



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**BREVES REFLEXIONES SOBRE LA JURIDICIDAD DEL DECRETO
DE EXTINCIÓN DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO Y SUS EFECTOS
COLATERALES “UN CASO DE INCONSTITUCIONALIDAD”**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CARLOS ALBERTO CASTILLO AGUILAR**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ CASTAÑÓN

Marzo, 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El H. Síndico-Revisor designado para la revisión de la presente tesis, se integró por los CC. Profesores de la Licenciatura de Derecho:

Presidente : . Lic. Juan del Rey y Leñero

Vocal : . Lic. José Antonio Martínez Castañón

Secretario : . Dr. Gabino Eduardo Castrejón García

1er. Suplente : . Lic. Virginia Reyes Martínez

2º. Suplente : . Lic. Martín García Martínez

Y fue defendida públicamente en examen profesional el día ____ de _____ de 2012, en la UNAM/FES Acatlán, ante el Jurado que se integró con:

Presidente :

Vocal :

Secretario :

ÍNDICE

Agradecimientos	I
Abreviaturas	II
Introducción	III

PRIMERA PARTE

MARCO INTERDISCIPLINARIO Y SUS REFERENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICO-ECONÓMICOS

CAPÍTULO PRIMERO

GÉNESIS DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA MEXICANA: UN PANORAMA DE SU EVOLUCIÓN Y CRISIS ECONÓMICA, POLÍTICA Y JURÍDICA (1879-1960)

Sumario Capitular.....	17
1.0. Su referente: ¿La Revolución Industrial?	17
1.1. Antecedentes: El papel de la invención y su efecto en lo económico y político	20
1.2. Antecedentes jurídico-normativos, políticos y económicos de la Industria eléctrica: un proceso inacabado de organización y funcionamiento estructural	51
1.3. Conclusiones del primer capítulo	83

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INDUSTRIA ELÉCTRICA MEXICANA A DEBATE INTERNACIONAL: HACIA LA REIVINDICACIÓN DE LA SOBERANÍA Y PATRIMONIO NACIONALES (1960-1989)

Sumario Capitular.....	87
2.1. Consideraciones político-económicas y financieras: sustento de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana.....	87
2.2. Retos de la reestructuración e integración de la industria eléctrica estatizada	133
2.3. Conclusiones del segundo capítulo	145

SEGUNDA PARTE
PERSPECTIVA ANALÍTICA Y JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO TERCERO
ASPECTOS TEÓRICO-JURÍDICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA Y SU EVOLUCIÓN POLÍTICA
EL CASO: LUZ Y FUERZA DEL CENTRO
(1989-2009)

Sumario Capitular.....	152
3.0. A manera de introducción.....	152
3.1. Aspectos doctrinales en torno a la descentralización administrativa: su justificación e influencia en el Estado intervencionista mexicano	153
3.2. Proceso jurídico-político y financiero en la creación del organismo público descentralizado LyFC	184
3.3. Proceso de extinción de LyFC a la luz del Estado de Derecho	199
3.4. Acciones sindicales contra el decreto en materia de relaciones laborales	208
3.5. Conclusiones del tercer capítulo	210

CAPÍTULO CUARTO
MARCO ANALÍTICO Y PROPOSITIVO DE LA CRÍTICA AL DECRETO
DE EXTINCIÓN DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO Y SUS EFECTOS
COLATERALES: ANTICONSTITUCIONALIDAD Y VIOLACIÓN
SISTEMÁTICA DE DERECHOS FUNDAMENTALES
(2009-2012)

Sumario Capitular.....	214
4.1. ¿Juridicidad? Del Decreto de Extinción de la paraestatal federal Luz y Fuerza del Centro	214
4.2. Un debate de anticonstitucionalidad y sus efectos colaterales inter institucionales de vulneración de facultades de exclusividad y derechos fundamentales del decreto presidencial.....	230
4.3. De las facultades concurrentes de control inter institucional del sector público de la economía y la ratificación congresional	249
4.4. El dilema: violación sistemática de derechos fundamentales a la luz de la justicia y derechos laborales	255

4.5. La necesidad de reformar y adicionar el orden jurídico de la creación y extinción de las Entidades Paraestatales	278
4.6. Conclusiones del cuarto capítulo.....	285
Conclusiones Generales	288
Anexos	295
Anexo Uno. Cronología, Evolución y Desarrollo del Sistema Nacional Mexicano de la Industria Eléctrica (1879-2010)	296
Anexo Dos. Diagrama de la Potenciación de la Función Administrativa	297
Anexo Tres. Funciones y Cometidos del Poder Público.....	298
Anexo Cuatro. Diagrama de la Administración Pública Federal	299
Anexo Cinco. Decreto de Extinción de Luz y Fuerza del Centro	301
Fuentes de Consulta	306
a) Bibliografía	306
b) Normatividad	308
c) Otras Fuentes.....	308

AGRADECIMIENTOS

A mi **Madre**

Por su amor infinito, innumerables desvelos, apoyo incondicional, inmensa comprensión, ardua labor e interminable paciencia.

