléctrica en México	1
1.2 El Marco Jurídico en materia eléctrica en los primeros años.....	3
1.3 La Comisión Federal de Electricidad	8
1.4 La integración del Sector Eléctrico Nacional	12
1.5 Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, s.a.....	14
1.6 La nacionalización de la Industria Eléctrica.....	17

Capítulo 2

MARCO JURÍDICO DE LAS ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

2.1	Preceptos constitucionales.....	22
2.2	Preceptos que regulan su organización y funcionamiento	31
2.3	Preceptos que regulan su régimen patrimonial	37
2.4	Preceptos que regulan las obras, adquisiciones y contratos diversos	44
2.5	Preceptos que regulan su presupuesto.....	46

CAPITULO 3

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

3.1.	Definición de Estado	51
3.2	Personalidad Jurídica del Estado	55
3.3	Fines y Atribuciones del Estado	59
3.4	Las funciones del Estado	61
3.5	Las Formas de organización Administrativa	69

CAPITULO 4

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

4.1 El Acto Jurídico	81
4.2 El Acto Administrativo	83
4.3 La Concesión	89
4.4 Antecedentes de la Concesión en materia Eléctrica.....	90
4.5 Elementos esenciales de la Concesión administrativa	91
4.6 Principios que rigen las Concesiones administrativas	92

Capítulo 5

PROSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NACIONAL.

5.1	Los energéticos y el TLCAN o el cuestionable respeto a la Constitución.....	94
5.2	Diagnostico del Sector Eléctrico Nacional	96
5.3	Mejoras ante el diagnostico del Sector Eléctrico Nacional	100
5.4	La urgente modernización de Luz y Fuerza del Centro	104
	Conclusiones.....	108
	Bibliografía113
	Legislación	116

ABREVIATURAS

Secretaría de Energía (**SENER**)

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (**SEMIP**)

Sub-Secretaria de Energía (**SUBSENER**)

Comisión Reguladora de Energía (**CRE**)

Comisión Federal de Electricidad (**CFE**)

Centro Nacional de Control de Energía (**CENACE**)

Luz y Fuerza del Centro (**LYF**)

Ley de servicio Público de Energía Eléctrica (**LSPEE**)

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (**RLSPEE**)

Productor Independiente de Energía (**PIE**)

Comisión Federal de Electricidad (**CFE**)

Cogeneración (**COGENER**)

Autoabastecimiento (**A. A**)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (**LOAPF**)

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (**TLCAN**)

Plan Puebla Panamá (**PPP**)

Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (**PIDIREGAS**)

INTRODUCCIÓN

Se presenta un estudio sobre diversos actos de la Administración Pública Federal, en un área estratégica, que por su importancia para el país se había protegido a favor del Estado desde su nacionalización en 1960; no obstante de la trascendencia histórica del Sector Eléctrico, hoy en día las políticas públicas en este sector resultan anacrónicas y lesivas a los intereses de la nación.

Por lo que para dimensionar el alcance histórico del tema en estudio es necesario contextualizar el conflicto actual en retrospectiva, pero no únicamente para dar un antecedente, sino para exponer en contraste los enormes retos que la industria eléctrica ha tenido que trasponer, para lograr la soberanía e independencia tecnológica que requería y que requiere el país, para no depender de ninguna especulación económica, que obstaculice la certeza jurídica en la prestación del servicio público de energía eléctrica a nivel nacional.

Algunas de las muchas razones de interés por este tema en particular son los apagones de varios días e incluso semanas en Latinoamérica y en algunos países europeos en los que se ha desincorporado a las empresas que prestaban el servicio público de energía eléctrica, provocando severas crisis energéticas.

Ante lo cual es conveniente preguntarse sí; a la luz de las reformas legislativas de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ¿Por qué la legislación secundaria autoriza la participación del sector privado en una área estratégica que la constitución expresamente prohíbe? ¿La Administración Pública Federal en México esta previniendo o propiciando una crisis energética en el sector eléctrico nacional?

Motivo por lo cual el presente estudio retoma como punto central, la intervención del sector privado en un ramo de la economía nacional que por causas de interés público, seguridad, estabilidad, economía, certeza, desarrollo, soberanía e independencia, no debe permitirse especular en materia de energía eléctrica, como un bien sujeto a las leyes del mercado.

De modo tal que después de inducir al punto toral del presente estudio, conforme se avanza a través de sus capítulos, se evidencia poco a poco, que paradójicamente retornamos a las condiciones de crisis de los primeros años de la industria eléctrica

Toda vez que en el cuerpo del presente estudio, se demuestra que a través de legislación secundaria, se contrapone a la constitución Federal en su artículo 27 párrafo sexto mediante la concesión para generar, transmitir, distribuir y comercializar Energía Eléctrica, invadiendo la esfera de actuación de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro.

En tal virtud, la utilidad práctica del presente estudio es la materialización del que hacer de la ciencia jurídica, en el marco de la Administración Pública Federal en aplicación del Derecho Administrativo, cuya conclusión final en contra parte al problema en estudio, propone la consolidación del Sector Eléctrico Nacional mediante la adecuación del marco regulatorio de acuerdo al espíritu del texto constitucional y al interés nacional.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SECTOR ELÉCTRICO MEXICANO

1.1 El comienzo de la industria Eléctrica en México, **1.2** El Marco Jurídico en materia eléctrica en los primeros años, **1.3** La Comisión Federal de Electricidad, **1.4** La integración del Sector Eléctrico Nacional **1.5** Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, s.a. **1.6** La nacionalización de la Industria Eléctrica.

1.1 EL COMIENZO DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN MÉXICO.

Los primeros años de la industria eléctrica se inicia en 1879 con la instalación de la primera planta termoeléctrica en la fábrica textil de Hayser y Portillo en León, Guanajuato.

Dos años después, se experimentaba en la ciudad de México la instalación de lámparas incandescentes para el alumbrado público; y en 1889 se inauguraba en Batopilas, Chihuahua., la primera planta hidroeléctrica con una capacidad de 22 kW destinada a la satisfacción de necesidades mineras.¹

Otros intentos dignos de mención, como esfuerzos para introducir la energía eléctrica en la industria mexicana, se hicieron en 1892 en la mina Santa Ana de San Luís Potosí, en las minas El Boleo en 1897 y en las explotaciones mineras de Real del Monte en Pachuca.²

¹ Debe aclararse que Edison, antes de 1879, ya proporcionaba electricidad a varios establecimientos industriales en los Estados Unidos.

² En su libro *La industria eléctrica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, Ernesto Galarza relata que "La gran inundación de las minas de San Rafael y Anexas, en la ciudad de Pachuca, hacia 1895, demostró en forma dramática la superioridad del fluido eléctrico; los tiros permanecieron sumergidos por más de dos años y amenazaba con seguir abandonados indefinidamente; pero en junio de 1897 comenzó el bombeo eléctrico, y en noviembre de 1898 el total de las explotaciones había sido reintegrado a la productividad"

Las aplicaciones de la electricidad en las industrias textil y minera fueron imitadas con el correr de los años por toda la industria nacional en sus procesos de producción, vendiéndose la energía excedente a consumidores comerciales y particulares³

La capacidad de las pequeñas plantas generadoras privadas fue superada por la creciente demanda de la industria, de los servicios municipales y de los transportes, lo que propició la formación de empresas específicas de producción de electricidades apoyadas en la capitalización de las fuentes de energía y de las concesiones, mismas que fueron adquiridas a costos muy bajos.

Así, de 1887 a 1911 se organizaron en México más de 100 empresas de luz y fuerza motriz, con la importante participación del capital mexicano en estas actividades; sin embargo, diversos factores ocasionaron algunos fracasos de los empresarios nacionales al tiempo que se establecieron en el territorio nacional un sinnúmero de empresas de capital extranjero como la Mexican Light and Power Company, la Puebla Light and Power Company, la Chápala Hydroelectric and Irrigation Company, la Guanajuato Power and Electric Company y la Río Conchos Electric Power and Irrigation Company.

Las empresas de capital extranjero encauzaron a su modo el desarrollo eléctrico en México, sin considerar el renglón de la electrificación rural por estimarlo como no redituable.

³ *Op-cit* Este servicio denominado "mixto", paulatinamente tuvo que ser relegado al abandono, pues la transformación de energía sobrante en provisión de servicio eléctrico mixto requería de inversiones en constante aumento, todo lo cual significaba una distracción de fondos que desvirtuaba el cumplimiento de los fines propios de la empresas.

En consecuencia, los beneficios de la industria eléctrica no llegaron a la mayor parte de la población y ello propició, con el correr de los años, la intervención del gobierno a través de medidas regulatorias y de diversa índole, reconociendo que la industria eléctrica ejerce una influencia de capital importancia en los aspectos social, económico y político de una comunidad.⁴

1.2 EL MARCO JURÍDICO EN MATERIA ELÉCTRICA EN LOS PRIMEROS AÑOS.

La concesión administrativa según el jurista Gabino Fraga, es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación y aprovechamiento de un servicio público o la explotación de bienes del Estado.⁵

Por lo que la concesión en aquel entonces, era el instrumento fundamental de control y reglamentación que asentaba detalladamente los derechos y obligaciones del Estado y del concesionario.

Conforme la energía eléctrica demostraba su utilidad, particularmente para el desarrollo industrial del país, las concesiones para el aprovechamiento del agua con que se generaba adquirirían un valor incalculable.

Inicialmente, la duración de las concesiones fue adecuada; sin embargo, a medida que evolucionó la industria, dicha duración se incrementó en perjuicio del interés público.

La ley del 6 de junio de 1894 determinó un término máximo de 10 años, ampliándose a 20 a partir de un decreto expedido en 1902.

⁴ México había adquirido conciencia de lo que significaba la electricidad, A finales del siglo XIX. 75 poblaciones contaban con el servicio de alumbrado público y a principios de 1900 el Distrito Federal disponía de 112 kilómetros de vías electrificadas, incrementándose a 264 kilómetros en el año 1909; también fueron modernizados los sistemas de transporte urbano en Guadalajara, Torreón, Ciudad Juárez, Veracruz y Chihuahua: Véase Ernesto Galarza Op. Cit, PP 9 a 22

⁵ GABINO FRAGA, "DERECHO ADMINISTRATIVO", página 242, 45ª Edición, México Editorial Porrúa

Sin embargo, dado que estos ordenamientos no se respetaban a causa de que las concesiones eran expedidas por plazos mayores, la Ley de Aguas de 1910 estableció que las concesiones debían ser válidas por un periodo no menor de 20 ni mayor de 99 años.

La falta de cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y las constantes modificaciones de los ordenamientos respectivos permitieron una especulación excesiva, de modo que la mayoría de las concesiones, otorgadas originalmente a mexicanos, fueron adquiridas por compradores extranjeros.

Como lo refiere Ernesto Galarza:

“las concesiones generalmente expresaban la cantidad de agua de que podía disponerse, la cantidad de corriente que debía generarse, la fecha en que debía entregarse la corriente para el consumo público y los intereses comerciales representados por el concesionario.

Había en estos contratos estipulaciones sobre el derecho de vía; exenciones de impuestos y derechos de importación; el derecho del gobierno para fijar tarifas y la obligación de los concesionarios de pagar todos los gastos de inspección; la duración de la concesión; las condiciones para la revocación de los derechos asentados, juntamente con las disposiciones para volverlos a disfrutar.”⁶

En síntesis y atendiendo a criterios de interés público, puede afirmarse que la regulación y el control de los recursos hidroeléctricos en México a través del sistema de concesiones⁷, fueron un fracaso⁸.

⁶ ERNESTO GALARZA, “LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN MÉXICO”, página 117, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.

⁷ Algunas concesiones no estipulaban el término o bien señalaban derechos a perpetuidad Véase ídem, página 144

⁸ La mayoría de las empresas extranjeras apoyaba sus exigencias en el trillado argumento utilizado de manera similar en la época actual de que de no obtener resoluciones favorables a sus peticiones, estarían impedidas de realizar inversiones en México.

La legislación y el control en materia eléctrica tuvieron un inicio anárquico con la participación alterna de las secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Agricultura y Fomento, así como la de los departamentos de Industria y Comercio, y de Colonización y Agricultura.

Las atribuciones para desarrollar políticas, otorgar concesiones, reglamentar y supervisar las actividades desarrolladas por las empresas eléctricas concesionadas cambiaban constantemente de una autoridad a otra provocando un nulo control administrativo, lo que era muy conveniente para los intereses de los concesionarios.

La Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, (después llamada Comisión Nacional de Fuerza Motriz), creada en 1923 por decreto del presidente Álvaro Obregón⁹, fue un primer intento del Estado mexicano por ejercer un control satisfactorio de la industria eléctrica, reconociendo la importancia y trascendencia de ésta en el desarrollo económico y social de la comunidad.

Este organismo puso en práctica acciones para restringir las ganancias excesivas y las actividades monopólicas de las compañías eléctricas, cuidando de no provocar una baja en las inversiones futuras en la industria; realizó esfuerzos para dirimir las controversias entre las empresas y los consumidores, y propuso reformas a la legislación sobre aguas a fin de evitar el otorgamiento de títulos excesivamente generosos.

⁹*Diario Oficial de la Federación* del 2 de junio de 1923. Este organismo en esencia fungió como órgano puramente consultivo con autoridad muy limitada, dependiente de las secretarías de Agricultura y Fomento e Industria y Comercio.

El primer cuerpo legislativo en esta materia, fue el Código Nacional Eléctrico, aparecido en 1926¹⁰, y la reforma a la fracción X del artículo 73 de la Constitución que otorgó al Congreso Federal la facultad para legislar en materia energía eléctrica, constituyeron las bases fundamentales para sustentar una estructura legal regulatoria del servicio público.¹¹

El Código Nacional Eléctrico, ya esbozaba el dominio exclusivo del sector eléctrico a favor de la nación:

“Es exclusiva la jurisdicción del poder federal, la reglamentación, regulación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales, así como el determinar los requisitos técnicos a que deben sujetarse la construcción, manejo y conservación de las instalaciones existentes o que se establezcan en la República para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de dicha energía, a efecto de procurar el mejor aprovechamiento de ese elemento natural, proteger la vida de las personas y garantizar las propiedades.”

Asimismo declaró la industria eléctrica de utilidad pública y en sus disposiciones reglamentarias, expedidas el 15 de agosto de 1928, se confirieron atribuciones a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para regular las tarifas de la energía que suministraran las empresas eléctricas.¹²

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1926.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación* del 18 de enero de 1934. Al otorgarse facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre energía eléctrica, se consolidó el proceso de federalización de la industria de generación de energía eléctrica.

¹² A través del Departamento de Control de la Industria Eléctrica, en sustitución de la Comisión Nacional de Fuerza Motriz

Por otra parte, dentro del capítulo de Disposiciones Generales, diversos preceptos para obligar a las empresas o particulares a celebrar contratos de suministro con sus consumidores.

La forma de estos contratos, las tarifas y el Reglamento para el Corte de Servicios, deberían ser aprobados por la dependencia, lo cual vino a significar un tremendo adelanto en cuanto a la regulación de las actividades de suministro de energía eléctrica de servicio público a cargo de concesionarios.

Además de que el Código Nacional Eléctrico fue el primer ordenamiento específico sobre la industria eléctrica en nuestro país, que representa un intento de unificar la legislación en esta materia.

Los innumerables cambios, traslados y reorganizaciones a que estuvieron sometidos los organismos reguladores, propiciaron en muchos casos las exenciones y privilegios de que gozaban las empresas y fueron causa del fracaso de la reglamentación de las empresas de servicio público.

La participación de los consumidores y de los sindicatos permitió iniciar un verdadero control y el sometimiento de las empresas a la normatividad existente.

1.3 LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD.

El 14 de agosto de 1937, se crea la Comisión Federal de Electricidad (C. F. E.), ¹³y se expiden en 1939 la Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica ¹⁴y la Ley de la Industria Eléctrica.¹⁵

Es necesario advertir que el presidente Abelardo L. Rodríguez expresó en su último informe de gobierno:

"Dentro del propósito de nacionalizar la generación y distribución de energía eléctrica, se expidió la ley del 29 de diciembre de 1933 que autorizó al Ejecutivo Federal para constituir una Comisión Federal de Electricidad..."

¹³ Diario Oficial de la Federación (DOF) del 24 de agosto de 1937. Antecedentes inmediatos de este decreto, fueron: el decreto del 29 de diciembre de 1933, publicado en el DOF el 20 de enero de 1934, que autorizó al ejecutivo federal para constituir la Comisión Federal de Electricidad; el acuerdo del 12 de febrero de 1937, publicado en el DOF, el 2 de marzo siguiente, que ordenó la inmediata organización de la Comisión Federal de Electricidad, y el decreto del 15 de abril de 1937, publicado en el DOF el 4 de mayo del mismo año, que modificó el primeramente citado.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1939.

¹⁵Diario Oficial de la Federación del 11 de febrero de 1939. En este ordenamiento se determinó de manera clara que el abastecimiento de energía eléctrica es un servicio público que puede ser prestado por particulares mediante concesiones, obligando a los concesionarios a prestar el servicio en forma regular y continua para satisfacer las necesidades de los consumidores, quedando así establecida la atribución del poder público para controlar aquellos servicios prestados por particulares. Quedaron asimismo regulados por la ley el régimen de reversión al Estado de los bienes afectos a las concesiones; las causas de caducidad; las atribuciones de la autoridad en materia de inspecciones y supervisión; la vigilancia de la operación; el cumplimiento de las normas técnicas y legales aplicables; el régimen de sanciones; la limitación para que las concesiones sólo sean otorgadas a mexicanos o a sociedades mexicanas.

Quedó explícita entonces la intención del gobierno de México para nacionalizar una actividad que estaba en su totalidad a cargo de particulares bajo el sistema de concesiones otorgadas, por el Estado.

Tal declaración y la posterior creación de la Comisión Federal de Electricidad, apoyadas sin duda en el fenómeno de crecimiento económico que se registraba en esas fechas y en la consecuente demanda creciente de energía, determinaron que las empresas privadas disminuyeran sus inversiones y frenaran el desarrollo eléctrico hasta 1943.

Prueba de ello es el hecho de que la capacidad instalada de servicio público creció, entre 1937 y 1943, a menos de 1% anual.

Otros factores que definitivamente influyeron en dicha contracción fueron: la regulación de tarifas por parte del Estado y las diversas medidas de control y vigilancia que se dictaron para implantar un orden jurídico en el que la industria eléctrica mexicana se constituyera como un verdadero servicio público.

El Estado mexicano estaba creando un marco legal adecuado para modernizar socialmente al país, desarrollarlo industrialmente y lograr como resultado el necesario crecimiento económico.

Es indudable que la intervención del Estado mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social, quedó institucionalizada en la Constitución de 1917.

Al término de la lucha revolucionaria, restablecido el régimen constitucional, el país se caracterizó por las actividades tendientes a definir la facción o el grupo que tendría a su cargo el ejercicio del poder de acuerdo con la nueva Carta Magna.

Durante la tercera década del presente siglo, el esfuerzo del gobierno se orientó a pacificar a la Nación y lograr una estabilidad política y económica.

Así, se crearon la Comisión Monetaria, el Banco de México, el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación; surgió la Ley de Planeación, se fortalecieron las facultades del Banco Central; y se establecieron Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.

Por su parte, la industria precisaba de obras de infraestructura básica y necesitaba con urgencia apoyo financiero y un insumo seguro de energéticos; en este marco de requerimientos, se crearon la Comisión Federal de Electricidad, como una dependencia con atribuciones para generar y distribuir energía eléctrica con una visión de conjunto a nivel nacional, y Petróleos Mexicanos, como el organismo encargado de la explotación, refinación y distribución del petróleo.

En una palabra, se reformó el aparato administrativo central y se definió una infraestructura institucional, especialmente en el rubro de los energéticos, para alimentar el proceso económico, lo que vino a motivar una especial atención a este sector para ubicarlo desde entonces como la base de un desarrollo nacional independiente.

La política de inversión pública en el sector energía estuvo encaminada a resolver el problema de cubrir la demanda, que crecía anualmente a tasas medias cada vez mayores. Después de creada la C.F.E. y hasta 1942, el incremento de la producción se obtuvo fundamentalmente elevando los factores de utilización del escaso equipo existente y gracias a la operación de las plantas de servicio privado cuya producción se incrementó a un ritmo de 9% anual.

A partir de 1950 se inició la normalización gradual de las condiciones de abastecimiento eléctrico, lo cual puede atribuirse a cuatro factores principalmente:

- 1) La maduración de los programas a cargo de la CFE.
- 2) La actividad desarrollada por otras empresas eléctricas en materia de construcción y mejoramiento de instalaciones.
- 3) La coordinación de las empresas privadas con la CFE.
- 4) La reorganización de la CFE, que se transformó de una dependencia oficial a un organismo descentralizado conforme al decreto que estableció las bases para su funcionamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1949¹⁶.

Indudablemente el Estado decidió reforzar a la CFE, otorgándole una naturaleza jurídica flexible que le permitiera asumir plenamente sus atribuciones.

Este objetivo se logró en toda su amplitud con la nacionalización de la industria en 1960, bajo el régimen del presidente Adolfo López Mateos.

¹⁶ Fue muy clara la intención del gobierno federal con la expedición de este decreto, pues en el objeto del nuevo organismo resaltan las atribuciones para ejecutar obras eléctricas; adquirir instalaciones, valores y acciones relativos a la industria eléctrica, y participar con personas físicas o morales en la formación de empresas dedicadas a la ejecución de obras eléctricas. En esencia, el propósito fue dotar al organismo de una estructura y naturaleza jurídica flexibles que le permitieran absorber en toda su amplitud las actividades relacionadas con la industria eléctrica de servicio público.

1.4 LA INTEGRACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL.

El proceso de integración de las empresas eléctricas que operaban en la República mexicana debe ser analizado desde dos ángulos: la integración que lograron las propias empresas extranjeras y la que inició el gobierno con la creación y desarrollo posterior de la Comisión Federal de Electricidad.

En las páginas siguientes, se mencionarán los hechos que caracterizaron la consolidación de las principales empresas eléctricas en México, para referirme posteriormente a las acciones adoptadas por el Estado para lograr la integración total de la industria en esta entidad creada desde 1937, apoyado en la nacionalización decretada en el año de 1960.

Atinadamente señala Cristóbal Lara Beautell, que la tendencia hacia la combinación de intereses en la industria eléctrica bien clara, ya que el hecho mismo de la consolidación o agrupación facilita la interconexión de los sistemas y entraña economías en la generación y distribución de energía eléctrica.¹⁷

Las prácticas monopólicas de las empresas más poderosas (la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, de capital anglocanadiense y el grupo de Impulsora de Empresas Eléctricas, que estaba ligado a través de la American and Foreign Power Company, con la Electric Bond and Share de Estados Unidos de América) provocaron, en un plazo no mayor de 30 años, la formación de grupos de intereses que dominaron el panorama de la industria eléctrica en México.

¹⁷ Cristóbal Lara Beautell, La industria de energía eléctrica, México, Fondo de Cultura Económica, 1953, pp. 70 y 71.

Por parte del Estado, la Comisión Federal de Electricidad y el grupo de la Compañía Eléctrica Chápala, S.A. (que fue adquirida en 1940) establecen a finales de los años treinta el contrapeso que habría de definirse con el transcurso de los años en favor del Estado, para prestar el servicio público en la totalidad del territorio nacional.

1.5 COMPAÑÍA MEXICANA DE LUZ Y FUERZA MOTRIZ, S.A.

Para satisfacer la demanda de energía en la zona central del país, el 10 de septiembre de 1902 se organizó en Toronto, Canadá, la Mexican Light and Power Company, Limited, con un capital inicial de 12 millones de dólares, dividido en 120 000 acciones de 100 dólares cada una.

A escasos seis meses de su constitución, la empresa se colocó en una posición ventajosa al adquirir los derechos para utilizar las caídas del río Necaxa, concesión que originalmente se había conferido —en el año de 1895— al francés Arnold Vaquié, representante de la Société du Necaxa.

El Congreso de la Unión autorizó dicho traspaso el 24 de marzo de 1903 y el gobierno permitió ampliaciones y reformas a la concesión, con lo cual la empresa controló el mercado de energía más codiciado: la ciudad de México, Puebla, Orizaba y las minas de El Oro y Pachuca.

Con la adquisición de la empresa inglesa Mexican Electric Works unos años más tarde, le fue traspasada la concesión que el 3 de marzo de 1896 habían otorgado las autoridades del Distrito Federal a los señores Siemens y Halske, facilitándosele de ese modo el camino para celebrar contratos con las propias autoridades del Distrito Federal y con las de los estados de Puebla, México y Michoacán para transmitir, distribuir y vender energía dentro de sus respectivas jurisdicciones.

El 26 de junio de 1905, en la ciudad de Toronto, Canadá, se constituyó la Mexican Light Company, Limited, con un capital de 6 millones de dólares, cuyo objeto fue la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica en territorio de la República mexicana.

Esta empresa adquirió los derechos y concesiones de la Compañía de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, S.A, propiedad de Ernesto Pugibet.¹⁸

Así como los derechos del contrato concesión celebrada entre el Distrito Federal y la Mexican Gas and Electric Light Company, Limited, con fecha 12 de septiembre de 1900, y las propiedades de esta compañía.¹⁹

La Mexican Light and Power Company, Limited, adquirió todas las acciones de la Mexican Electric Light Company, Limited, y para consolidar los derechos de ambas empresas convinieron en refundir en un contrato concesión las diversas concesiones de que eran cesionarias.

El contrato se celebró el 30 de junio de 1906 con la Dirección General de Obras Públicas del Distrito Federal y fue aprobado por el Congreso de la Unión según decreto publicado el 26 de noviembre del mismo año.²⁰

Los programas de expansión de la empresa continuaron a través de acciones como las siguientes:²¹

a) Para aumentar su zona de operación, adquirió la Compañía Eléctrica Robert, S.A., que abastecía varias zonas del Distrito Federal.

b) En 1910, por medio de la Compañía Irrigadora y de Luz y Fuerza del Estado de Hidalgo, S.A., denominada posteriormente Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., adquirió los bienes y concesiones con que venía operando la Compañía Eléctrica Irrigadora en el estado de Hidalgo.

¹⁸ En 1986 Pugibet obtuvo una concesión para explotar una caída de agua en el río de Monte Alto y, al siguiente año adquirió otra sobre el río Tlalnepantla.

¹⁹ Emilio Rodríguez Mata, Generación y distribución de energía eléctrica en México, 1939-49, Investigaciones Industriales del Banco de México, p. 151.

²⁰ El decreto estableció "que tanto las concesiones y franquicias que se otorgan a las compañías concesionarias, como las obligaciones que se les impone por este contrato; durarán noventa y siete años.

²¹ Guillermo Rodríguez y Rodríguez, "La Industria de la energía eléctrica en México", Tesis profesional, México 1967.páginas 18-23.

c) En 1915 se constituyó la Compañía de Fuerza de Zitácuaro, S.A., como subsidiaria de la Mexican Light, para aprovechar las aguas de los ríos de Tuxpan y Zitácuaro. Imposibilitada para llevar a cabo su objeto, esta empresa fue liquidada.

d) También adquirió, en 1912, la Compañía de Luz y Fuerza de El Oro, S.A., que se liquidó en 1923.

e) Por escritura del 26 de octubre de 1922, se formó una nueva subsidiaria de la Mexican Light: la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A., que con el correr de los años llegó a ser la subsidiaria más importante.

f) En el año de 1927, por medio de otra de sus subsidiarias, la Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., la Mexican Light obtuvo el control de la Compañía Hidroeléctrica del Río de la Alameda, S.A., que aprovechaba la energía hidráulica del río del mismo nombre en Tenancingo, México.

g) La Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., se adquirió a mediados de 1928.

h) La Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, S.A., la L.M. Guibara, S. en C., y la Edificio Luz y Fuerza, S.A., también fueron empresas subsidiarias de la Mexican Light, organizadas de acuerdo con las leyes mexicanas con la finalidad de construir plantas generadoras y distribuir energía eléctrica en la ciudad de México y estados circunvecinos.

1.6 LA NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

La nacionalización de la industria eléctrica en 1960 es el hecho de mayor relevancia en la evolución que a lo largo de la tesis se ha comentado. El primero de septiembre de 1960, el presidente López Mateos expresó:

“He de informar a Vuestra Soberanía de la política que se ha trazado el Ejecutivo de mi cargo en una materia de esencial importancia para el país, y cuyo alcance y significación van más allá de un ejercicio anual o un periodo presidencial, pues trasciende a la vida futura de México, a su desarrollo y a las generaciones que nos sucedan.

Está encaminada a que, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, la prestación de los servicios públicos de generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, sea realizado por instituciones gubernamentales, órganos de la nación, a través de los cuales esté siempre presente, como último mandante de toda su gestión, el pueblo mexicano.”

La iniciativa presentada por el ejecutivo federal para adicionar el párrafo sexto del artículo 27 constitucional confirmó:

a) El propósito del gobierno de procurar que "el desenvolvimiento y progreso nacionales resulten armónicos en sus beneficios para todos los habitantes de la República".

La actividad gubernamental en materia de energía eléctrica debe orientarse a permitir que todos los mexicanos cuenten con este satisfactor.

b) La tarea indeclinable de atender "las crecientes demandas de energía eléctrica en la agricultura, en la industria, en las comunicaciones y transportes, así como en las diversas actividades económicas de la población urbana y rural, de acuerdo con el ritmo de su crecimiento".

c) La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica queda a cargo del Estado y tal actividad se sustenta en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular.

Apoyado en estos principios, el Congreso de la Unión adicionó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional disponiendo que:

"corresponde exclusivamente a la Nación generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".²²

En su informe de gobierno, unos meses antes, el presidente López Mateos dio a conocer al país la adquisición de la mayoría de las acciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, que se encontraban en poder de inversionistas de varias nacionalidades:

"belga, norteamericana, británica y canadiense".

La compra de las acciones se realizó a través del Banco de México y Nacional Financiera, con el auxilio de varias instituciones bancarias y financieras extranjeras.²³

²² Decreto de fecha 23 de Diciembre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre del mismo año.

²³ Manuel López Gallo, "Economía y Política en la historia de México", México, Ediciones Solidaridad, página 550.

El gobierno mexicano se convirtió así en accionista mayoritario de dicha empresa al adquirir 95% de las acciones comunes y 74% de las preferentes.

A partir del 27 de septiembre de 1960, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., fue administrada por un nuevo Consejo designado por la asamblea general de accionistas de la sociedad.²⁴

La compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., y sus filiales L.M. Guibara Sucesores, S. en C. y Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos²⁵, S.A., fueron autorizadas para enajenar a la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A., que cambió su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., la totalidad de sus bienes y derechos de cualquier índole.²⁶

²⁴ En la fecha indicada se tomó posesión de la compañía, estando presentes en el acto dos personajes del sector eléctrico mexicano: Manuel Moreno Torres y Fernando Hiriart Balderrama, en esas fechas director y subdirector general de la Comisión Federal de Electricidad, respectivamente. Véanse Guillermo Rodríguez y Rodríguez, "La industria de la energía eléctrica en México y la participación de la Comisión Federal de Electricidad en el desarrollo económico y social de la Nación", trabajo presentado en el certamen convocado con motivo del cincuentenario de la creación de la cfe, México, 1987, pp. 126 y siguientes, así como Evolución del sector eléctrico en México, memoria publicada por la cfe en el 40 aniversario de su creación, México, pp. 48-57.

²⁵ Por acuerdo del ejecutivo federal, fechado el 14 de agosto de 1963, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 30 del mismo mes y año.

²⁶ Conforme al artículo 2o. del acuerdo, el precio fue de \$1 781 541 000 con la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A.; de \$33 800 000 con L.M. Guibara Sucesores, S. en C. y de \$86 000 con la Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, S.A. Con el precio de esta venta, las citadas empresas suscribieron, respectivamente, 962 858, 33 815 y 86 acciones de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. La Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. adquirió en su totalidad la emisión de obligaciones por \$900 000 000.

La mayoría de las acciones de la Mexican Light and Power Company quedaron en propiedad del gobierno de México y, a su vez, esta empresa continuó como propietaria de casi todas las acciones de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas: Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., y Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A.

Todos los bienes de estas compañías quedaron sujetos a garantía hipotecaria, según contrato de fideicomiso e hipoteca del día 1 de febrero de 1950 que celebraron la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A. (Mex-Light) y sus subsidiarias, con el National Trust Company, Limited, de Canadá.

Por otra parte, el 21 de abril del mismo año de 1960, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se suscribió el convenio de compraventa de los activos de las empresas eléctricas que hasta ese momento estaban bajo la administración de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, S.A., propiedad de la American and Foreign Power Company, Inc., subsidiaria a su vez del consorcio norteamericano Electric Bond and Share.

Este documento fue suscrito por el licenciado Antonio Ortiz Mena en representación del gobierno federal (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Nacional Financiera, S.A.), así como por los representantes de la American and Foreign Power Company, Inc., y de las compañías eléctricas Mexicana del Norte, S.A., Mexicana del Centro, S.A., Mexicana del Sureste, S.A., Nacional, S.A., de Electricidad de Tampico, S.A., Eléctrica de Mérida y Nacional de Bienes Raíces, S.A.

La operación de compraventa surtió sus efectos retroactivamente al 31 de marzo de 1960 y el precio estipulado fue de 65 millones de dólares: cinco millones pagados en efectivo el 26 de abril de 1960 y el resto pagadero a 15 años, en forma semestral, con causa de intereses al 6.5% anual sobre saldos insolutos.

Nacional Financiera asumió deudas contraídas por las compañías vendedoras, que ascendían a 32 099 715 dólares. Debe mencionarse que los sesenta millones que serían pagados en un plazo de 15 años debían invertirse en negocios en México que impulsaran el desenvolvimiento de la economía nacional.