A mi **Padre**

Por su ilimitado cariño e invaluable esfuerzo para proveerme de una buena educación.

A mi hermano **Jesús**

Por su enorme cariño, apoyo absoluto y por ser un ejemplo a seguir para mí debido a su valentía, sencillez y perseverancia.

A mi hermano **Miguel**

Por su grandioso cariño, extraordinario apoyo, encantadora complicidad; quien es muestra de tenacidad y talento.

A **Abril**

La mujer que en estos últimos seis años me ha brindado el privilegio de disfrutar su amor, ternura y maravillosa compañía; ejemplo de bondad, lealtad, responsabilidad y esfuerzo.

Al Lic. **Rogelio Eduardo RODRÍGUEZ-ALBORES**

Por su apoyo desinteresado e incondicional, y por su valiosa y sabia participación en la elaboración de esta investigación, con sus puntos de vista y reflexiones derivadas de la academia universitaria.

Al Lic. **José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN**

Por haberme permitido aprender la noble tarea de impartir clases a su lado como profesor adjunto de la asignatura Derecho Administrativo II, por haberme distinguido con el honor de dirigir la presente investigación y por brindarme su amistad, comprensión, consejo y paciencia.

A mis amigos y maestros por su afecto, comprensión y apoyo, y a quienes de manera directa e indirecta contribuyeron al cumplimiento de esta misión de nuestra Alma Mater.

ABREVIATURAS

American Foreign and Power Company (AFP)

Comisión Federal de Electricidad (CFE)

Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas (IEE)

Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A. (CMLyFC) o (CLyFC)

Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (CMLyFM)

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA)

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE)

Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Luz y Fuerza del Centro (LyFC)

Mexican Light and Power Company (MEXLIGHT)

Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA)

Secretaría de Economía Nacional (SEN)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)

Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM)

Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)

Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM)

Société Financière des Transports et d'Enterprises (SOFINA)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

INTRODUCCIÓN

Luz y Fuerza del Centro (en adelante LyFC) había sido, con sus diferentes denominaciones y posiciones en la Administración Pública Federal, una organización encargada de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica en lo que se denominó “centro del país”, esto es, en las entidades federativas del Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Puebla e Hidalgo, durante más de 100 años. Con el devenir del tiempo se presentaron cambios políticos, financieros, económicos, operativos y jurídicos que la debilitaron y a pesar de ello, logró sobrevivir no solo como concesionaria sino como empresa pública en liquidación. Sin embargo, ante tales cambios, culminó su proceso como organismo público descentralizado limitado y restringido al “imperativo constitucional” forjado en y durante la vida económica, política y social de nuestro país: la rectoría económica del Estado y el manejo de las áreas estratégicas a su cargo, asignándole en consecuencia, la tarea de prestar lo que el legislador consideró como servicio público de energía eléctrica de acuerdo al Sexto Párrafo del artículo 27 constitucional, pese al mal manejo y escaso impulso de los funcionarios públicos que la condujeron en su momento.

Como parte de una estrategia política del gobierno federal, la madrugada del 11 de octubre del 2009 el titular del Ejecutivo Federal publicó en el DOF el decreto por el cual declaraba extinto el organismo descentralizado LyFC.

Es este el momento en que la presente investigación invita a la reflexión sobre la juridicidad de dicho decreto seguido de sus efectos colaterales. Y que mejor oportunidad la de plantearlo en los talleres de Derecho Público*, en donde y con la aportación de diferentes puntos de vista de los participantes, se cuestionó y discutió con vehemencia su juridicidad. En este sentido, es como inicialmente

* Nos referimos a los prácticas forenses de procesal administrativo realizados por el profesor José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN como parte de las prácticas y discusión sobre temas de Derecho Público además de diversos tópicos en el marco del Derecho Constitucional proyectado a la actuación de la Administración Pública Nacional (incluye Economía, Finanzas Públicas, y otros tópicos) del **Seminario de Derecho Público**.

surgió la inquietud que se fue fortaleciendo de manera tal que se empezó a escudriñar al organismo federal que nos ocupa, pues tanto su estructura como su funcionamiento son parte substancial de nuestro objeto de estudio, en el contexto de las facultades que le otorgan competencia al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre energía eléctrica, por medio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Así, se enfiló el análisis a demostrar que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en toda la República sobre energía eléctrica, de conformidad con la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ese tenor es como el 27 de diciembre de 1989 se publicó en el DOF una reforma a la ley citada, por virtud de la cual se introdujo al artículo Cuarto Transitorio establecer que concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondría la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendría a su cargo la prestación del servicio que habían venido proporcionando dichas compañías. Asimismo, señaló que el decreto de creación del organismo establecería, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendría el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

Al tenor de dicho mandato constitucional, es en 1994 cuando el titular del Ejecutivo Federal emitió el decreto mediante el cual estableció la estructura, organización y funcionamiento del nuevo organismo, que con sustento en ley, prestó el servicio de energía eléctrica en el centro del país a lo largo de 15 años.