CAPITULO 2

REGULACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

2.1 preceptos constitucionales; **2.2** preceptos que regulan su organización y funcionamiento; **2.3** preceptos que regulan su régimen patrimonial **2.4** preceptos que regulan las obras, adquisiciones y contratos diversos; **2.5** Preceptos que regulan su presupuesto

2.1 PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

En virtud de que el organismo descentralizado denominado Luz y Fuerza del Centro, creado mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 9 de febrero de 1994, es también una entidad paraestatal cuyo objeto estriba en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se alude en el desarrollo de la tesis de manera general, ya que también a éste le es aplicable la normatividad que se contiene en este punto.

Por lo que el marco jurídico que en la actualidad rige a ambas entidades, para efectos metodológicos de investigación de la tesis, se estructuran en cuatro grandes apartados generales:

1) preceptos constitucionales:

Artículo 27 Constitucional Federal.

La Comisión Federal de Electricidad, como organismo descentralizado integra su patrimonio con bienes de dominio público y de dominio privado de la Federación.

La propiedad de estos bienes se encuentra regulada por la Ley General de Bienes Nacionales, misma que tiene su fundamento en el artículo 27 constitucional y cuyo contenido en relación con los bienes de la CFE será desarrollado más adelante.

El artículo 27 constitucional constituye la base del régimen de propiedad pública en México pues determina el régimen de los bienes de la Nación y sus modalidades.

Para los efectos de este trabajo, es importante destacar que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, bajo las condiciones o modalidades que dicte el interés público.

Artículo 27, párrafo sexto

En la parte final del párrafo sexto del artículo 27, referido a la intervención exclusiva del Estado en la prestación del servicio público de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, la Constitución recogió en 1960 una fórmula semejante a la aplicada en materia petrolera en 1940, para el efecto de señalar expresamente que tratándose del servicio público de energía eléctrica, ", no se otorgarán concesiones a los particulares y [que] la Nación aprovechará los bienes y recursos que se requieran para dichos fines".

La inclusión de este texto obedeció al hecho de que el ejecutivo federal consideró oportuno al nacionalizar la industria eléctrica del país mediante la compra de los títulos accionarios representativos del capital social de las empresas beneficiarias de concesiones que habían sido otorgadas no con plazos predeterminados en su conclusión o término de vigencia, sino a perpetuidad inexplicable.

Artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal

Los preceptos que se señalan en este punto, reformados mediante decreto publicado el 3 de febrero de 1982, constituyen junto con los artículos 27, 73, fracciones VII, VIII, X, XI y XVII, 131 y 134, entre otros, el sustento del derecho económico mexicano.

El artículo 25 establece las bases del régimen económico del Estado y señala que a éste corresponden la rectoría del desarrollo nacional, la planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía del país, así como la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general.

En este precepto se consigna que de los tres sectores concurrentes en el desarrollo económico nacional (público, social y privado), el primero tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 constitucional, párrafo cuarto, por lo que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

A este respecto, el citado artículo 28 establece que el

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

Las áreas mencionadas como estratégicas en el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional que se especifican en el artículo 28 son: acuñación de moneda, correos, telégrafo, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

Tales áreas resultan ser fundamentales para el desarrollo económico del país y para el efectivo ejercicio de su soberanía; por lo mismo deben ser el centro de la atención rectora del Estado.

Por otra parte, el artículo 26 señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática para desarrollo del país, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, indicando que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Finalmente, en el artículo 28 se contiene la prohibición expresa de los monopolios y de las prácticas monopólicas que, en general, constituyen un obstáculo para la libre concurrencia o competencia en el marco de la economía, como un reconocimiento de que los derechos individuales o de grupo no son absolutos, sino que tienen justas y naturales limitantes.

En esta disposición constitucional la prohibición no se aplica a las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas que cita, entre las que se menciona la electricidad.

Ésta debe correlacionarse con el párrafo sexto del artículo 27, que aclara el concepto al referir el contenido de las actividades exclusivas, que consisten en la generación, la conducción, la transformación, la distribución y el abastecimiento de energía eléctrica cuando tengan por objeto la prestación del servicio público.

Artículo 73, fracciones X y XXIX-A

De este precepto, que contiene las facultades del Congreso de la Unión, cabe destacar tan sólo las facultades señaladas en las fracciones X y XXIX-A numeral 5º inciso a), por estar relacionadas directamente con el organismo descentralizado prestador del servicio público de energía eléctrica, ya que en ellas se faculta al congreso para legislar en toda la República en materia de energía eléctrica, así como para fijar contribuciones especiales sobre la misma materia, lo que constituye el fundamento constitucional de la vigente Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Artículo 90 Constitucional Federal.

Este artículo fija las bases para la organización de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal.

Al mismo tiempo señala, en términos generales, el fundamento y materias genéricas tanto de la L.O.A.P.F. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal y de los secretarios de Estado en su operación, como de las leyes que regulan las relaciones entre la administración pública centralizada y la paraestatal.

Como se vio líneas arriba, el artículo 90 constitucional prevé que una *ley orgánica* dispondrá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Adicionalmente, ese artículo constitucional establece que *las leyes* determinarán las relaciones entre las empresas paraestatales y el ejecutivo federal y sus dependencias.

De lo anterior, cabe destacar dos cuestiones:

a) La intervención del Ejecutivo en la operación misma de las entidades, es la clara muestra que las decisiones emitidas por el máximo servidor público del país, que son determinantes para definir el rumbo de la administración pública.

Esta intervención, conforme a los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamentaria del precepto antes citado, se da en un plano de coordinación y no de supraordinación como sucede en la administración pública centralizada.

A dicha metodología de coordinación debe su calificativo de paraestatal, o sea al lado del poder o de lo estatal, en este sector de la administración pública; el Ejecutivo Federal agrupa por sectores a las entidades paraestatales y encomienda la coordinación de cada uno de dichos sectores al secretario de Estado o jefe de departamento administrativo de acuerdo a la función que le corresponda.

En ese orden de ideas, el titular de la dependencia de que se trate coordinará con cada entidad la formulación de sus programas en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con su propio programa sectorial.

Además, el titular del ejecutivo conocerá de la operación de la entidad, evaluará sus resultados y participará en el órgano de gobierno de la propia entidad.

b) Las relaciones del poder ejecutivo federal y las Secretarías de Estado con las entidades paraestatales, a fin de buscar una congruencia global entre el gasto público y su financiamiento racional y jerarquizado, a través de recursos fiscales y empréstitos complementarios.

Tales relaciones están previstas en el artículo 50 de la LOAPF y son regidas por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la que pone en primer término el principio de autonomía de gestión.

En ese contexto, las aludidas relaciones en cierta medida se sujetan a otras disposiciones en que las citadas entidades están obligadas a ciertos actos de autoridad a fin de actuar dentro de un marco de congruencia global con bases y lineamientos aplicables a la administración pública federal en materias de organización, operación y evaluación.

En este segundo aspecto, de relaciones de autoridad y de los sujetos que las deben acatar; se encuentran las del Estado como autoridad frente a todos los gobernados y las de las entidades, que comparten esta última condición.

Las atribuciones que corresponden a cada una de las dependencias se encuentran precisadas en la LOAPF, que regula específicamente la distribución de competencias, y en la LFEP que prevé la organización y funcionamiento de las entidades

Las relaciones de las dos esferas administrativas, centralizada y paraestatal, están reguladas por diversas legislaciones que se comentaran más adelante.

Artículos 108 y 109 Constitucional Federal.

Estos preceptos constitucionales relativos a las responsabilidades de los servidores públicos son resultado de la preocupación del constituyente para regular el justo ejercicio de las funciones públicas, y evitar el eventual abuso del poder y excesos en su ejercicio.

En estos artículos establecen que es "servidor público" en general, independientemente de aquel que en forma expresa se señala en la parte inicial del primer párrafo del artículo 108, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quien será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus respectivas funciones, con efectos políticos, penales o administrativos según sea la índole de los actos u omisiones.

Considerando que la CFE es un organismo descentralizado, lo marcado en los artículos citados les resulta de aplicación directa a quienes en el mismo desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza.

Artículo 115, fracción IV Constitucional Federal.

De este artículo, que da las bases de la organización municipal, interesa destacar el hecho de que en su fracción IV, inciso c), segundo párrafo *in fine*, se consigna que los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, estarán exentos de contribuciones.

Dicho precepto constitucional se estima congruente con el sistema tributario mexicano, pues siendo tales bienes aquellos "... que por su naturaleza son del uso de todos (así como) los que están afectos al servicio de las dependencias del poder público... los destinados a un servicio público, y los... que en general están afectos o destinados a una causa de utilidad pública",²⁷ resultan encontrarse entre los bienes no generadores de ingresos utilitarios.

Artículo 134

En este precepto, el Constituyente Permanente ha introducido los principios de eficiencia, eficacia y honradez que en todo momento deben estar presentes en el manejo de los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el del Distrito Federal, así como sus administraciones públicas paraestatales.

En razón de esos principios, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, o la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas que transparenten los procedimientos respectivos, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones de oportunidad, precio, calidad y financiamiento.

²⁷ Alfonso Nava Negrete, "Diccionario Jurídico Mexicano", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, Tomo II Página 282

En este precepto encuentran su fundamento la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y algunos preceptos de la Ley General de Bienes Nacionales, que serán objeto de comentario más adelante.

2.2 PRECEPTOS QUE REGULAN SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley, reglamentaria del artículo 90 constitucional, contiene las bases de la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo de la Unión, así como los principios y las normas conforme a las cuales se distribuyen las competencias fundamentales de sus órganos centralizados.

Además de lo anterior, en la LOAPF en su artículo 1º establece la distinción entre, la administración pública centralizada, y por la otra la administración pública paraestatal.²⁸

Así pues, la administración pública centralizada se integra por la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que, de las Secretarías de Estado que la LOAPF menciona, en su artículo 26 se encuentra la Secretaría de Energía; que de manera errónea la LSPEE a partir de su artículo 5º y a lo largo de su articulado la denomina como “La Secretaría de Minas e Industria Paraestatal.”

Siendo así, y mediante una interpretación *Estrictu Sensu* de la LOAPF, se demuestra que la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, no existe, por la sencilla razón que la Ley que estructura y organiza la Administración Pública ni siquiera la menciona.

²⁸ En este aspecto es pertinente precisar que la voluntad del Estado se materializa a través del acto administrativo a cargo del ejecutivo y de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que integran la Administración Pública Centralizada.

De tal modo que ésta imprecisión entre la LOAPF y la LSPEE, evidencia una de tantas omisiones que expone en su aspecto más frágil el quehacer de los legisladores, que han desatendido diversos aspectos, como éste, que impactan profundamente la administración pública en materia eléctrica.

Por lo que considero, que si bien es cierto que la LOAPF, en su Artículo 1º párrafo 2º determina que la Presidencia de la República, La Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Y en su Art. 2º en su fracción Iª del mismo ordenamiento señala que:

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

- I. Secretarías de Estado;*
- II. Departamentos Administrativos; y*
- III. Consejería Jurídica.*

Por lo que es pertinente comentar la adición en la denominación que hace la Ley de SPEE en su artículo 5º, referente a la Secretaría de Energía cuya competencia se determina en el artículo 33 de la LOAPF, en la cual, en ninguna de las fracciones de éste precepto se faculta a la Secretaría de Energía para conocer en materia de minas.

En consecuencia de lo anterior, se concluye que la Secretaría de Energía, cómo dependencia de la Administración Pública:

- A) No conoce en materia de minas;
- B) No es una Secretaría cuya competencia exclusiva sea la Industria Paraestatal.

Luego entonces, la denominación no es la correcta.

Por otra parte, cabe señalar que la administración Pública Federal paraestatal comprende a los organismos descentralizados, entre otras entidades paraestatales.

Es en esta parte de la administración pública en la que CFE y LyF.C, organismos descentralizados, participan según dispone la LSPEE.

Ambas entidades paraestatales están sujetas a las leyes que se examinan en esta exposición, así como a las regulaciones que en materia de electricidad apruebe el titular del poder ejecutivo por conducto o a propuesta de la “*Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal*”, constituida ésta a su vez como coordinadora del sector energético, con apoyo en el artículo 48 de la ley orgánica que se comenta, e investida de las facultades generales señaladas en el artículo 49 del mismo ordenamiento.

El artículo 48 que se cita prevé la figura administrativa denominada sectorización, que consiste en que el presidente de la República agrupa por sectores definidos a las entidades paraestatales, considerando su objeto, en relación con la esfera de competencia que la propia ley orgánica y otras leyes atribuyen a las dependencias, a fin de que la actuación de la autoridad dependiente del Ejecutivo y las empresas públicas u organismos especializados se realice coordinadamente a través de las secretarías encargadas de esa coordinación.

A la coordinadora de sector corresponde, de acuerdo con el citado artículo 49 de la LOAPF, el coordinar la programación y presupuesto, conocer la operación, evaluarlos resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en sub-sectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

Asimismo la LFEP, en su Artículo 1º capítulo I De las Disposiciones Generales señala que:

“La presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.”

Por lo que en base a ésta lógica es necesario remitirnos al capítulo II de los Organismos Descentralizados de la LFEP:

“Sección A CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

ARTICULO 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*
- II. La prestación de un servicio público o social; o*
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”*

Y puesto que el Art. 25 constitucional en su párrafo 4º que a la letra determina:

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

A su vez el Art. 28 constitucional párrafo cuarto establece que:

*“...No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva **en las siguientes áreas estratégicas**: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; **electricidad** y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...”*

Por lo antes dicho, la legislación correlativa a la Administración Pública en materia de Electricidad de manera específica define en diversos ordenamientos, los organismos paraestatales que estructuran el Sector Energético Nacional.

Mientras que en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la LFEP y su Reglamento, en sus numerales 18 al 27 enuncian los organismos Descentralizados a cargo de la secretaría de Energía, que son los siguientes:

Secretaría de Energía

- 18.***Comisión Federal de Electricidad*
- 19.***Instituto de Investigaciones Eléctricas*
- 20.***Instituto Mexicano del Petróleo*
- 21.***Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares*
- 22.***Luz y Fuerza del Centro*
- 23.***Pemex-Exploración y Producción*
- 24.***Pemex-Gas y Petroquímica Básica*
- 25.***Pemex-Petroquímica*
- 26.***Pemex-Refinación*
- 27.***Petróleos Mexicanos*

Ahora bien, en la LSPEE en su Artículo 44 especifica que; la aplicación de la presente Ley y de sus disposiciones reglamentarias es de la competencia del Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Minas e Industria Paraestatal y de Hacienda Y Crédito Público, en los términos de la propia Ley.

2.3 PRECEPTOS QUE REGULAN SU RÉGIMEN PATRIMONIAL.

El patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad puede definirse como el conjunto de bienes y derechos con que dicho organismo cuenta para el cumplimiento de su objeto.

En esta definición sólo se ha considerado el elemento activo del patrimonio, consistente en bienes y derechos, y no el pasivo constituido por las cargas y obligaciones, susceptibles de una apreciación pecuniaria, en razón de que este último es el lado opuesto de aquellos bienes.

El patrimonio del organismo, en sentido estricto, sería entonces el conjunto de bienes y deberes, apreciables en dinero, que tiene esa persona moral.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad se integra con los derechos, bienes muebles e inmuebles de los que era titular cuando se expidió la ley en 1975; de los que se le han incorporado a partir de entonces, de los que se le incorporen y de los que en el futuro adquiera por cualquier título.

A continuación se transcribe el Art 13 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

“El patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad se integra con:

I.- Los derechos, bienes muebles e inmuebles de los que a la fecha es titular, de los que se le incorporen y de los que en el futuro adquiera por cualquier título;

II.- Los derechos sobre recursos naturales que le sean asignados por el Ejecutivo Federal, necesarios para el cumplimiento de su objeto;

III.- Los frutos que obtenga de sus bienes y el resultado neto de operación, en su caso o cualquier otro concepto;

IV.- El rendimiento de los impuestos y derechos que específicamente se le asignen de acuerdo con las leyes respectivas;

V.- Los ingresos provenientes de la venta y prestación de servicios científicos y tecnológicos, de asesoramiento y otros; y

VI.- Las aportaciones que en su caso otorgue el Gobierno Federal;

VII.- Las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica, para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, solicitadas por aquéllos.

El reglamento respectivo establecerá los casos y las condiciones en que los solicitantes del servicio deberán efectuar aportaciones, en forma independiente de los conceptos consignados en las tarifas para la venta de energía eléctrica y en las disposiciones relativas al suministro de la misma conforme a las bases generales siguientes:

a) Cuando existan varias soluciones técnicamente factibles para suministrar un servicio, se considerará la que represente la menor aportación para el usuario, aún en el caso de que la Comisión Federal de Electricidad, por razones de conveniencia para el sistema eléctrico nacional, opte por construir otra alternativa;

b) La Comisión Federal de Electricidad podrá construir líneas que excedan en capacidad los requerimientos del solicitante, pero éste únicamente estará obligado a cubrir la aportación que corresponda por la línea específica o la carga solicitada;

c) Si en la misma zona se presentan en grupo solicitudes de servicio, la Comisión Federal de Electricidad estudiará la posibilidad de dar una solución en conjunto, procurando que parte de las líneas específicas se integren en una común. En ese caso la aportación de cada solicitante corresponderá a la suma de la parte proporcional de la línea común y el costo de la línea específica. La parte proporcional de la línea común, se determinará en función de las cargas-longitud de cada solicitud, con respecto a la suma de las cargas-longitud de todas las solicitudes;

d) Estarán exentas del pago de aportaciones, las ampliaciones de la infraestructura requeridas para el suministro de servicios individuales, cuando la distancia entre el poste o registro de la red de baja tensión existente, más próxima a las instalaciones del solicitante sea inferior a doscientos metros;

e) Una vez aceptado por el usuario el presupuesto respectivo, en los casos que requieran la formulación del mismo, se celebrará el convenio correspondiente, de acuerdo con el modelo que apruebe la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y en el que se precisarán el servicio que deba proporcionarse, el plazo para la ejecución de los trabajos necesarios, el monto de la aportación y la forma de pago de ésta;

f) Las obras de electrificación para comunidades rurales que se realicen con la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas, se sujetarán a los programas y presupuestos previamente aprobados y a las disposiciones que consignen los acuerdos de coordinación que se celebren;

g) Las cuotas que correspondan a las aportaciones se aprobarán por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y podrán ser revisadas previa solicitud de la Comisión Federal de Electricidad, de los gobiernos de los Estados y de los ayuntamientos respectivos.

h) No habrá aportaciones a cargo del solicitante cuando éste convenga con la Comisión Federal de Electricidad que la construcción de la línea sea a cargo de él mismo, de acuerdo con las especificaciones y normas respectivas; o cuando dicha entidad se beneficie sustancialmente por las obras a cargo del solicitante. Podrá convenirse, cuando proceda el reembolso, la compensación con energía eléctrica”

En el caso de Luz y Fuerza del Centro, su patrimonio está conformado por los conceptos que refiere su decreto de creación.

Como se vio en la parte relativa a los artículos constitucionales, el 25 y el 28 disponen que el Estado contará con los organismos que requiera para manejar de manera eficaz las áreas estratégicas a su cargo, quedando comprendida en ellas la electricidad, y mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos de que se trata.

De ello se concluye que la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro son, constitucionalmente, propiedad del gobierno federal.

No obstante lo anterior, hay en el caso un doble enfoque del concepto de propiedad atento a lo dispuesto por los artículos primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluye a los organismos descentralizados como integrantes de la administración pública paraestatal y 45, que les otorga personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por tanto, los bienes de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro pertenecen a las personas jurídicas, que cuentan con patrimonio propio y, en otro ámbito de mayor amplitud, a la Federación.

Independientemente de tal concepto, gran parte de los bienes que conforman los patrimonios inmobiliarios de ambos organismos tienen por asimilación la naturaleza de bienes de dominio público de la Nación, según lo dispone la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 34 fracción VI, en cuanto se encuentran afectos al servicio público que prestan esos organismos, lo que implica también un enfoque dual sobre la titularidad de su propiedad.

Por disposición expresa del artículo 132 constitucional, todo lo relativo a los bienes de dominio público que forman parte del patrimonio de la Comisión Federal de Electricidad y de Luz y Fuerza del Centro, es de jurisdicción federal, en razón de lo cual las disposiciones como las que prevén las fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73 de la propia Constitución, establecen jurisdicción concurrente en las materias de asentamientos humanos y de ecología, y sólo se aplican respecto de aquellos bienes en la parte en que regulan las atribuciones de órganos federales.

El régimen de bienes muebles que son patrimonio de la comisión es de dominio público cuando éstos no son normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas.

El gobierno federal puede autorizar, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, y llevando el caso a firma del ejecutivo federal, la desincorporación de los bienes del dominio público, a fin de que la comisión pueda disponer de los mismos.

Al lado de esos bienes, que resultan inalienables en tanto se encuentren incorporados al régimen de dominio público, otros de la propia comisión son de su dominio privado y pueden ser enajenados.

Por otra parte de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo, fracción V Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público de la Federación los inmuebles destinados por ésta a un servicio público.

En lo relativo a inmuebles destinados a un servicio público que pertenecen a organismos descentralizados este precepto está normado por el artículo 34, cuya fracción VI que considera como tales, a los que

"...se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución, o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendados conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales o la prestación de servicios...",

Precisándose que los inmuebles utilizados por tales organismos descentralizados para oficinas administrativas o para propósitos distintos de su objeto, no son considerados como bienes del dominio público de la Federación.

La inalienabilidad de los bienes sujetos al régimen de dominio público significa que no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, y que los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre su uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en la propia ley, misma en la que se declara (artículo 16) que pueden establecerse sobre dichos bienes aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de éstos, en cuyo caso tales aprovechamientos se regirán por el derecho común.

Por otra parte y también de acuerdo con la ley que ahora se comenta, los inmuebles de dominio privado de la Federación están sujetos, en todo lo no previsto en ella, al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, y en las materias que dicho ordenamiento no regule, a las disposiciones de policía, de urbanismo y a las referentes al plano regulador, vigentes en el lugar de su ubicación.

Estos bienes, que son inembargables pero enajenables, pueden también ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común, con excepción de los de comodato y las donaciones no autorizadas por la ley.

En cuanto a que estos bienes pueden ser enajenados, resulta pertinente mencionar que la enajenación en sí puede ser hecha a título gratuito o a título oneroso.

Lo primero se da cuando tales bienes se destinen a los servicios públicos de los estados de la Federación y municipios, o a instituciones o asociaciones privadas cuyas actividades sean de interés social y no persigan fines lucrativos.

Lo segundo se da bajo cualquier otra hipótesis distinta a la enunciada, mediante venta en subasta, a los precios que determinen la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o una sociedad nacional de crédito, o fuera de subasta pero al precio que fije dicha comisión, en el caso de que el Ejecutivo lo autorice expresamente por decreto según se dispone en el artículo 65 de la ley a que se viene aludiendo

2.4 PRECEPTOS QUE REGULAN LAS OBRAS, ADQUISICIONES Y CONTRATOS DIVERSOS.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, es el ordenamiento, en vigor a partir del 1 de enero de 1994, que abrogó tanto la Ley de Obras Públicas del 30 de diciembre de 1980 y sus reformas, como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, del 8 de febrero de 1985 y sus modificaciones posteriores.

En este nuevo conjunto de normas, la legislación agrupó las materias propias de los dos ordenamientos anteriores, en virtud de la analogía que presentan muchas de sus previsiones y de la conveniencia de reducir al máximo la regulación respecto de las mismas.

Como se dijo en la exposición de motivos correspondiente, reforzando los objetivos de transparencia y de legalidad en los actos de licitación mediante convocatoria pública, o de las condiciones, procedimientos, reglas y demás elementos para acreditar la eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, que como principios básicos se contienen en el artículo 134 de la Constitución General de la República.

En lo tocante al manejo de los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el del Distrito Federal, así como sus administraciones públicas paraestatales.

En la nueva ley se regulan las acciones relativas a la planeación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como la obra pública y los servicios relacionados con ella, que contraten o realicen los órganos de la administración pública centralizada y las entidades que componen la administración pública paraestatal.

Conformando así un marco jurídico idóneo para que estas acciones se realicen con claridad desde la convocatoria hasta la adjudicación; con estricta disciplina y control presupuestal; con un equilibrio en cuanto a la integración de los respectivos contratos, y facilitando (como se asienta en la exposición de motivos) la coexistencia de tratados internacionales que abarquen estas materias.

Por otra parte cabe mencionarse, que en razón del mandato contenido en el artículo 1º de esta ley, por el que los órganos de gobierno de las entidades paraestatales emitirán las políticas, bases y lineamientos para las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y para la contratación y ejecución de obras públicas, así como para la prestación de servicios relacionados o no con la obra pública, la CFE habrá de emitir aquellas que le sean propias y en las cuales se contengan los criterios que promuevan la simplificación administrativa, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

Finalmente y considerando lo asentado al principio de este punto, es de señalarse que conforme a lo dispuesto en el artículo 3o. transitorio de esta ley, en tanto se expiden los manuales de procedimientos y demás disposiciones relativas a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, se seguirán aplicando en lo que proceda, los reglamentos de las leyes abrogadas, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias.

2.5 PRECEPTOS QUE REGULAN SU PRESUPUESTO.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 de este cuerpo normativo expresa en lo fundamental el objeto general que deben perseguir los organismos descentralizados, mismo que estriba en la realización de actividades propias de las áreas estratégicas o prioritarias, en la prestación de un servicio público o social o en la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

En este contexto, la Comisión Federal de Electricidad es una entidad paraestatal que satisface dos de los tres enunciados del objeto de los organismos descentralizados pues, por una parte, es prestadora de un servicio público y, por otra, realiza actividades que son consideradas por la propia Carta Magna como dentro de las áreas estratégicas referidas en su artículo 28.

El artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es particularmente importante porque establece el principio fundamental que orientó la expedición de la ley: la autonomía de gestión de la empresa pública.

Este precepto señala que las entidades gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas; que al efecto contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la propia ley, y en lo que no se opongan a ella, a los demás que se relacionen con la administración pública.

El principio de autonomía de gestión consiste en general en que lo no regulado está permitido.

Es el órgano de gobierno interno de esas entidades el que establece sus reglas de actuación en las materias relativas a su organización, programación, operación y control interno. El principio jurídico contrario, que rige para la administración pública centralizada, consiste en que lo que no está expresamente atribuido por la ley o por los reglamentos, no le está permitido.

En el caso de CFE, sin embargo, por tratarse de un organismo sujeto a control presupuestal, el principio de autonomía de gestión aparece limitado, como ya se dijo, por la legislación de control del gasto público federal.

En efecto, si bien la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en general sólo le es aplicable a las entidades paraestatales en lo que no contraría a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a su principio de autonomía, en cuanto a la Comisión Federal de Electricidad se le aplica cabalmente por disponerlo así la parte final de los artículos 52,54 y 58, fracción II, de la citada ley, debiendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobar sus programas financieros e intervenir en la programación, presupuesto, control y evaluación del gasto de dicho organismo, conforme al artículo 5º. de la propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y a las disposiciones anuales de cada presupuesto de egresos de la Federación.

A diferencia de las dependencias del ejecutivo federal, el régimen de las entidades paraestatales es un régimen de coordinación en el que rigen dos principios: el de autonomía de gestión, que permite en general que las decisiones se tomen sin tener una atribución expresa legal, sino guardando congruencia con los objetos institucionales de dichas entidades y con las normas de orden público.

Como ya se vio, en el caso de la Comisión Federal de Electricidad son además aplicables las normas de control presupuestal.

El otro principio consiste en que la actividad de las entidades se mantenga encuadrada en el Sistema Nacional de Planeación, como se volverá a ver más adelante.

Ahora bien, por el hecho de que, conforme al Artículo 9. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las secretarías que participan como miembros del órgano de gobierno de dichas entidades deben pronunciarse sobre los asuntos a resolver por dicho órgano, en el seno de la Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede intervenir para aprobar los presupuestos, programación y evaluación del gasto, para lo cual puede actuar no sólo a través de su voto, sino como autoridad cuya aprobación singular es necesaria.

La ley que aquí se glosa determina el contenido estatutario que las leyes o decretos por los que se creen los organismos descentralizados deben contener, entre los que se encuentran: la denominación del organismo; su objeto; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento; la manera de integrar su órgano de gobierno y designar al director general; las facultades y obligaciones de ambos; los órganos de vigilancia, y el régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo.

La misma ley en su artículo 17 señala que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno, que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente, y un director general. Indica el mínimo de miembros que puede tener dicho órgano artículo 18, los impedimentos para ser parte de él artículo 19, la periodicidad con que debe reunirse y los requisitos para sesionar artículo 20, y determina asimismo quién nombra al director general, los requisitos que el mismo debe cumplir artículo 21, así como sus facultades artículo 22.

Los artículos 46 a 59 prevén lo relativo al desarrollo y operación de las entidades paraestatales, particularmente lo que se refiere a presupuestos y programas financieros, concretando en las atribuciones operativas del órgano de gobierno las facultades en las que descansa la autonomía de gestión, y estableciendo en forma congruente las facultades y obligaciones del director general. Por otro lado, en los artículos 60 a 68 se regula lo relativo al control y a la evaluación de la operación.

Ahora bien por lo que hace a la Ley de Planeación regula el sistema nacional de planeación democrática, previsto en el artículo 26 constitucional, como medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país. Este sistema es un indicador obligatorio para que orienten sus acciones las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Por disposición del artículo 9º. las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y, de conformidad con el artículo 12, participarán en el sistema nacional de planeación democrática a través de sus unidades administrativas que tengan asignadas las funciones internas de planeación.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal coordina, en el marco del artículo 16, las acciones que en materia de planeación corresponden a las entidades paraestatales incluidas en su sector, comprendida en éste la CFE, mismas que como ya se ha expresado deben guardar congruencia con los programas sectoriales, con los cuales interactúan al plantearse las propuestas que presentan las propias entidades.

De modo consecuente, a la coordinadora de sector toca vigilar que dichas entidades conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Sectorial en el cual inscriben sus programas institucionales y sus programas operativos anuales.

En paralelo, se producen las relaciones de congruencia global, en el referido marco del sistema nacional de planeación, con los lineamientos generales de gasto y financiamiento de los programas, entre el ejecutivo federal por conducto, fundamentalmente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las relaciones de control y evaluación, en que interviene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como también ya se dijo.

Anteriormente las funciones de congruencia a que se alude se realizaban también por la Secretaría de Programación y Presupuesto y a eso debieron ella y la de Hacienda sus calificativos de globalizadoras.

CAPITULO 3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 Definición de estado; **3.2** Personalidad jurídica del estado; **3.3** Elementos del estado; **3.4** Las funciones del estado; **3.5** Formas de organización administrativa;

3.1 Definición de Estado.

En éste capitulo se estudiaran los principios elementales que son indispensables para lograr el objeto de estudio de la presente investigación
Para contextualizarse en el contenido se aborda a partir de lo que es el Estado.

Definición de Estado.

La palabra Estado proviene del vocablo latino *status*, término con el que se designaba al conjunto de derechos y obligaciones que tenía una persona, respecto de ella misma, su familia y la ciudad.

El Estado generalmente se define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada.

En la concepción de *Hans Kelsen*, el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo.

En diversos textos doctrinarios e incluso en la misma ley se incurre en el equivoco de emplear el termino de Estado, como sinónimo de sus componentes o bien se le confunde con los términos de nación o país.

Siendo así y para subsanar dicha confusión, se abordara el concepto doctrinariamente:

Para el maestro Miguel Acosta Romero, define al Estado como:

*"La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"*²⁹

Para el maestro Moreno, Rodríguez, Rogelio, define al Estado como:

*"Estado. Entidad social y política jurídicamente organizada bajo un poder supremo, que se manifiesta por la coexistencia de tres elementos: Un territorio determinado, una población asentada en ese territorio y una autoridad común o gobierno"*³⁰

Por otra parte refiero algunas variantes que los estudiosos de las ciencias jurídicas y políticas, han acuñado para definir al Estado desde diversas perspectivas, por lo que a continuación se presentan algunas de las más destacadas definiciones:

- 1). **CICERÓN:** *"Es una multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de la utilidad"*
- 2). **SAN AGUSTÍN:** *"Es una reunión de hombres dotados de razón, y enlazados en virtud de la común participación de las cosas que aman"*
- 3). **BODINO:** *"Es un conjunto de familias y posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón"*
- 4). **SAVIGNY:** *"Es la representación material de un pueblo"*
- 5). **KANT :** *"Es una variedad de hombres bajo leyes jurídicas"*

²⁹ Acosta Romero Miguel, "Primer Curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, edición 2004 pág. 102.

³⁰ Moreno Rodríguez, Rogelio, "Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales"; Ediciones Desalma, Buenos Aires, Argentina, 1976 p.217

- 6). **OPPENHEIMER:** *"Es la institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado, con el propósito de regular su dominio y de asegurarse contra la rebelión interna y los ataques del exterior"*
- 7). **JELLINEK:** *"Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario"*
- 8). **BLUNTSCHLI:** *"Es la personificación de un pueblo"*
- 9). **DUGUIT:** *"Es una corporación de servicios públicos controlada y dirigida por los gobernantes"*
- 10). **SPENGLER:** *"El Estado es la historia considerada sin movimiento. La historia es el Estado pensado en el movimiento de fluencia"*
- 11). **KELSEN:** *"El Estado es el ámbito de aplicación del derecho. El Estado es el derecho como actividad normativa. El Derecho es el Estado como actividad normal. En el Estado alcanza el pueblo su personalidad jurídica"*
- 12). **HELLER:** *"El Estado es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada en el interior y el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema"*
- 13). **CARRE de MALBERG:** *"Es la comunidad política como territorio propio y que dispone de una organización"*
- 14). **ADOLFO POSADA:** *"Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes"*
- 15). **GROPPALI:** *"Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo, representado éste en el gobierno"*

Para el maestro, Rafael Bielsa lo define como:

“El estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio. Jellinek, quien lo define como: La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.”³¹

Por otra parte el maestro Andrés Serra Rojas señala que:

“Es difícil convencer a las gentes de que el Estado no son las personas, los edificios o las demás cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad. Como afirma Laski: el Estado presentó siempre el aspecto asombroso de una vasta multitud que debe obediencia a un número relativamente reducido de hombres.”³²

Por lo que considerando las opiniones doctrinarias anteriores, en mi opinión para fines del presente estudio, se entenderá por Estado. Cómo la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.