Pero el tema en cuestión es: aparecen una vez más cuestiones metaconstitucionales y jurídicas, ya que la emisión del decreto por el que el Ejecutivo Federal extinguió LyFC lo fue bajo el argumento de que su

funcionamiento ya no resultaba conveniente desde el punto de vista de la “... economía nacional y el interés público ...”. **Su legalidad** fue el primer argumento esgrimido dado que según el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales faculta al Ejecutivo para disolver, liquidar o extinguir un organismo descentralizado creado por el mismo, cuando deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP), atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector (Energía) que corresponda, pero además señala la posibilidad de que la SHCP proponga la fusión de organismos descentralizados, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad. Pero lo que resalta en la propia ley es que el artículo 15 de la misma dispone que en la extinción de los organismos descentralizados deben observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Como parte de la ejecución de dicho decreto, la madrugada del mismo 11 de octubre fueron desalojados de las instalaciones del organismo cientos de trabajadores que se encontraban al interior de las mismas, y de acuerdo con el artículo Cuatro del citado acto, dio inicio la entrega de las indemnizaciones a los trabajadores del organismo. Así, más de 40 000 trabajadores quedaron sin trabajo, y el Sindicato Mexicano de Electricistas (en adelante SME), titular del contrato colectivo de trabajo celebrado con LyFC, parece quedarle sólo vida jurídica mientras culmina el proceso de liquidación del organismo. Sin embargo, el organismo descentralizado Comisión Federal de Electricidad (en adelante CFE) presta ahora el servicio de energía eléctrica en la zona centro del país, donde LyFC lo hacía anteriormente, utilizando las mismas instalaciones e incluso volviendo a contratar parte de su personal. Todas estas consideraciones ilustraron lo que era en esencia **el problema** que concierne a esta investigación.

Por ello es que entre las violaciones al Derecho y los argumentos de carácter extranormativo, es que nuestra investigación se encuentra inmersa en principio en el Derecho Constitucional y por ende, en algunas ramas de éste, sin dejar de considerar a los instrumentos internacionales inherentes, todos vinculados al poder ejecutivo cuyas facultades potenciadas, en el marco del Derecho Administrativo y con justificaciones de carácter económico y financiero dieron pauta a delimitar a nuestro objeto en el Derecho Público, sin embargo, con incidencia también en el Derecho Social, sobre todo para efectos de abordar los aspectos de índole jurídico-laboral que se tocan como efecto de la extinción de LyFC.

En este entramado se halla nuestro **objeto de estudio** y sin embargo no escapó a consideraciones de carácter interdisciplinario, dado que consideramos útil bosquejar los antecedentes, funcionamiento, composición y características del organismo para establecer las necesidades a las que respondió su creación y las circunstancias en las cuales se encontraba al momento de su extinción. Asimismo, es importante el estudio de la normatividad relativa a la extinción de los organismos públicos descentralizados, además de los conceptos fundamentales de Derecho Público que rodean su entendimiento, sin menoscabo de abordar algunos conceptos del Derecho Privado como la personalidad jurídica (contratación de todo tipo) y el patrimonio propio, aspectos todos que pusieron en relevancia los argumentos por los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió sobre la constitucionalidad del Decreto de Extinción.

Ahora bien, ¿por qué tal relevancia fue el punto de partida para el desarrollo de esta investigación? Y luego entonces ¿fuente de inspiración, de curiosidad y motivo para indagar su esencia y efectos?

La extinción de LyFC, como paraestatal federal y vinculada a las áreas estratégicas de la actividad estatal por conducto del Gobierno Federal en materia de generación, distribución y consumo de energía eléctrica, incitó a la

especulación y discusión de la opinión pública toda, desde el ciudadano común y corriente hasta la comunidad académica e intelectual de los medios, en especial por la forma y términos en que las instalaciones fueron tomadas por la fuerza pública (federal y capitalina), lo cual provocó una serie de emociones que iban desde la curiosidad, indignación y asombro.

En lo particular tal hecho se dio al final de mi ciclo escolar de licenciatura y la lectura respecto del problema en artículos periodísticos y las noticias en los medios electrónicos, soportaban múltiples posturas, que generaron varias interrogantes: desde el punto de vista jurídico, como de carácter político y económico-financiero. Este acontecimiento ha coincidido además con el momento histórico de mi formación académica bajo el discurso de los llamados “tecnócratas” que han hecho múltiples declaraciones sobre el empeño de sus gobiernos por atraer inversión privada (nacional y extranjera) en las distintas actividades que forman parte de las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo, y que han impulsado tal objetivo mediante la promoción de iniciativas de reformas al ordenamiento jurídico, así como el desmantelamiento del sector paraestatal mexicano.

La extinción que tratamos, ha tenido un profundo impacto social, económico, político y jurídico, no sólo por los miles de trabajadores desempleados que deja, sino por haber vulnerado el “Estado Democrático y Social de Derecho” y confirmar desde mis clases, la preocupación de alguna parte de la academia que expresa con cierta preocupación la política tendiente al debilitamiento del sector federal paraestatal mexicano.