³¹ Hace referencia MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2do. Cursos*. Oxford, México, 2003, págs. 28-29.

³² SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, pág. 20.

3.2 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO.

Concepto de persona.

La palabra persona puede tener múltiples connotaciones, variando su significado según el enfoque de la ciencia o materia desde la cual se haga referencia a dicha palabra, Originariamente la palabra persona deriva del latín *personae*, que significa la máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz. Según la tradición, este mismo uso con el tiempo, provocó que la máscara (*personae*) se identificara con el actor y posteriormente al individuo, hoy en día por extensión se identifica con la palabra persona a la persona jurídica.

Sin embargo la palabra persona para efectos jurídicos. Según el jurista Miguel Acosta Romero define que:

*“Es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y su capacidad de ejercicio la adquiere con la mayoría de edad, terminando ésta por la interdicción y en su caso, ambas las pierde por la muerte”*³³

Concepto de Personalidad.

El Derecho conoce dos clases de personas: las individuales, esto es, los individuos humanos; y las colectivas, tales como las corporaciones, las asociaciones, las sociedades mercantiles, y las llamadas fundaciones en las que una masa de bienes es adscrita al cumplimiento de determinados fines.

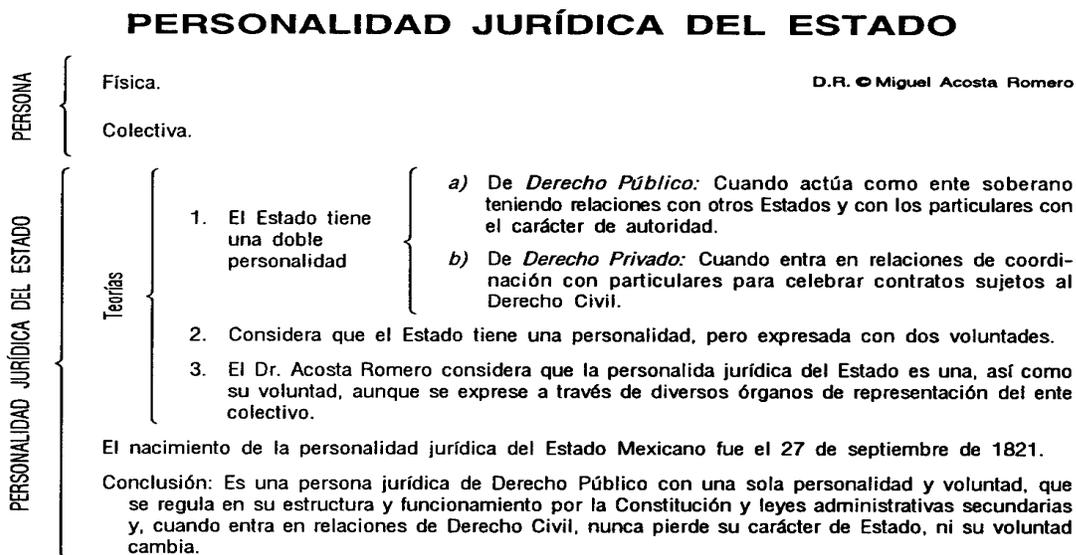
³³ MIGUEL ACOSTA ROMERO, “Teoría General de Derecho Administrativo”, duodécima edición, Página 99 Editorial Porrúa S.A. México

La esencia de la personalidad jurídica, tanto de la individual, como de la colectiva, consiste en ser sujeto de deberes jurídicos y derechos subjetivos.

La personalidad jurídica colectiva comienza cuando se han perfeccionado todos los requisitos establecidos por la ley para su establecimiento o institución; y pueden durar indefinidamente, puesto que su existencia no depende de la vida y la muerte de sus componentes individuales, quienes pueden irse sustituyendo a lo largo del tiempo, aunque desde luego cabe que fenezca la persona colectiva por disolución, la cual puede presentarse pronto o tarde, pero no constituye una fatalidad ineludible.

Personalidad del Estado.

Según el jurista Miguel Acosta Romero, la personalidad jurídica del Estado se puede esquematizar de la siguiente manera:



De lo ya expuesto podemos considerar, que la personalidad jurídica del Estado es una, así como su voluntad, aunque ésta se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo.

Un ejemplo nos sirve para afirmar nuestras ideas: el individuo, persona física, entra en relaciones de Derecho Público cuando solicita licencias, paga impuestos o ejercita sus derechos electorales; y en relaciones de Derecho Privado cuando arrienda bienes, compra artículos, otorga mandatos, o suscribe títulos de crédito y, hasta ahora, ningún autor ha afirmado que el individuo tenga dos personalidades, o dos voluntades, según sean las relaciones de Derecho en las que intervenga.

Lo mismo podemos decir de las sociedades civiles y mercantiles (una sociedad anónima), y de los organismos públicos descentralizados, que constituyen una sola persona jurídica y tienen una sola voluntad, aunque entre en múltiples relaciones, ya sea de Derecho Público o de Derecho Privado, por ejemplo, la CFE es una persona jurídica colectiva de Derecho Público y, hasta ahora nadie, afirma que tenga dos personalidades o dos voluntades.

Del razonamiento anterior se concluye que:

1. El Estado es una realidad social, a la que corresponde una realidad Jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de Derecho Público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.
2. Que esa personalidad jurídica surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente.

3. Que esa personalidad jurídica es de Derecho Público y que está consagrada en la Constitución, al establecer su entidad como Estado soberano, su forma de Estado, determinar su soberanía, sus órganos de gobierno o poderes, su territorio y la competencia de dichos órganos, así como su orden jurídico.

4. Dicha personalidad es de Derecho Público y es una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se materialice la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena y que el Estado, aun aceptando una limitación a su soberanía, interna, cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden, por lo que debe desecharse la doctrina de que el Estado tiene dos personalidades; cuando se sujeta al Derecho Civil deja de ser Estado.

3.3 FINES Y ATRIBUCIONES DEL ESTADO.

La actividad del Estado se define en razón del binomio atribuciones y fines del Estado, que conforme a la Constitución Política Federal, y demás leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general precisan su órbita, en donde es visible la actuación de los sectores público, social y privado.

- *Los fines del Estado.*- son las metas que pretende alcanzar como entidad soberana consistentes en lograr el beneficio colectivo que le señalan los ordenamientos legales respectivos.
- *Las atribuciones del Estado.*- son los instrumentos jurídicos de que dispone por voluntad y determinación del propio pueblo, para atender las distintas necesidades y aspiraciones sociales, para que de esta forma se alcancen los fines del mismo Estado.

Para el jurista Gabino Fraga, el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer.

Por otra parte el concepto de atribuciones del Estado, se vincula estrechamente con el concepto de funciones del Estado

En la práctica se usan indistintamente esos términos; pero ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su significación exacta.

El concepto de atribuciones **comprende el contenido de la actividad del Estado**; es lo que el Estado puede o debe hacer.

El concepto de función **se refiere a la forma** de la actividad del Estado.

Las funciones **constituyen la forma de ejercicio** de las atribuciones.

Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución.

Será fácil apreciar la relación que guardan las atribuciones con las funciones legislativa, administrativa y judicial, estudiando el papel que juega cada una de las últimas en la realización de las primeras.

3.4 LAS FUNCIONES DEL ESTADO

La etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto; proviene de *fungere*, que significa hacer cumplir, ejercitar, y a su vez deriva de *finiré*, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

En el sentido abstracto de la expresión, se puede entender la función como el Poder o potestad de mandar y ser obedecido, y ésta a su vez es Público, ya que es la naturaleza de la función del Estado.

Se define pues al Poder Público como la capacidad que tiene el Estado para obligar a alguien a realizar un acto determinado.

El poder público es necesario para el funcionamiento de la sociedad que confluyen en un espacio físico cualquiera. Ya que es inherente preservar el orden y el establecimiento de reglas que permitan la convivencia humana, la cual es consecuencia del ejercicio del poder.

El poder nace como una necesidad de asegurar la convivencia humana, por lo tanto, si no hay orden y autoridad, se destruye la posibilidad de convivir y de interactuar en una sociedad capaz de alcanzar la categoría de Estado.

En un sentido material de la expresión, poder público (aunque se suele usar en plural: "poderes públicos") significa conjunto de órganos e instituciones del Estado.

Constituye una capacidad jurídica legítima que poseen los tres poderes de la Unión para ejercer en forma eficaz, mediante la coactividad, las acciones y los cometidos que les son conferidos por la Constitución o Ley fundamental de un Estado.

Por lo antes dicho debemos entender a las funciones del Estado como los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

En mi particular punto de vista sostengo que las funciones del Estado representan la forma o manera como se materializan sus atribuciones de orden legal, que tiene encomendadas en su carácter de entidad soberana para cumplir sus propios fines, y para distribuir el ejercicio de las mismas, para mantener un equilibrio en sus múltiples cometidos de orden público y de interés social, tanto la doctrina de los Derechos Constitucional y Administrativo, como la legislación pertinente le reconocen tres funciones básicas que son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

En palabras del autor Narciso Sánchez Gómez:

“La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:

a) la función legislativa.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título tercero capítulo II del poder legislativo sección II relativa a facultad de iniciativa y formación de las leyes artículo 71 el derecho de iniciar leyes o decretos determina que compete:

I. al presidente de la república;

II. a los diputados y senadores al congreso de la unión, y

III. a las legislaturas de los estados

.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión. las que presentaren los diputados o los senadores se sujetaran a los tramites que designe el reglamento de debates.

Por otra parte en el artículo 72 constitucional expresa que:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a.- aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasara para su discusión a la otra. si esta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente.

b.- se reputara aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este termino, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso este reunido.

c.- el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del numero total de votos, pasara otra vez a la cámara revisora. si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales. d.- si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le

hubiese hecho. si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la cámara que lo desechó, la cual lo tomara otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasara al ejecutivo para los efectos de la fracción a; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e.- si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versara únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasara todo el proyecto al ejecutivo, para los efectos de la fracción a. si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de esta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasara al ejecutivo para los efectos de la fracción a. si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f.- en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación.

g.- todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h.- la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados.

i.- las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra cámara.

j.- el ejecutivo de la unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la cámara de diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.³⁴

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente. “

b) La función administrativa.- La doctrina del derecho administrativo ha sostenido que la función administrativa es aquella que desarrolla el Poder Ejecutivo en forma

³⁴ Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 24 de noviembre de 1923. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986.

de administración pública, misma que se traduce en diversos actos jurídicos y materiales que vienen a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el ámbito federal y por las Legislaturas Locales para los estados y municipios.

Es muy notable dicha función con la prestación de los servicios públicos, de los que podemos destacar a la seguridad social, el servicio público de energía eléctrica, la defensa nacional, la educación pública, el régimen de policía, los servicios de agua potable y alcantarillado, las centrales de abasto, el impulso a las actividades industriales, comerciales y la prestación de servicios por los particulares para beneficio de la colectividad.

También es necesario que sea estudiada desde los puntos de vista formal y material del derecho.

Formalmente la función administrativa, es aquella que desarrolla el Estado a través del órgano conocido como Poder Ejecutivo, el cual está representado por el Presidente de la República, quien es electo popularmente cada seis años, para el desarrollo de su cometido es auxiliado por una serie de personas que encabezan las formas de organización administrativa centralizada y paraestatal, en la primera se comprende a los Secretarios de Estado y al Procurador General de la República, en la segunda, a los organismos descentralizados, empresas públicas y de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

El Presidente de la República toma posesión de su cargo el día 1º de diciembre de cada seis años, también debe destacarse, que las relaciones que existen entre dicha persona y sus colaboradores son de coordinación y subordinación.

El ciudadano que haya desempeñado tal cargo, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Materialmente la función administrativa se debe explicar en razón de los diversos actos jurídicos y materiales que emiten las dependencias y organismos que integran la administración pública centralizada y paraestatal, es decir, se trata de la manifestación de voluntad del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal.

En esa actuación encontramos actos que son netamente jurídicos porque crean, transfieren, modifican o extinguen derechos y obligaciones; otros, no forzosamente engendran efectos de derecho aunque pueden tener su fundamento en una norma jurídica.

En el primer supuesto encontramos a los siguientes ejemplos: la expropiación por causa de utilidad pública, la concesión administrativa, el decomiso de bienes, los contratos administrativos, etc., en el segundo supuesto es de señalar a: impartir la educación, las campañas de vacunación, las señales de tránsito, construir caminos, carreteras, hospitales, mercados públicos.

En mi opinión personal considero que el fundamento esencial de la función administrativa desde su enfoque material, se encuentra previsto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al decir que:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

De la interpretación jurídica a dicho precepto se puede afirmar que en primer lugar es obligación del Presidente de la República ejercitar la facultad reglamentaria para hacer cumplir las leyes que expide el Congreso de la Unión,

explicando su órbita de acción, los sujetos obligados a su cumplimiento, sus alcances y otras instituciones propias de la misma ley para que sea ejecutada y respetada.

c) La función jurisdiccional.- Respecto a la función jurisdiccional del Estado, que también se conoce por algunos tratadistas como función judicial, es aquella que se encamina a resolver los conflictos que surgen entre particulares o entre éstos y algunas de las dependencias, poderes u organismos del mismo Estado y va enfocada principalmente a declarar el derecho controvertido, a mantener el orden y la vigencia de nuestro sistema jurídico mexicano.

Por tal razón la doctrina establece, que la función jurisdiccional, es aquella función pública que se encarga de conocer y dictar una sentencia en los asuntos de orden contencioso de índole privada o pública; así las cosas toda persona física o moral que resulte lesionada en sus intereses personales o institucionales por actos de los poderes públicos, o como consecuencia de las relaciones entre los propios particulares y por distintas causas, razones o circunstancias, tiene el derecho de hacer valer una demanda ante el organismo jurisdiccional que sea competente por la materia, el territorio, la cuantía y el grado.

3.5 LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Concepto de Órgano de Estado

En palabras del jurista Miguel Acosta Romero, comenta que:

“El órgano del Estado. Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien cada una las Cámaras, la Suprema Corte de justicia de la Nación, Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado etc...”

35

Por otra parte el autor Narciso Sánchez Gómez comenta:

“Defino al órgano del Estado, como un centro de competencias, una esfera de atribuciones que le han sido conferidas a una persona moral pública, por mandato constitucional, y como base de la división del trabajo de su organización política y social; para atender necesidades de beneficio colectivo; en tales condiciones existen órganos que forman parte de los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; así mismo los que se han estructurado para las Entidades Federativas y Municipios según su propia organización política.”

Así pues, las Formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de la estructura del Estado; esto es, a la forma o manera de estructurarse el Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Estatal y Municipal, para atender las funciones propias de la administración pública en el marco de sus atribuciones constitucionales.

³⁵ Acosta Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo” Editorial Porrúa, S.A, México, 1979, Página 65

Las formas de organización administrativa representan la ordenación congruente y sistemática de todas las dependencias y organismos que integran el aparato público componente del Poder Ejecutivo, para planear, coordinar, ejecutar y controlar las diversas actividades propias de la función administrativa del Estado, tomando en cuenta el territorio, la jerarquía, la materia y la división del trabajo a que se refieren los ordenamientos legales respectivos en favor de la sociedad.

"La organización administrativa es la forma o modo en que estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr la unidad de acción de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."³⁶

En la doctrina del derecho administrativo, tradicionalmente se han conocido como formas de organización administrativa las siguientes:

- a)** La centralización,
- b)** La desconcentración;
- c)** La descentralización, y
- d)** Las empresas públicas, de participación estatal y fideicomisos.

Otros estudiosos sólo hablan de dos importantes formas, que son:

La centralización y la descentralización; no obstante en opinión del jurista Narciso Sánchez Gómez; se puede considerar de mayor precisión la primera clasificación que ha sido mencionada en el apartado anterior.

³⁶ Acosta Romero Miguel, op. Cit; página 64.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habla de dos importantes sectores que constituyen las formas de organización administrativa Federal, al decir en su artículo 90, que:

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

A su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1^o determina:

"La presente ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica Federal integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración Pública paraestatal"

Así Púes Tenemos El Concepto De Centralización Administrativa

La centralización administrativa, es aquélla forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.

Miguel Acosta Romero conceptúa a la centralización, como:

"Una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas."

Serra Rojas, por su parte define a la centralización administrativa

"como el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."

El maestro y jurista Miguel Acosta Romero nos dice que:

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública, y se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración."

Dependencias que integran la centralización administrativa federal.

En el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 1º y conforme a nuestro sistema centralizado, las entidades que integran la Administración Pública Federal son:

- la Presidencia de la República,
- las Secretarías de Estado,
- los Departamentos Administrativos,
- la Procuraduría General de la República ,
- la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Asimismo en el párrafo 2º del mismo ordenamiento especifica que:

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

A continuación se estudiara aisladamente a las entidades mencionadas.

La Presidencia de la República

Legalmente el Presidente de la República, es el titular del Poder Ejecutivo Federal, el jefe de Estado y jefe de gobierno, además encabeza a la Administración Pública Federal, de tal manera que todas las formas de organización administrativa que se han creado para ese nivel de gobierno quedan supeditadas a su voluntad política y a su autoridad, tal como lo paso a corroborar.

De nuestra Ley Suprema, artículos 80 al 89, son observables las siguientes indicaciones: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos";

Su elección será directa mediante el sufragio popular; entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años; la persona que haya ocupado dicho cargo, ya sea por todo el periodo, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Entre sus facultades políticas entre otras están las de conducir la vida política interna y externa de nuestro país, realizar los más importantes nombramientos de los integrantes de su gabinete, celebrar tratados internacionales; en el rubro administrativo, debe promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como vigilar que la prestación de servicios públicos se atienda con la debida eficacia.

Al ser jefe de Estado, el Presidente de la República, representa a la nación mexicana en lo interno y en lo externo, y por lo tanto, conduce la política respectiva en nombre del propio pueblo, protocolariamente se le rinden los honores de su investidura, y se le debe guardar el debido respeto y consideración a su cargo para que puedan cumplir y desarrollar sus funciones con eficacia.

Se le considera como jefe de Gobierno, porque encabeza a la Administración Pública Federal, y le da contenido político a su estructura y actividad, así mismo mantiene relaciones de coordinación y ayuda mutua con los Poderes Legislativo y Judicial, con las entidades federativas y municipios, y con otros Estados soberanos.

Las Secretarías de Estado.

Se trata de dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la administración pública en los rubros político y administrativo, que la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración

Pública y demás disposiciones relativas les encomiendan para lograr el bienestar y progreso del pueblo.

Se puede conceptuar a la Secretaría de Estado, como la unidad administrativa superior de la centralización, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública, debiendo ajustar su actuación a los mandatos legales que regulan su esfera de competencia.

En tal virtud, su titular es una persona física que es nombrada y removida libremente por el Presidente.

La competencia de las Secretarías de Estado se integra con la distribución que hace de los distintos ramos de la Administración Pública Federal su Ley Orgánica respectiva, de acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política Federal.

La estructura y el número de Secretarías de Estado depende siempre de la voluntad política del Presidente de la República, dado que en cada sexenio es muy notable la presencia de sus aspiraciones y propósitos personales para dejar una imagen de su paso por la dirección de la Administración Pública Federal, aunque también se debe tomar en cuenta las necesidades y requerimientos del país observados durante su campaña política.

Los Departamentos Administrativos.

Los Departamentos Administrativos, actualmente han ido desapareciendo paulatina mente o trasformándose en Secretarías de Estado, por eso se les ha estimado como un paso previo para llegar a la institución citada, además representa una entidad administrativa contradictoria, dado el enfoque jurídico v práctico que ha escenificado a raíz del Constituyente de Querétaro de 1917.

Procuraduría General De La República.

La Procuraduría General de la República es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Ministerio Público Federal en el concepto que da el doctor Franco Villa es:

"una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine".³⁷

Las palabras Procurador y Procuraduría también hacen referencia a defensores de consumidores, personas o grupos sociales; así también llevan el nombre de Procurador, el Procurador Federal del Consumidor, el Procurador de la Defensa, del Trabajo, el Procurador del Menor, los Procuradores Agrarios, etc.

³⁷ Franco Villa, José, "El Ministerio Público Federal", Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, p. 3.

La desconcentración Administrativa Federal

La desconcentración administrativa, es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tienen encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.

Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada o paraestatal con organismos o dependencias propios, prestan servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble, acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y, descongestionar al poder central.

La LOAPF, ordena en sus normas de interés lo siguiente:

El artículo 16 previene que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualquiera de sus funciones, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Por su parte el artículo 17, dice:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Juan Luís de la Vallina, Velarde, sostiene que la desconcentración es aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.³⁸

Características de la Desconcentración Administrativa

a) Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

b) La relación jerárquica se atenúa, mas no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

c) No gozan de autonomía económica, aunque se señalan casos de excepción.

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f)

³⁸ Vallina Velarde, Juan Luís de la, "La Desconcentración Administrativa", Revista de Administración Pública, Madrid, España, número 35, mayo-agosto de 1961, pág. 88

g) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un acuerdo, o un régimen general de una Secretaría de Estado.

h) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas.

h) El Poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la armonía en el trabajo.

Diferencias entre Desconcentración y la Centralización.

a).- El organismo desconcentrado tiene autonomía técnica pero no presupuestal y financiera, aunque puede haber excepciones; por el contrario el organismo centralizado tiene tanto autonomía técnica como financiera.

b).- Jerárquicamente es un órgano inferior a la centralización sobre todo de quien ocupa la cúspide de esta forma de organización administrativa.

c).- El campo de actuación del organismo desconcentrado es más reducido que el de una Secretaría de Estado.

d).- Por regla general no realizan actos políticos aunque puede haber excepciones, como es el caso de las Delegaciones del Distrito Federal, que efectúan actos administrativos como políticos; por el contrario un organismo centralizado, como es el ejemplo de las Secretarías de Estado efectúan los dos tipos de actos ya mencionados.

Rasgos Distintivos Entre La Desconcentración y La Descentralización Administrativa.

a).- Los organismos desconcentrados están sujetos al poder jerárquico de la dependencia o entidad que los creó; por el contrario los descentralizados están fuera de la relación jerárquica del poder central.

b).-Los desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios en la mayoría de los casos, con algunas excepciones que ya fueron citadas; por otro lado los descentralizados sí cuentan todos con dichos atributos.

c).-El desconcentrado generalmente realiza actos administrativos y en algunos supuestos también los de carácter político; por otro lado los descentralizados atienden tanto actos administrativos como políticos.

d).-El organismo desconcentrado tiene autonomía técnica, pero no presupuestal en la mayoría de supuestos; sin embargo, el descentralizado tiene tanto autonomía técnica como financiera o presupuestal.

CAPITULO 4 LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

4.1 El Acto Jurídico, **4.2** El Acto Administrativo, **4.3** La Concesión, **4.4** Antecedente de la conseción en materia eléctrica, **4.5** Principios que rigen a las concesiones administrativas, **4.6** Elementos esenciales de la concesión administrativa,

4.1 El Acto Jurídico

Tradicionalmente diversos estudiosos sobre todo del derecho civil han reconocido a dos elementos esenciales de los actos jurídicos, que son:

- 1). La manifestación de voluntad;
- 2). El objeto.

El Código Civil Federal, nos permite identificar dichos elementos del acto jurídico llamado contrato, al ver el contenido en su artículo 1794, que dice:

"Para la existencia del contrato se requiere:

I. Consentimiento;

II. Objeto que pueda ser materia del contrato."

Artículo 1795 del Código Civil Federal .

El contrato puede ser invalidado:

I. Por incapacidad Legal de las partes o de una de ellas;

II. Por vicios del consentimiento;

III. Porque su objeto, o su motivo o fin, sea ilícito;

IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece."

En esta misma lógica el acto administrativo mediante el cual, se le permite a los particulares intervenir en un área estratégica, el acto carece de licitud en su fin y en el objeto.

Art. 1796 Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley, desde que se perfeccionan, obligan a los contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso a la ley."

"Art.1797 La validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes."

Un acto jurídico es inexistente cuando le falta un elemento esencial. Y son nulos en aquellos casos en que sí se dan los elementos de existencia, pero de un modo imperfecto, irregular o ilegal, y éste obliga a la autoridad a declarar su nulidad, la cual puede ser decretada en forma absoluta o relativa, la primera nulifica totalmente el acto y la segunda se nulifica para efectos de reponer un procedimiento viciado o una parte del acto jurídico nulo

Como el caso de la concesión en un área estratégica.

4.2 El Acto Administrativo.

En opinión del maestro Miguel Acosta Romero:

“El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligado-as, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”

“El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo ya sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.”

"Derecho que tiene por esencia la libertad del individuo, la soberanía de su voluntad, el Derecho Privado encuentra su especificidad en uso de técnica contractual. Así la teoría fundamental del Derecho Administrativo será aquella del Acto Administrativo Unilateral en tanto que, la del Derecho Privado, la noción esencial sería la de contrato".

La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreto; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios.

Por otra parte la administración pública, a través de sus autoridades, emite actos administrativos tendientes a lograr el cumplimiento de las facultades con que la han investido la Constitución, la ley, el reglamento o el decreto.

Por lo tanto, el acto administrativo es aquél mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.

De esta definición desprendemos las siguientes características del acto administrativo:

a) Existencia de una autoridad administrativa.- No todo el personal administrativo es una autoridad, pues sólo lo es aquel autorizado por la ley, el reglamento o el decreto, para emitir el acto y exigir su cumplimiento.

b) Que se ejerce.- Esto significa que se toma y emite una decisión de efectos internos o bien externos, sea resolviendo una instancia de otra autoridad o de particulares, o favoreciendo sin que haya mediado gestión alguna de parte.

c) De manera general o particular. Son de carácter general cuando van dirigidos a todas las actividades o sujetos comprendidos en los mismos y son de carácter particular cuando van dirigidos a determinada actividad o cierto(s) sujeto(s).

d) Las atribuciones. Se considera que las atribuciones están conferidas a la dependencia o unidad administrativa y las facultades a la autoridad administrativa, es decir, a los funcionarios designados para ejercerlas.

Competencia. Fundamentación de la.-El artículo 16 constitucional establece, en su primera parte, lo siguiente:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

El artículo 14 de la propia Constitución preceptúa, en su segundo párrafo, que:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Ahora bien, haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales, la legalidad y seguridad jurídica que consagran los preceptos transcritos, en lo conducente, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por la autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esencia-los que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté legitimado,

expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con el que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecuó exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la ley fundamental.³⁹

En la LOAPF están consignadas las atribuciones de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos y en el reglamento interior de cada una de ellas se precisa su organización interna, las unidades que las constituyen y las facultades de los titulares de ellas encargados de llevar adelante esas atribuciones así como los funcionarios autorizados para ejercerlas en los casos de ausencia de los titulares o que comparten con éstos las facultades a ellos asignadas en primer término.

³⁹ Amparo directo 3321/81. Visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia al terminar el año de 1982, segunda parte, p. 94.

En ocasiones, en la propia ley, se señalan las funciones del ente, quiénes son sus autoridades y las facultades que a cada una le corresponde ejercer.⁴⁰

f) Satisfacer las atribuciones. Estas son las funciones que se asignan a cada dependencia o unidad administrativa, o en otras palabras, cuáles son las actividades que se otorgan a ellas.

g) Investida. La ley, el reglamento o el decreto deben de precisar cuáles son las atribuciones o funciones de la dependencia o unidad administrativa existente o que se esta creando.

h) Unidad administrativa. Por unidad administrativa debe entenderse todo ente dependiente de la administración pública, sea una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o una Subsecretaría, Oficialía Mayor, Dirección, Departamento u Oficina, o cualquiera que sea el nombre con que se le designe en la ley o en el reglamento o en el decreto.

Si la unidad administrativa no está consignada en ningún ordenamiento, el titular de la misma es una autoridad de hecho y no de derecho, por lo que ninguna validez jurídica tienen sus actos.⁴¹

Bielsa define el acto administrativo como ⁴²

⁴⁰ La Ley del Seguro Social, hasta el 28 de diciembre de 1984, señalaba quiénes eran las autoridades, pretendiéndose a través de un reglamento de ejecución incrementarlas. Con motivo de tal reforma se subsanó la irregularidad de la mayoría de las autoridades del IMSS.

⁴¹ El Titular de Hacienda y Crédito Público creó, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de octubre de 1975, dos unidades administrativas que no podían ejercer actos de molestia en perjuicio de particulares por cuanto que sólo el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 73 fracción XI de la Constitución, tiene la facultad "Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación..." y el Presidente de la República, conforme al artículo 89 fracción II de dicho ordenamiento, la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión.

⁴² Rafael Bielsa, "Derecho Administrativo", tomo II. Editorial Porrúa, México 1955, p. 3

"decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares".

Bielsa señala que las características de esta definición son:

a) Una decisión, en virtud de que el acto debe ser siempre "una expresión de voluntad de la administración pública que puede manifestarse, expresa o tácitamente, dirigida a un fin o propósito concreto".

b) "General o de carácter especial o particular." "Si la decisión administrativa considera uno o más casos, pero 'individualmente' determinados, y se manifiesta de manera concreta, el acto administrativo es especial. Si considera de una manera general y abstracta una pluralidad de casos o una situación, el acto administrativo es general."

4.3 LA CONCESIÓN

La palabra concesión viene del latín "concessio", que deriva de "concederé", lo cual significa conceder. Término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas.

En opinión del jurista Andrés Serra Rojas conceptúa a la concesión como:

"un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial"

En la vida institucional mexicana se ha demostrado que tanto jurídica, política, como administrativamente, la concesión es una forma de colaboración de los particulares para ejercer los fines del Estado en pro de la satisfacción de necesidades sociales, sobre todo, se recurre a ella, ante la falta de recursos pecuniarios de la administración pública, y por el aumento de las necesidades sociales de diversa índole.

La concesión ya sea para la prestación de servicios públicos o para explotar, administrar y aprovechar bienes patrimoniales del sector público, al existir una incapacidad financiera y técnica del propio gobierno en sus tres esferas de competencia; pero también, es una forma de sumar esfuerzos y recursos la iniciativa privada y la administración pública para hacerle frente a las exigencias populares de un Estado determinado.

Para el maestro y jurista Miguel Acosta romero afirma que:

"la concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley; y para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señala la ley".

A su vez, el jurista Gabino Fraga define a la concesión administrativa como

"el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".

4.4 ANTECEDENTES DE LA CONSECIÓN EN MATERIA ELÉCTRICA.

Como antecedente histórico en materia eléctrica, existieron diversos contratos-concesión desde el año de 1895 cuando el Señor Arnold Va-quié, representante de *SocieléDu Necaxa*, se interesó en explotar la caída del río Necaxa, traspasándose este contrato por acuerdo del Congreso de la Unión de 24 de marzo de 1903 al *The Mexican Light and the Power Co.*; el 31 de marzo de 1896.

Las autoridades del Distrito Federal celebraron contratos concesión con la empresa *Siemens Halske* de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco; en 1896, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Pugibet para explotar una caída de agua en el río de Monte Alto; el 12 de septiembre de 1900, se celebró un contrato-concesión con las autoridades del Distrito Federal y *The Mexican Gas and electric Co. Limited*.

De esta forma nuestro país fue incorporándose a la tecnología de la vida moderna y desde luego dicha industria eléctrica a jugado un papel preponderante en la vida económica de los mexicanos.

De tal suerte que en materia eléctrica, el comienzo la conseción fue el instrumento jurídico a través del cual el Estado, promovió el desarrollo de la industria que dependía de la electricidad para aumentar su producción así como los medios de comunicación telegráfica y telefónica se eficientarón con la introducción de la nueva tecnología generadora de electricidad.

Posteriormente al nacionalizarse la industria eléctrica en el año de 1960, siendo presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos se elevo a rango constitucional la prohibición para otorgar concesiones a particulares sobre la misma.

4.5 ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

- a) Se trata de un acto jurídico de derecho público, unilateral y discrecional del Estado.

- b) Es emitido por la administración pública Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios, de tal manera que la persona que lo emite se le identifica como autoridad concesionadora.

- c) Su objeto, consiste en prestar servicios públicos, explorar, explotar y aprovechar bienes del dominio del Estado.

- d) Su finalidad, tiende a satisfacer necesidades sociales o colectivas.

- e) Su régimen jurídico, es de derecho público en virtud del interés social que primordialmente tiende a cubrir.

f) El concesionario, es la persona física o moral que aparece como titular de los derechos de la concesión.

g) El usuario, se trata de un elemento subjetivo que se configura sobre todo en las concesiones destinadas a prestar servicios públicos.

h) La regulación, vigilancia, control, imposición de sanciones y la revocación o rescate de las concesiones queda en manos del Estado, en virtud del orden público y por el beneficio colectivo que debe imperar en dichos actos jurídicos.

4.6 PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

Los principios que rigen a las concesiones administrativas representan la esencia de su régimen jurídico, en el que se sustenta, de tal manera que esos instrumentos nos permiten equiparar a dichos actos jurídicos con sus reglas generales y específicas que fijan su órbita de acción, para que de esta forma se comprenda la razón de ser de su naturaleza jurídica, la regulación de su creación, control y la imposición de sanciones, así como modalidades y limitaciones para su adquisición y explotación, para preservar el interés social.

Por su orden e importancia debo destacar a los siguientes:

A) *La capacidad jurídica del concesionario.*- misma que se integra de dos aspectos conocidos como la de goce y ejercicio que debe tener el concesionario. La capacidad de goce se adquiere desde que una persona física es concebida y termina con la muerte, por su parte, la capacidad de ejercicio se adquiere con la mayoría de edad y se puede perder con la incapacidad física o mental, por lo que se llama estado de interdicción. Dicha capacidad de ejercicio tiene ciertas limitaciones o restricciones.