Consideramos que tanto la problemática que implicó la emisión del decreto y el entorno jurídico y político-económico en el que se movió LyFC, dan base suficiente para la importancia del tema, justificada por llegar a la comprensión jurídica de las decisiones que los gobiernos “tecnócratas” o “neoliberales” toman, soslayando la exigencia del respeto a las formas y el fondo de nuestro orden

jurídico, y por otro lado, la pretensión de hacer participar a los particulares en las áreas estratégicas reservadas a la acción estatal de manera exclusiva. La extinción de LyFC en el juego político y jurídico, fue un paso fundamental para los planes de gobiernos que buscan romper con los cartabones que les impide usar, explotar y aprovechar los recursos y elementos naturales para ponerlos en manos del capital extranjero, vía empresas e inversiones, y la búsqueda de ese objetivo, ha puesto en las mesas de discusión el papel que jugaron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial llevado al nivel de la duda.

Investigar sobre la toma de decisiones de tal envergadura nos obligó en la medida de lo posible realizar un análisis desde diversas ópticas, para encontrar el justificante gubernamental que lleve a aceptar que tal medida fue conveniente y en favor del desarrollo económico del país.

Así es como ***grosso modo***, se pretende aportar en esta modesta investigación que:

- 1.- Los lectores estudiantes tengan un panorama general de la evolución de la industria eléctrica en nuestro país hasta la extinción de LyFC y su lugar en el ordenamiento jurídico mexicano;
- 2.- Determinar e informar desde una interpretación jurídica acuciosa, acerca de la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de dicha extinción, como antecedente para el caso de otros organismos descentralizados (muy pocos ya); y,
- 3.- El más ambicioso, pero no por ello imposible, provocar una reflexión seria en torno a las decisiones de los encargados de realizar las leyes para acotarle al Ejecutivo Federal las facultades de este tipo, que vulneran nuestro sistema jurídico y en consecuencia, derechos fundamentales que se plasman en la cúspide de dicho sistema. Para ello, es menester proponer reformas al orden

jurídico particular de la descentralización administrativa federal que sea congruente con los principios capitales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ante tales caracteres se nos presentó el dilema de cuál era el propósito de discernir sobre la esencia del organismo en estudio, y es como surgió el **objetivo general** de esta investigación, consistente en *reflexionar* analíticamente el panorama histórico, político, económico y jurídico de una institución administrativa de gestión que evolucionó al vaivén de los cambios políticos desde finales del Siglo XIX hasta principios del Siglo XXI en el cual terminó aunque acompañada por la CFE con una presencia importante y estratégica en la prestación y distribución del fluido de energía eléctrica doméstica, comercial e industrial, y de cuya existencia se prescindió del mundo jurídico por decisión unilateral del Ejecutivo Federal cuya naturaleza a la luz de la doctrina, normatividad y jurisprudencia exige revisar su adecuación a los imperativos constitucionales que permitan elaborar un diálogo y reconsiderar los términos en que está planteado el ordenamiento jurídico vigente en relación con la extinción de dichas instituciones administrativas para replantear la certidumbre jurídica en los procedimientos de extinción, en especial, cuando se presuman efectos nugatorios de los derechos fundamentales.

De ahí que el marco **hipotético general** es que el titular del Ejecutivo Federal no estaba facultado para extinguir el organismo descentralizado LyFC, ya que si bien es cierto que aquél tiene la facultad de extinguir organismos descentralizados, también es cierto, que en este caso, el hecho de que el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica estableciera que el Ejecutivo Federal dispondría la constitución de un organismo, obligaba en cumplimiento a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a que con anterioridad a la extinción, tenía que modificarse el Transitorio, lo cual corresponde única y exclusivamente al Poder Legislativo. Lo anterior no excluía la violación a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (criterios derivados del Seminario de

Derecho Público), dado el carácter legal del Decreto y su sometimiento a la Comisión Regulatoria de la misma ley que implica vulneración de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por otro lado, las consideraciones meta legales (en contra de los imperativos de la Constitución General) no fueron suficientes para motivar la decisión, y si bien es cierto que las cifras sobre las que operó el organismo LyFC fueron desfavorables, también es cierto que el manejo por parte de los directivos tiene mucho que ver en ello, por lo que deben ser sujetos de responsabilidad (política, administrativa, penal y civil) por las decisiones tomadas. Quienes menos responsabilidad tuvieron por la situación del organismo son los trabajadores electricistas, que vieron vulnerados sus derechos fundamentales, a pesar de que la ley contempla la figura jurídica de la substitución patronal, en atención además a lo dispuesto por los artículos 5º y 123 de la Constitución General de la República.

Entre otras consideraciones, es necesario que se reforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en aras de que el Congreso de la Unión, Poder donde se encuentra representada la voluntad popular y de las entidades federadas, sea el único legitimado constitucional y legalmente para decidir sobre la conveniencia para la creación de los organismos descentralizados, como órganos encargados de realizar las actividades correspondientes en especial a las áreas estratégicas y prioritarias, así como para extinguirlos cuando éstos dejen de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente para la economía nacional o el interés público.