Toda vez que por mandato constitucional y conforme a diversos preceptos legales existen limitaciones tratándose de extranjeros que no pueden adquirir concesiones en las materias de aguas nacionales, minas, transporte terrestre y aéreo, radio y televisión, además en observancia del artículo 27 de la Constitución Política Federal en las materias de petróleo y otros hidrocarburos de hidrogeno, sólidos y gaseosos, de minerales radioactivos y para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de este servicio público no se otorgarán concesiones a los particulares.

B) *La capacidad técnica del concesionario.*- puede ser personal y material, la primera se refiere a que el concesionario debe tener la preparación y los conocimientos técnicos necesarios para poder explotar la concesión de preferencia que sea un especialista en la materia o servicio que se desea atender con la concesión; la segunda de ellas, nos da a entender que el concesionario debe tener los medios materiales, el equipo y necesario, instrumentos maquinaria para atender la concesión, sobre todo que pueda con ello cumplir el objeto de la concesión.

C) *La capacidad financiera.*- se refiere a que las personas que adquieren una concesión tengan el dinero suficiente y los recursos materiales necesarios para poder explotar la concesión, para comprar todo el equipo y maquinaria de trabajo que reclame el acto de la concesión, para pagar los sueldos de empleados, los tributos y demás gastos que se lleguen a presentar con ese motivo.

D) *Limitaciones sobre algunas materias.*- por mandato legal se ha prohibido otorgar concesiones para explotar petróleo y demás hidrocarburos; sobre producción, generación y distribución de energía eléctrica, minerales radioactivos, y hay prohibiciones para extranjeros en las materias relativas a aguas nacionales, minas, transporte terrestre, radio y televisión; así mismo se incluye a las áreas estratégicas del desarrollo nacional que están reservadas al gobierno federal.

Capítulo 5

PROSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NACIONAL.

5.1 Los energéticos y el TLCAN o el cuestionable respeto a la Constitución, **5.2** Diagnostico del Sector Eléctrico Nacional, **5.3** Mejoras ante el diagnostico del Servicio Público de Energía Eléctrica, **5.4** La urgente modernización de Luz y Fuerza del Centro, **5.5** Conclusiones

5.1 LOS ENERGÉTICOS Y EL TLCAN O EL CUESTIONABLE RESPETO A LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

Desde el punto de vista macroeconómico la electricidad es una de las columnas vertebrales indispensables para el desarrollo del país, por lo que una vez expuesto las bases teóricas y jurídicas del Sector Eléctrico, en este quinto y último capítulo se diagnostica las condiciones que prevalecen en materia eléctrica, partiendo de los elementos políticos, económicos y por supuesto jurídicos.

Quando se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sus promotores dijeron haber cumplido con todos los requerimientos legales.

Uno de los aspectos que más se cuidó fue la disposición de que ningún marco legal podría estar por encima de las constituciones de los países miembros.

México no fue la excepción, de aquí que el capítulo VI del TLCAN inicie reconociendo y confirmando el pleno respeto a las constituciones. No obstante, los cambios sufridos por el sector eléctrico mexicano en los últimos diez años invitan a reflexionar sobre la distancia entre el discurso oficial de respeto a la Carta Magna y el desempeño del gobierno mexicano en este ámbito, aspecto que recurrentemente se aborda a lo largo de este estudio, por su indiscutible influencia como eje conductor de los cambios operados en el sector.

Pues si bien el efecto del TLCAN no puede ser fácilmente separado de otras influencias y tendencias mundiales, podría decirse, en términos generales, que su efecto en el sector eléctrico fue incorporar la dimensión del mercado tanto para Canadá como para México a la macroeconomía en sus modalidades de privatización, liberalización y desregulación, en el caso de México, proceso que ha operado intermitentemente entre reformas y actos ilegales de facto que por ser tantos y tan convenientes que tiempo después se termina por adecuar las leyes, para dar legalidad a los ilícitos que por ser actos consumados, se sobreseen al estilo mexicano.⁴³

Otro de los impactos más significativos está relacionado con la certidumbre y la estabilidad para las inversiones de largo plazo, sobre todo para las transnacionales, así como con la posibilidad de resolver controversias entre las partes por razones de comercio e inversiones con un marcado sesgo favorable para el sector privado.

Otra forma en que el TLCAN ha impactado al sector eléctrico mexicano ha sido a través de institucionalizar la relación con sus contrapartes y dar pie para la actual conformación del mercado energético de América del Norte.

En el caso de México, el modelo de mercado se ha manifestado en el plano jurídico mediante reformas a leyes secundarias y mecanismos que le han "dado la vuelta" a la Constitución, lo cual ha generado nuevas formas de participación del sector privado, pero que no han garantizado la implementación de las reformas estructurales, por ser inconstitucionales; están poniendo en entredicho las maneras en que el Estado se ha replegado para abrir espacios a la iniciativa privada nacional y extranjera en el sector eléctrico mexicano.

⁴³ Rosio Vargas Profesora-investigadora y coordinadora del Área de Estudios de la Globalidad en el CISAN, UNAM. Correo electrónico: <rvargas@servidor.unam.mx>. La autora desea agradecer el apoyo técnico de Dagoberto González, del CISAN, UNAM,

A debate también se encuentran las formas de privatización de la industria del gas natural no asociado, sin visos de solución, debido a la interposición de demandas por nulidad de contrato que han llevado al punto de una controversia constitucional por las formas en que PEMEX está abriendo a la inversión privada su sector corriente abajo, a través de los contratos de servicios múltiples (csm). La controversia legal puede colocar algunos escollos al proyecto del actual gobierno y su administración ante la disyuntiva de privatizar el sector energético nacional.

5.2 DIAGNOSTICO DEL SECTOR ELÉCTRICO NACIONAL.

Los titulares del Poder Ejecutivo durante diversos sexenios han adoptado medidas y acciones que han afectado directamente la rectoría del país en una de las áreas indispensables para el desarrollo sostenido en los diversos rubros de la economía, en los que sin electricidad, sencillamente la vida es impensable.

Siendo así se aborda el diagnostico a partir del inciso referente a la electricidad que se reconoce que el suministro, es un servicio público y un área estratégica reservada al Estado, que con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se abrieron varias modalidades a la inversión privada como excepciones al servicio público, tales como autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente.

A la letra también se admite, la posibilidad del comercio transfronterizo, la generación para su exportación derivada de la cogeneración, Producción Independiente (pi) y pequeña producción.

En el caso de la importación, se legalizó la realizada por personas físicas o morales destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios.

Modalidades abiertas al sector privado se plantearon claramente como excepción al servicio público.

Una vez concluida la negociación del TLCAN se concretó la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1992, con el fin de dar un marco legal a las oportunidades de inversión privadas en el suministro de electricidad.

Por lo anterior, se puede decir que el TLCAN propició un cambio en el modelo de organización de la industria eléctrica al pasar de un monopolio estatal integrado verticalmente en todas las fases de la industria a un modelo de comprador único.

En este último, la CFE es el comprador de la electricidad de las empresas de acuerdo con las modalidades especificadas en el Tratado. A partir del TLCAN los permisos concedidos por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) han proliferado.

Hoy en día suman una capacidad de 19, 703 Mega Watts lo que significa más de la mitad de toda la capacidad instalada en 2001, con un potencial de generación de 123 873 Giga Watts hora.⁴⁴

Actualmente tan sólo los Productores Independientes detentan más de 20 por ciento de la capacidad de generación del país

⁴⁴ Ángeles Cornejo y Sarahí O; “Los cambios del TLCAN en los cambios de la organización de la industria eléctrica en México”, coloquio internacional de “Energía, reformas institucionales y desarrollo en América Latina” (México: UNAM-Université PMF de Grenoble, 5-7 de noviembre de 2003)

Permisos otorgados para la generación de electricidad desde 1994 hasta 2001

<i>PERMISOS OTORGADOS PARA LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD DESDE 1994 HASTA 2001</i>			
<i>TIPO</i>	<i>PERMISOS</i>	<i>CAPACIDAD MW</i>	<i>INVERSIÓN EN MILLONES DE DÓLARES</i>
AUTOCONSUMO	122	5,089	3,691
COGENERACIÓN	35	2,130	1,122
P.I	15	8,212	3,831
IMPORTACIONES	8	134	77
EXPORTACIONES	5	2,129	967
TOTAL	185	17,694	9,688

FUENTE: grupo de Trabajo de América del Norte-Perfil Energético, junio 2002

<i>Permisos otorgados a Liverpool, México, 2002-2003 (7 plantas generadoras diesel, 13Mw)</i>				
POLANCO	Diesel	238/AUT/02	1.81Mw	Cuajimalpa, MEX
SANTA FE	Diesel	237/AUT/02	2.54Mw	Miguel Hidalgo, DF
CENTRO	Diesel	236/AUT/03	1.01Mw	Cuauhtémoc, DF
INSURGENTES	Diesel	235/AUT/02	2.55Mw	Benito Juárez, DF
SATELITE	Diesel/CC	234/AUT/02	1.56Mw	Naucalpan, MEX
PERISUR	Diesel	233/AUT/02	2.03Mw	Coyoacán, DF
ACOXPA	Diesel	232/AUT/02	1.51Mw	Coyoacán, DF

LIVERPOOL tiene permiso de "porteo" de LyFC para "interconectar" sus 7 "generadorcitos" diesel y formar así una especie de "red propia"

Otras modificaciones relacionadas con la apertura del Sector Eléctrico, son las modificaciones a la Ley de Inversión extranjera que han permitido la inversión de capital foráneo hasta en 100 por ciento en las actividades no consideradas como servicio público de electricidad. Como parte de esta apertura al capital foráneo, el gobierno inauguró la posibilidad de participar en el financiamiento y realización de obras a cargo de la CFE como la construcción de centrales eléctricas, subestaciones, líneas de transmisión.

Esto significó la cesión de actividades de las empresas públicas a inversionistas privados mediante el otorgamiento de contratos "llave en mano" (a través de modalidades como BLT o BOT) ⁴⁵ para la construcción de plantas de generación para rentar y/o posteriormente transferir a la CFE.

Es necesario señalar que en estas formas de inversión los inversionistas son de diversas nacionalidades no sólo canadienses o norteamericanos.

Las transformaciones de la industria eléctrica han sido un catalizador en el resto del sector energético dados los efectos de confrontación competitiva en contra de las empresas estatales CFE y LFC con las modalidades de participación privada incorporadas, así como debido a la política ejercida por los funcionarios de las mismas empresas eléctricas, la Secretaría de Energía y la CRE.

Durante la administración de Vicente Fox, la propuesta ha sido cambiar dicho modelo de comprador único a uno de mercado, para que éste regule la operación de la industria; el mercado estaría conformado por los grandes consumidores de más de 2,500 Mega Watts al año, a quienes abastecerían las empresas transnacionales o los distribuidores especializados.

El mercado para la generación del servicio público quedaría restringido al sector de los pequeños consumidores que aportan menores ingresos a las empresas estatales. El objetivo final sería la desaparición gradual y total de la empresa pública en esta industria.

En materia de comercio exterior, cabe señalar la posibilidad de la modalidad transfronteriza para la cual el TLCAN es importante en términos de arbitrar el comercio bilateral.

45 Por sus siglas en inglés significan Construir-Arrendar-Transferir, y Construir-Operar-Transferir.

Los estudios del Departamento de Energía han señalado cambios en el patrón habitual de comercio de electricidad a fin de convertir a México en un exportador, sobre todo, hacia el sur de Estados Unidos, concretamente a California.

En año 2000 Mexicali recibió la aprobación para exportar electricidad y en 2001 la CRE otorgó varias autorizaciones para importar y exportar electricidad a Estados Unidos.

El interés de las empresas transnacionales por establecerse y maquilar desde territorio mexicano tiene que ver con diferir el impacto ambiental, pues en esta materia México tiene una regulación mucho más laxa que la estadounidense, pero también obedece al ahorro de miles de dólares que representa para las empresas dados los tiempos y las condiciones menos estrictas de la normatividad en México.

5.3 MEJORAS ANTE EL DIAGNOSTICO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

La histórica política de debilitamiento financiero hacia el sector eléctrico le ha impedido a las paraestatales (CFE Y LYFC) cumplir cabalmente con las reglas anteriores, sobre todo por la prohibición de generar la energía eléctrica que abastece; la pérdida de importantes usuarios de la pequeña y mediana industria; la reducción de su presupuesto y la compra de energía eléctrica a un precio mayor al de su venta.

Estos factores no sólo han provocado una constante descapitalización sino también han hecho evidente su falta de autonomía financiera y de gestión y, en consecuencia, la imposibilidad de asegurar en el largo plazo la disponibilidad de la energía y la equidad en la distribución de la electricidad en su zona de influencia. Desde la segunda mitad de los años setenta del siglo XX, sus estados financieros indican pérdidas año tras año, por lo que LyFC enfrenta problemas como los siguientes:

- a) La falta de modernización y repotenciación de las centrales de energía existentes;
- b) la escasa construcción de nuevas centrales de generación eléctrica;
- c) la evidente necesidad de incrementar la longitud y capacidad del sistema de transmisión y transformación en su área de influencia;
- d) la necesidad de disminuir las pérdidas por transporte de electricidad;
- e) la necesidad de disminuir el consumo ilícito.

Para mejorar el compromiso del servicio al usuario, el Estatuto Orgánico de LYFC propone una nueva estructura para elevar la gestión administrativa y operativa con criterios empresariales. Aunque el estatuto de LYFC no lo establece textualmente, pareciera que se pretende aplicar la recomendación de la regla 888 de la Federal Energy Regulatory Commission de Estados Unidos (la Comisión Federal de Regulación de Energía o FERC) ampliamente difundida por el Banco Mundial que, como se vio en este trabajo, consiste en descentralizar verticalmente o separar por funciones la trayectoria tecnológica de la empresa (generación, transmisión, distribución y comercialización).

Si bien es cierto que este tipo de descentralización, al separar en forma contable, por unidad de negocios, dichas funciones, ayuda a combatir la corrupción, pues permite conocer con precisión el costo y el ingreso de cada una de ellas, evaluar sus resultados y mejorarlas con base en los méritos de cada una dentro del organismo. Sin embargo, la experiencia internacional nos dice que esto último no ha ocurrido y que dicha descentralización sólo ha servido para que unos cuantos inversionistas privados obtengan altas tasas de retorno de su inversión en detrimento del interés nacional.

Esto ha sido así porque el papel del Estado en la industria eléctrica en cuanto a la desintegración se reduce al de regulador y operador del sistema de despacho, y en el resto de las actividades (desde la generación hasta la distribución) su participación es prácticamente nula.

Es decir, mientras que los artículos 27 y 28 de la Constitución establecen que el servicio público de energía eléctrica debe ser una actividad estratégica organizada como un conjunto, lo que las distintas propuestas de privatización de la industria eléctrica sugieren es que sólo sean estratégicos el despacho y la operación de la Red Nacional de Transmisión, de manera que el resto de las actividades (desde la generación hasta la distribución y comercialización) queden como actividades no estratégicas.

Esto significa que se desintegra el sistema eléctrico y el Estado sólo regularía esas actividades estableciendo una normatividad para su operación al no ser el único que participa en ellas.

Pretender liberar al Estado de la obligación constitucional de suministrar electricidad a todos los mexicanos sin distinción podría afectar el nivel de vida y trabajo de la gran mayoría de la población y bloquearía la posibilidad de que las empresas propiedad de la nación se modernicen para competir internacionalmente debido a que:

a) Las industrias eléctricas en todo el mundo son intensivas de capital, sus ingresos brutos anuales representan tan sólo una fracción reducida de las inversiones.

b) La industria eléctrica precisa adelantarse en un buen número de años al desarrollo industrial y social del país porque no puede, de la noche a la mañana, diseñar y construir plantas generadoras, líneas de transmisión, subestaciones de transformación y de maniobra, sistemas de distribución,

etc; para abastecer a nuevos consumidores.

c) La naturaleza permanente de las instalaciones de las industrias eléctricas, sobre todo en lo que se refiere a obras hidroeléctricas y a equipos y maquinaria utilizados en esta industria, no pueden venderse fácilmente en el mercado con el fin de instalarse en otros lugares como sucede con la maquinaria y el equipo de la mayoría de las empresas de la industria de transformación.

d) La industria eléctrica debe entregar su producto al consumidor en el momento preciso en que éste lo requiera, o sea que baste cerrar un interruptor para que al instante se reciba el servicio en la forma y cuantía convenientes, dado que la energía eléctrica no se puede almacenar en cantidades significativas.

e) El gasto social que la prestación de este servicio público exige corresponde al Estado, quien debe ser responsable de asegurar una energía eléctrica abundante, barata, segura y limpia, elaborando para ello planes a corto, mediano y largo plazo. Por lo mismo, también es responsable de construir y ampliar la capacidad instalada en generación, transmisión, distribución y comercialización, previendo el crecimiento de la demanda de electricidad para que la capacidad instalada pueda responder oportunamente a dicha demanda.