En otro orden de ideas, para materializar la comprobación de nuestra hipótesis y alcanzar el objetivo general de la investigación, fue imprescindible usar diversos métodos, ya que para esta investigación no existe un método único para investigar la juridicidad y para demostrar las hipótesis antes señaladas, por lo que fue importante e ilustrador insertar metodológicamente lo:

- a. Sistemático, que facilitó la ordenación coherente de los conocimientos, criterios y doctrina que sobre LyFC, los decretos de creación y extinción de los organismos descentralizados, así como de la figura de la substitución patronal.
- b. Histórico, para el entendimiento de la cronología, evolución y desarrollo del sistema nacional mexicano de la industria eléctrica, del cual formaba parte el organismo público descentralizado LyFC.
- c. Jurídico, como corolario de nuestra postura respecto de los métodos a utilizar, porque tenemos presente que la regulación de la institución a estudio, forma parte de un conjunto dinámico de preceptos que se adecuan y cambian con las relaciones sociales, políticas y económicas, que giran en torno a la toma de decisiones como la de la extinción del organismo que se estudia.

En segundo plano y vinculado a los métodos, se utilizaron herramientas y técnicas que ayudaron al descubrimiento de nuestras hipótesis como lo son:

Los medios documentales (entre los que encontramos las disposiciones normativas abrogadas, el importante acervo bibliográfico especializado y los criterios existentes al respecto), los estadísticos, la legislación, la doctrina, los informes, los acuerdos y los comentarios de algunos de los principales actores en el conflicto y desde luego, con la aportación propia y de los autores consultados (artículos, tesis de licenciatura y electrónicos) en base a cuadros sinópticos y de flujo (insertos al final como anexos) que ilustran gráficamente algunos tópicos de nuestro objeto de estudio, así como de su funcionamiento y operatividad.

Los anexos que se presentan tienen como objetivo: 1) presentar la cronología, evolución y desarrollo del organismo “Luz y Fuerza del Centro” en el periodo (1879-2010), 2) ilustrar la potenciación normativa y extranormativa del Poder Ejecutivo Federal, ejerciendo la función administrativa de principio y las de

atribución (legislativa y jurisdiccional), 3) exponer las funciones y cometidos del poder público con el propósito de ubicar a cual pertenece el cometido de energía eléctrica y, 4) mostrar el lugar que ocupaba LyFC así como la CFE en la composición de la Administración Pública Federal. Todo con la finalidad de que el lector tenga a su alcance el marco de conocimiento jurídico y pueda realizar sus propios procesos cognitivos.

Así, estas técnicas y herramientas facilitaron la tarea para centrar las argumentaciones descritas en toda la investigación, producto de la observación y análisis de las fuentes jurídicas escritas jurídicas y no jurídicas.

Finalmente, y con el despliegue de todas y cada una de las descripciones expuestas, se definió la **estructura** de la investigación dividida en dos partes.

Por lo que hace a la **Primera Parte**, se compone por el Capítulo Primero y Segundo, y su estudio se forjó respecto de un significado concreto: **Marco interdisciplinario y sus referentes históricos y político-económicos.**

Así en el **Capítulo Primero**, en donde se analizan los **antecedentes jurídicos, políticos y económicos de la industria eléctrica** desde 1879 hasta 1960. Se examina el surgimiento de las primeras plantas generadoras de energía eléctrica en la industria minera y textil, así como el desarrollo de las primeras empresas que se instalaron en nuestro país gracias a las múltiples concesiones otorgadas para la explotación de recursos hidráulicos con la finalidad de generar y abastecer el fluido eléctrico. Se hace especial énfasis en la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (Mexican Light and Power Company, Ltd.), que es antecedente del organismo LyFC, que comenzó a expandirse mediante la obtención de concesiones para explotar caídas de agua, así como absorbiendo a las empresas más importantes. Por otra parte, también se estudia la **evolución de las diferentes normas jurídicas que fueron aplicables en materia eléctrica,**

llegando a comprender los motivos de los fracasos en el control de las empresas eléctricas y las consecuencias que acarreó esa situación.

A lo largo del **Capítulo Segundo** se abordan los aspectos político, económico y jurídico del **proceso llamado “nacionalización de la industria eléctrica”**, así como la **reestructuración e integración de la industria eléctrica estatizada**, cuestiones que abarcan el periodo comprendido entre los años de 1960 a 1989. Se explora la situación de las empresas eléctricas al momento de la decisión tomada por el Presidente Adolfo LÓPEZ-MATEOS, así como las causas que llevaron a tal estado de necesidad. De este modo se **compara la naturaleza jurídica del acto llamado nacionalización con el de la adquisición de los bienes y acciones de las empresas privadas** que se dedicaban a la generación, distribución y comercialización de electricidad. Además se hace referencia a la forma por la que la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz (MEXLIGHT) y algunas de sus subsidiarias dieron nacimiento a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A. (CMLyFC). A su vez se señala **la evolución del marco legal sobre el servicio público de energía eléctrica y el crecimiento de la Comisión Federal de Electricidad gracias a la integración del sector eléctrico, a diferencia de lo que ocurrió con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro**, así como el papel que jugaron los sindicatos electricistas en este proceso.

La **Segunda Parte** de nuestra investigación está estructurada sobre los capítulos Tercero y Cuarto, centrando su contenido al título: **Perspectiva analítica y jurídico administrativa.**

Es por ello que el **Capítulo Tercero**, denominado **Aspectos teórico-jurídicos de la descentralización administrativa y su evolución política: el caso: Luz y Fuerza del Centro** llevan a dilucidar **los aspectos jurídico, político y económico que encerraron la creación y operación del organismo público descentralizado Luz y Fuerza del Centro (LyFC)**, lo cual marcamos en el espacio ubicado entre los años de 1989 a 2009. Se comienza con la presentación

de los aspectos doctrinales en torno a la descentralización administrativa encaminados a una **reflexión constitucional y legal sobre la facultad de creación y extinción de las entidades paraestatales**, para posteriormente llevar a cabo un semblanza del proceso de liquidación de CLyFC y creación de LyFC, pasando por una descripción de la operatividad y problemáticas de este último para finalmente dar paso a los acontecimientos que precedieron inmediatamente a la extinción del organismo.

En último lugar, en el **Capítulo Cuarto**, bajo el título **Marco analítico de la crítica al decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro y sus efectos colaterales: anticonstitucionalidad y violación sistemática de derechos fundamentales**, se analiza el decreto de extinción de LyFC y sus efectos colaterales, que se dieron a partir del 11 de octubre de 2009 hasta nuestros días. Se da inicio con una reflexión acerca del concepto **decreto y su ambigüedad y plurifuncionalidad a la luz de la doctrina**, consecuentemente se aborda la vulneración de facultades hecha mediante la expedición del decreto, **los aspectos relativos a la situación económica y financiera del organismo**, y **la violación de los derechos fundamentales en materia laboral**, en aras de hacer una reflexión sobre la **necesidad de reformar el orden jurídico de la creación y extinción de los organismos descentralizados**.

Ha de advertir el lector que como parte final de la estructura de la investigación (los cuatro capítulos), y fuera de lo tradicional, al final de cada capítulo se incluyeron **conclusiones capitulares**, las cuales, como lo expresamos en el apartado correspondiente a las **conclusiones generales**, también podrán considerarse parte de éstas, así como de las posturas críticas que no forman parte de las modificaciones de la normatividad que se sugieren. También se incluye, desde luego, las fuentes de consulta que abarcan revistas jurídicas, políticas y sociales, documentación administrativa, archivos electrónicos, tesis de licenciatura y artículos periodísticos. Resulta de particular interés la incorporación de apartado de ANEXOS, que ilustran completamente algunas ideas básicas del texto, y desde

luego, otras que se consideran como guías pedagógicas (diagramas y tablas) para los futuros lectores e investigadores como una aportación personal a las Ciencias Jurídicas.

En síntesis y a manera de introducción, se presentan los propósitos, hipótesis, métodos, técnicas, contenido y finalidad de esta investigación, que se desea resulte útil y adecuada para reflexionar sobre la paraestatalidad mexicana a través de una serie de propuestas para reformar y adicionar el ordenamiento jurídico federal. Así esperando el agrado del lector y teniendo como meta provocar la reflexión del tema y de nuestro orden jurídico, es como se da comienzo con el desarrollo de la obra.

PRIMERA PARTE
MARCO INTERDISCIPLINARIO
REFERENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICO-ECONÓMICOS

CAPÍTULO PRIMERO
GÉNESIS DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA MEXICANA:
UN PANORAMA DE SU EVOLUCIÓN Y CRISIS ECONÓMICA,
POLÍTICA Y JURÍDICA
(1879-1960)

Sumario

1.0) Su referente: ¿La Revolución Industrial?, 1.1) Antecedentes: El papel de la invención y su efecto en lo económico y político, 1.1.1) Surgimiento de la industria eléctrica en nuestro país (una visión prístina), 1.1.2) La consolidación y desarrollo de las primeras empresas eléctricas en el caso mexicano y su expansionismo: 1886-1910 , 1.1.3) Las empresas eléctricas entre 1910 y 1940: vicisitudes, consolidación e impulso post revolucionario, 1.1.4) Las empresas eléctricas entre 1940 y 1960, 1.1.5) Hacia una síntesis del desarrollo industrial eléctrico mexicano, 1.2) Antecedentes jurídico-normativos, políticos y económicos de la Industria eléctrica: un proceso inacabado de organización y funcionamiento estructural, 1.2.1) Incipiente regulación y el manejo de las concesiones, 1.2.2) Marco jurídico de la industria eléctrica 1926-1944 mexicana: una aproximación a la certidumbre jurídica del cometido federal energético, 1.2.2.1) Código Nacional Eléctrico de 1926, 1.2.2.2) Reforma constitucional de 1934: hacia la federalización del cometido de servicio prestacional de la energía eléctrica, 1.2.2.3) Plan Sexenal de 1934: un reflejo del carácter federalizante de las facultades del Ejecutivo Federal y del intervencionismo estatal, 1.2.2.4) 1938: avances jurídicos en el sector eléctrico, posicionamiento y fortalecimiento estatal 1.2.2.5) 1941-1944: novedades legislativas y cierre del primer periodo normativo en la industria eléctrica, 1.2.3) Soporte orgánico institucional como fundamento del intervencionismo estatal en la industria eléctrica, 1.2.3.1) Primeros intentos de control, y evaluación de la industria eléctrica: un reflejo de la intervención atenuada del Estado, 1.2.3.2) Una intención vigente y evolucionada: la intervención estatal como reflejo de la participación directa en la industria eléctrica, 1.2.3.3) Finanzas coordinadas: prototipo institucional de fomento industrial e intervencionismo estatal, 1.3) Conclusiones del primer capítulo.