5.4 LA URGENTE MODERNIZACIÓN DE LYFC

En el trabajo que el ingeniero Rafael Cristerna (jubilado de CFE y actualmente Investigador Titular del Posgrado de la Facultad de Ingeniería de la UNAM) presentó en septiembre de 2004 para ingresar a la Academia Mexicana de Ingeniería, afirma que una red eléctrica interconectada es equivalente a la máquina más grande y compleja desarrollada hasta ahora por el ser humano y, a su vez, la historia de la industria eléctrica en México nos recuerda que el primer gran sistema eléctrico instalado en nuestro país se debió a LYFC.

Hoy, este organismo requiere con urgencia enfrentar el problema de la desigual distribución de la energía eléctrica en su zona de influencia y para ello debe captar recursos locales sin que esto signifique la pérdida de la integración vertical que caracteriza a la estructura del sector eléctrico ni la exclusión de la coordinación de una autoridad central en manos del Estado.

La nueva estructura productiva de LyFC deberá elegir el camino que nos integra activa y no pasivamente al contexto mundial. La desintegración del sistema interconectado y la privatización de la industria eléctrica sería perpetuar nuestro subdesarrollo y dependencia estructural. En cambio, la preservación por el Estado del sistema eléctrico mexicano y el fortalecimiento de CFE y LyFC nos ayudaría a la integración activa en el mundo actual.

El interés de LyFC y CFE por lograr eficiencia, rentabilidad y competitividad es plenamente compatible con su función social, que es la de impulsar el crecimiento de México integrándolo activamente a la economía internacional. Para ello se sugiere que LyFC tome en cuenta las nuevas áreas que este desarrollo industrial está impulsando, no sólo en la esfera industrial sino en las nuevas actividades productoras de servicios requeridos para la producción, comercialización y financiamiento de los bienes.

Para lograr esta modernización técnica en plazos reducidos y, sobre todo, para sostenerla se requiere el urgente y previo perfeccionamiento de las formas administrativas y organizativas de la empresa mediante sistemas automáticos de información y de gestión.

Introducir al máximo los sistemas de información y las redes de comunicación incluyendo el correo electrónico en toda la trayectoria tecnológica de la empresa: la generación y la interconexión con el sistema nacional de transmisión, el despacho de carga, la transmisión, transformación, distribución y comercialización de electricidad con el objetivo central de asegurar la información que permita la gestión del organismo extraída de forma automática de su nivel operativo para fijar objetivos, identificar desviaciones en los procesos y tomar decisiones de manera oportuna.

Las fallas o excesos del Estado en tan estratégica industria se resuelven con una activa y organizada participación de los usuarios.

Sólo con retroalimentación entre usuarios y Estado, éste podrá delegar responsabilidades a los distintos sectores de la sociedad y evitar las pérdidas no técnicas en los sistemas de distribución por usos ilícitos.

Por su parte, la vigilancia de los usuarios de electricidad ayudará a combatir la corrupción en torno al desarrollo de tan importante industria, a proteger los recursos naturales que son explotados del suelo mexicano para generar electricidad y a disminuir el impacto ambiental por la generación de dicho energético.

Esta forma de trabajo ayudaría en particular a:

- a) La colaboración del organismo con los consumidores de la electricidad para promover medidas de conservación de energía e introducir tecnologías más eficientes para el uso final de la energía eléctrica;

- b) El fomento de los ciclos combinados como forma de generación, o sea de la producción combinada de electricidad y calor, en colaboración con los grandes consumidores industriales exportadores y generadores de divisas como el químico y petroquímico, productos agroindustriales y otros;
- c) La implantación de procedimientos para facilitar la introducción de nuevas tecnologías para generar electricidad que reduzcan los impactos ambientales, especialmente a partir de energías renovables;
- e) La planeación integrada de la oferta y la demanda, analizando en cada caso si es conveniente la ampliación de la oferta o si una administración adecuada de la demanda puede hacerla innecesaria. Consciente de la importancia que tiene el sector industrial como motor del crecimiento en el país, LyFC tendrá que elaborar un programa de electrificación que permita al país fortalecer su mercado interno mediante la provisión de electricidad al sector de bienes de consumo básico (alimentos, vestido, calzado) e insumos de amplia difusión (cemento, vidrio, varilla, acero, madera y otros), que en conjunto constituyen el motor endógeno de nuestro crecimiento pues representan dos terceras partes de la producción manufacturera, absorben más de dos tercios del empleo del ramo y representan entre 60 y 70% de la pequeña y mediana industria del país, además de que no requieren divisas para crecer, cuentan con tecnología para producir y son sectores que también exportan;
- f) La prestación del servicio eléctrico oportunamente, con la calidad adecuada y al menor costo posible (establecer tarifas con base en costos regionales), preservando el medio ambiente y contribuyendo a la conservación de los recursos naturales.

Para que LyFC contribuya a sentar las bases de un desarrollo tecnológico relativamente autónomo y autopropulsado por los recursos y capacidades nacionales, sin descuidar el contexto mundial vigente, debe garantizar el suministro de electricidad a largo plazo mediante planeación estratégica.

Por ello, aquí se retoma la idea del ingeniero Rafael Cristerna y se concibe a LyFC en el futuro como una empresa pública integrada de largo plazo donde la política energética es responsabilidad del Estado, y la planeación, el desarrollo y la operación de los sistemas eléctricos se someten a las reglas de dicha política. Pero también se concibe a LyFC como una empresa con autonomía operativa, administrativa y financiera con respecto al gobierno, pues sólo así podrá captar recursos locales, expandir su capacidad, decidir qué hacer con los recursos y mejorar su compromiso de servicio al usuario.

CONCLUSIONES

Las conclusiones relativas a la presente investigación, se exponen a través de extractos digestos, que sintetizan el objetivo específico de la tesis, cuyo propósito se demuestra a lo largo de sus cinco capítulos; en algunas conclusiones con citas textuales mientras que en otras con las ideas y razonamientos meta-argumentales concluyentes respecto al tema en comento.

PRIMERA.- Mediante una nueva Ley del Servicio de Energía Eléctrica se garantizaría el ingreso de corporaciones privadas al Sector Eléctrico de manera paulatina, ordenada y bien orquestada, porque en palabras de Vicente Fox Quesada quien textualmente afirmaba que: *"las privatizaciones han sido desastrosas para el gobierno y no queremos un FOBAPROA eléctrico y agregó... Y es que los mencionados artículos constitucionales (refiriéndose al art 27 y 28 const) son el dolor de cabeza del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) así como de las grandes corporaciones multinacionales"*.

SEGUNDA.- Los funcionarios y expresidentes, luego de cumplir con su cometido y por su conocimiento de las estructuras del gobierno que dejan, se suman luego a las transnacionales para asesorar y servir a las grandes empresas extranjeras.

TERCERA.- Un ejemplo del punto número dos es el caso del ex presidente de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), Héctor Olea, quien asumió a partir de enero del 2002 la presidencia de la empresa belga TRACTEBEL, con el objetivo de desarrollar un portafolio de negocios energéticos más agresivo de la tercera empresa privada de distribución de gas en México y ahora incursionando en materia de electricidad.

CUARTA.- Cuando se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sus promotores dijeron haber cumplido con todos los requerimientos legales. Uno de los aspectos que más se cuidó fue la disposición de que ningún marco legal podría estar por encima de las constituciones de los países miembros.

QUINTA.- México no fue la excepción, de aquí que el capítulo VI del TLCAN inicie reconociendo y confirmando el pleno respeto a las constituciones. No obstante, los cambios sufridos por el sector eléctrico mexicano en los últimos diez años invitan a reflexionar sobre la distancia entre el discurso oficial de respeto a la Carta Magna y el desempeño del gobierno mexicano en este ámbito.

SEXTA.- Las empresas extranjeras están invirtiendo en México generando energía eléctrica bajo un contrato donde a la transnacional se le garantiza pagarle la energía a un costo fijo por 25 años, así haya o no inversiones, así los costos bajen, así el PIB decrezca, así las empresas cierren y se lleven sus maquiladoras a China u otro país asiático.

SEPTIMA.- En una conferencia de prensa en junio del 2000, el periodista Joaquín López Dóriga le preguntó a Alfredo Elías Ayub, Director General de la CFE: J.L.D.- ¿Ustedes tienen planes para lograr la meta de 13 mil Mw de aquí al año 2005? A.E.A.-Yo entendí antes de que para eso se necesitaba la reforma... Ahora, parece que se está logrando la meta sin la reforma. J.L.D.-¿Esto quiere decir que la reforma eléctrica no es ni era necesaria? A.E.A.-Es que desde 1998 existen inversiones para generar energía eléctrica en el país por medio de las empresas transnacionales procedentes de Alemania, España, Francia, Bélgica, Estados Unidos, Canadá, entre otras...

OCTAVA.- Eugenio Laris Alanís, director de Proyectos de Inversión Financiada de la CFE, declaro que: *“de la capacidad total de generación, casi el 10% surge de plantas construidas por el sector privado. Y aunque en los últimos dos años han entrado en operación 17 plantas generadoras de electricidad en el país con inversión privada de 35 mil millones de pesos, Laris afirma que se necesitarán 61 plantas de aquí al 2011.*

Para ello la CFE ha estado utilizando el esquema de Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) que la paraestatal pide dinero prestado y luego lo paga a largo plazo.” En otras palabras, que otros gobiernos presidenciales vean cómo lo pagan en un futuro.

Por este concepto, la deuda por proyectos eléctricos en PIDIREGAS llegará al final de la década a 315 mil millones de pesos (más de 35 mil millones de dólares). Cuando el expresidente Vicente Fox estaba en campaña por la presidencia no dejó de llamar al partido en el gobierno corruptos y alimañas quienes han empobrecido y endeudado al país por más de 70 años, ahora Vicente Fox se refiere a los PIDIREGAS como una muy creativa fórmula.

NOVENA.- Con los PIDIREGAS se han contratado, entre 1997 y 2001, 88 obras con el sector público por 569 mil 634 millones de pesos equivalentes a unos 58,128 millones de dólares. El monto equivale a 80% de la deuda pública externa neta que el país tiene contratada en dólares. PEMEX es responsable de 81% y la CFE del restante 19%. El 70% de la deuda total corresponde a amortización y 30% al pago de intereses. Estos últimos representan 27.2% para la empresa petrolera, pero en el caso de la CFE alcanzan 41.5%. La importancia de la inversión financiada ha ido en continuo aumento. En 2001 representó 64.2% de la inversión pública en petróleo y electricidad, cuando en 1995 era inexistente. Su participación en PEMEX es del orden de 66% y en la CFE de 61%. La inversión presupuestaria, en la CFE, participo con 65.4% en el periodo 1995-2001, mientras que la inversión financiada lo hizo con

34.6%. Por otro lado, se han contratado con aporte privado un total de 76 obras de generación y transmisión.

DECIMA.- El premio Nobel de Economía 2001, Joseph E. Stiglitz, quien en una entrevista para la jornada, advirtió en el mes de agosto de 2002 a Vicente Fox que:

“cometería una equivocación si apuesta todo a la participación privada en sectores estratégicos, ya que en México se podría repetir al experiencia de California (refiriéndose a los apagones). Creo que la excesiva concentración del gobierno mexicano en las privatizaciones es una equivocación.

Stiglitz afirmó en la misma entrevista a la Jornada que el proceso de privatización en Argentina debilitó a ese país y minó la competitividad de sus empresas al vincular las tarifas de electricidad a las de Estados Unidos.

Otro riesgo de la venta de empresas públicas es que las firmas privadas, generalmente extranjeras, adquieren tal poder que pueden presionar a los gobiernos para cambiar los contratos a fin de incrementar sus utilidades, agregó, confirmando que Esto está ocurriendo en muchos otros lugares.

Para Stiglitz, la debilidad de la economía mexicana ha sido empeorada por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, y considera que el Fondo Monetario Internacional (FMI, el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se han desviado de su objetivo original para convertirse en una especie de gobierno global, antidemocrático, colonialista, nada transparente y poco eficiente que decide sobre las vidas de millones de personas sin siquiera consultar con los afectados, en función de criterios ideológicos y políticos, más que técnicos. Los programas de ajuste estructural, sostiene, ni siquiera han sido eficientes, pues no han reducido la pobreza ni han generado estabilidad. Sólo en la década de los noventa el número de pobres aumentó en cientos de millones, remató en su entrevista.”

ONCEAVA.- Así pues una de las conclusiones, la más importante creo yo, es la del lector, que a través de los diversos argumentos doctrinarios, jurídicos, históricos, políticos y económicos, que se han expuesto de tal forma que la consecuencia última de este estudio sea el de comprender y entender la inconstitucionalidad, de la intervención de terceros en un área estratégica, toda vez que dichos actos transgreden de tal modo la constitución Federal, que no sería ocioso preguntarse ¿Qué tan vigente es la soberanía nacional a la luz de las políticas energéticas de los últimos 6 sexenios? ¿Quién interpreta la aplicación de un Tratado Internacional sobre nuestra carta suprema?, ¿Acaso será el máximo servidor público Federal de este país, en ejercicio de sus facultades plenipotenciarias?, ¿Los otros poderes de la Unión ejercen un equilibrio real ante el Titular del Ejecutivo Federal?

Es por eso que el presente estudio no únicamente demuestra, la hipótesis, sino que además, cumple con el propósito de ir más allá de su marco teórico conceptual, al permitir entrever la profundidad y alcance del fenómeno de los actos administrativos que materializan los titulares de los diversos órganos de gobierno así como los múltiples actores que de manera directa e indirecta, trastocan seriamente la realidad del Sector Eléctrico Nacional.

BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, Miguel: *“Compendio de Derecho Administrativo”. Parte General.* Ed. Porrúa. México 2003.

Acosta Romero, Miguel: *“Teoría General del Derecho Administrativo”. Primer Curso.* 12^a Edición, Editorial Porrúa. México 2003.

Burgoa, Ignacio, *“Las Garantías Individuales”,* 17^a Ed. Porrúa, 1996.

Burgoa, Ignacio. *“El Juicio de Amparo”.* Porrúa, México 1999.

Campos Aragón, Leticia, *“El modelo británico en la industria eléctrica en México”,* 1^a Edición, editorial Siglo XXI, México 2000.

Campos Aragón, Leticia, *“La electricidad en la Ciudad de México y área conurbada”* 1^a Edición, editorial Siglo XXI, México 2005.

Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, *“Controversia en Materia Eléctrica”,* 1^a Edición, Editorial Porrúa, México 2004.

Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, Lucero Espinosa Manuel, *“Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso”,* 3^a Edición, Editorial Porrúa, México 2004.

Dora García Fernández, *“Manual Para la Elaboración de Tesis y Otros Trabajos de Investigación”,* 2^a Edición, Editorial Porrúa, México 2005.

Enríquez Rubio, Ernesto: *“Administración de Recursos Materiales en el Sector Público”. Enfoque Introductorio.* INAP. México 2002.

Fraga Gabino *“Derecho Administrativo”, 45ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006.*

Gambrill Mónica, *“Diez Años del TLCAN en México”* 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2006.

Gutiérrez y González Ernesto, *“El patrimonio”, 8 tva Edición, Editorial Porrúa, México 2004.*

Hans Kelsen, *“Teoría General del derecho y del Estado”, 2ª Edición 5ª Reimpresión, Editorial Porrúa, México 1995.*

López-Elías, José Pedro: *“Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México”*. Ed. UNAM. México 1999.

Lucero Espinosa, Manuel: *“Licitación Pública”*. Ed. Porrúa. México 2004.

Martínez Morales, Rafael: *Derecho Administrativo 3er y 4to Cursos*. Ed. Harla Oxford. México 2005.

Manzano Ortega, Rafael Alejandro: *Licitación pública y otros medios para la contratación administrativa*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2004.

Meade Hervert, Christian: *Licitación pública y medios de defensa*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2002.

Narciso Sánchez Gómez, *“Primer Curso de Derecho Administrativo”, 4ta Edición, Editorial Porrúa, México 2005.*

Narciso Sánchez Gómez, *“Segundo Curso de Derecho Administrativo”*, 3a Edición, Editorial Porrúa, México 2005.

Ramos Torres, Daniel: *Licitación Pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la Jurisprudencia*. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública. México 2004.

Reséndiz Núñez Daniel, *“El Sector Eléctrico Mexicano”*, 1ª Edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994

Sayagues Laso, Enrique: *“La licitación pública”*. Ed. B de F. LTDA. Argentina 2005.

Serra Rojas, Andrés: *“Derecho Administrativo Primer Curso”*. Ed. Porrúa. México 2006.

Serra Rojas, Andrés: *“Derecho Administrativo Segundo Curso”*. Ed. Porrúa. México 2004.

Beder Sharon, *“Energía y Poder”*, 1ª Edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México 2005.

Tena Ramírez Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 33 era Edición, Editorial Porrúa, México 2000.

LEGISLACIÓN

Código Civil Para El D. F. En Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de Amparo.

Ley de Expropiación.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley de Nacionalización de bienes, reglamentaria del artículo 27 constitucional (Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1940.)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Minera.

Ley de Empresas Paraestatales.