1.0. Su referente: ¿La Revolución Industrial?

Sobre la presunción de que para entender el papel que jugaron las innovaciones tecnológicas en el transcurso del siglo XX, no se puede omitir el estudio (aunque sea como referente) de la Revolución Industrial, es como consideramos necesario hablar de ella como el “fenómeno del siglo”, y según el aporte de CAZADERO [*infra*, nota a pie (2)] al cual parafraseamos, la destaca como un hecho sin precedentes (de ahí que esté referida siempre en singular y sustantivo), se hace la descripción y por ello la referencia de “ ... la gigantesca transformación, que entre 1780 y 1850, cambió el aspecto de Inglaterra” cuya composición se soportó en: una serie de innovaciones tecnológicas que generaron

productos y servicios nuevos; y de transformaciones en la sociedad dispersada después a otras ciudades que se industrializaron y que modificaron su relación con el entorno, además de su sistema económico, estructura social, instituciones políticas, su ideología y; por último, a la postre, la transformación del sistema económico mundial.

Los cambios y efectos descritos por CAZADERO han sido experimentados tanto por los países y regiones impulsores de las revoluciones industriales como los que no se industrializaron, y se dice revoluciones en plural, pues de acuerdo con la base teórica de su estudio, se considera que hubo no solo una, sino tres. Entre las innovaciones tecnológicas de la primera estuvieron: la máquina de vapor, el desarrollo de la metalurgia, la fabricación de máquinas herramienta, el desarrollo de la industria textil, la construcción de una red de canales, el desarrollo de los ferrocarriles y el barco de vapor; la segunda, tuvo los mismos componentes de la primera, pero la novedad fue el nuevo grupo de innovaciones en torno de la máquina de combustión interna, el vehículo automotor, la electricidad en sus diversas aplicaciones y la química; y finalmente, la tercera revolución industrial, con la que la electricidad permitió la construcción de motores eléctricos que posibilitarían, o por lo menos harían menos difícil, la organización de las cadenas semiautomáticas de producción.

En este sentido es como la industria eléctrica en nuestro país puede analizarse desde múltiples ángulos y, para efectos del presente estudio, conviene averiguar en alguna medida cuál ha sido su evolución histórica, económica, política y jurídica; sin menoscabo de los avances que en la ciencia y la tecnología [*infra*, notas a pie (3) y (4)] se han efectuado, pero sobre todo, conocer que dichos factores nos dan una idea global de su significado espacio-temporal.

Tal entramado multidisciplinario fue y sigue siendo sustento del papel que ha desempeñado en la vida cotidiana en nuestro país a la luz del ordenamiento jurídico, en especial, a partir de 1994 bajo los imperativos y principios capitales de

la Constitución ⁽¹⁾, en especial el denominado “Capítulo Económico” en el marco de la “Rectoría Económica” y la “Planeación Democrática del Desarrollo” conformando el entramado normativo y político-económico (soberanía nacional y distribución equitativa de la riqueza) de la industria eléctrica considerada como área estratégica por el Constituyente Permanente, mediante las reformas constitucionales de 1983, y mediante las cuales el Plan Nacional de Desarrollo alcanzó rango constitucional, inmerso en los conceptos arriba vertidos, pues en la planeación cardenista (plan sexenal), no se materializó con tal naturaleza.

En ese marco referencial es como se envuelve nuestro objetivo macro, y la pretensión es comprender con claridad y objetividad la “necesidad gubernamental” de tomar la decisión política de extinguir el organismo descentralizado “Luz y Fuerza del Centro”, además de valorar hasta que punto lo que se busca es concretar “la conveniencia” y el interés del gobierno federal de que tal decisión está dentro de las medidas tomadas que apunten desde 1982 hacia la reprivatización del sector industrial eléctrico mexicano.

⁽¹⁾ *Cfr.*, MARTÍNEZ-MORENO, José Javier, *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitando acción penal como caso de excepción al artículo 21 constitucional*, tesis profesional de Licenciatura, División de Ciencias Jurídicas de la UNAM/ENEP “ACATLÁN”, Naucalpan de Juárez, 2000, p. 74, en donde el tesista cita al Dr. CORTIÑAS-PELÁEZ y al Profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, quienes han trabajado dichos conceptos, y para lo cual exponen de manera ejemplificativa la idea de “imperativos constitucionales” y/o “principios capitales”, tales como: “... administración de justicia... gratuidad, ... la representatividad social...” considerando que se hallan ligados al de “...la ejecución de las leyes...” y desde luego al de “...proveyendo en la esfera de la administración a sus exacta observancia...” entre otros 25 enlistados. Por otro lado, en las clases de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN y con soporte en las ideas del Dr. León CORTIÑAS-PELÁEZ, de quien es el concepto, se pueden derivar también **por su vinculación a nuestra investigación:** “... **1)** Los derechos fundamentales en lo económico-social de nuestro constitucionalismo de corte occidental; **2)** La soberanía nacional y popular (artículos 39 y 41 y 115); **3)** El Estado social de Derecho (artículos 3, 25 párrafo primero, 27 párrafo tercero); **4)** La democracia (artículos 3, 39, 40, 41); **5)** El interés general (artículos 3, 25, 28); **6)** El nacionalismo (artículos 3 párrafo primero, 82 párrafo primero); **7)** la discrecionalidad en base al “proveyendo a su exacta observancia en la esfera administrativa”; **8)** La sumisión del poder militar al poder civil (artículo 129) **9)** La responsabilidad de los servicios públicos (artículos 108, 114, 134); **10)** Las facultades residuales pertenecientes a las entidades federativas (artículo 124); **11)** La legalidad (artículo 16); **12)** La protección al trabajador (artículo 123) bajo la denominación del “trabajo socialmente útil” como derecho; **13)** El juicio de amparo (artículos 103 y 107) para la defensa y certeza jurídica que pondera el control judicial; **14)** La centralización y paraestatalidad (artículo 90); **15)** La rectoría económica (artículo 25 párrafo primero) que implica intervención estatal en la economía nacional; **16)** Las áreas estratégicas (artículo 25 y 28,) **17)** La planeación democrática (artículo 26); **18)** La defensa de los derechos humanos por vía no judicial (artículo 102-B) **19)** La economía mixta (artículo 25 párrafo tercero) ...” **entre tantos otros.**

Bien es cierto que la industria eléctrica en nuestro país como membrana de nuestro objeto de estudio ha ido cambiando al paso de los años, no sólo como producto del avance tecnológico y científico, sino también en relación a su estructura y naturaleza privada movida por la ganancia, su posición dentro del ordenamiento jurídico mexicano (inmersa en los actos concesionantes), y desde luego el lugar relevante que ocupa en las finanzas públicas (considerando los ingresos extraordinarios que se obtienen por la vía de los productos), éstas, como motor del desarrollo económico del país, fundamental en el fomento a las actividades productivas y de servicios, y en la vida doméstica.

En este andamiaje, es menester revisar los antecedentes en los que se movió este complejo empresarial eléctrico para predecir los posibles efectos que traerá consigo el acto de extinción del 2009 a la luz del ejercicio del poder (en este caso mexicano) y en el marco de las nuevas tendencias financieras, comerciales, industriales, servicios y la repercusión en las economías domésticas.

Para ello, indicaremos las dos grandes vertientes sobre las que descansa el contenido de este capítulo: primero, sus antecedentes estrictamente interdisciplinarios partiendo sobre el fenómeno de la curiosidad humana en torno a la naturaleza en cuanto a su transformación con incidencia en lo económico, y político; y segundo, desde luego, lo jurídico.

1.1. Antecedentes: El papel de la invención y su efecto en lo económico y político

La historia del mundo parecería dividirse a partir de la Revolución Industrial ⁽²⁾; y en efecto, nuestro planeta se transformó después de ésta, pues ha afectado los diversos ámbitos de nuestra vida cotidiana: insistimos, en lo político, económico y/o tecnológico, pues se gestaron una serie de cambios a partir de los grandes inventos que transformaron las relaciones inter humanas cuyo efecto fue,

⁽²⁾ CAZADERO, Manuel, *Las revoluciones industriales*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 229.

de entrada, pasar de la pequeña producción a la producción en serie, ello causado en gran medida por la creación de máquinas que realizaban el trabajo de muchas personas en un menor tiempo, fenómeno que lejos de terminar se ha acelerado a espacios insospechados.

En este sentido, la electricidad no solo ha sido punta de lanza en los procesos de industrialización en el mundo desde esa época, sino que como detonante del desarrollo industrial y comercial, tecnológico y científico se ha consolidado como uno de los recursos energéticos creados por el Hombre más importantes debido a que la mayoría de las máquinas (incluso ahora) también de creación humana, necesitan de este tipo de energía para funcionar adecuadamente.

El descubrimiento tecnológico para la generación de la energía eléctrica nos remonta a la antigüedad, ya que los primeros estudios en la materia fueron hechos por pensadores griegos ⁽³⁾ (socráticos o “clásicos”) quienes nunca imaginaron que sus observaciones, en este caso filosóficas (aunque entre ello y lo nuestro media el periodo de la humanidad denominado oscurantismo), fueran a ser retomadas por geniales investigadores e inventores, entre ellos: William Gilbert de Colchester conocido como el “padre de la electricidad”, Benjamín Franklin, Othon Von de Guericke, entre otros connotados científicos escudriñando a la naturaleza ⁽⁴⁾ [*vid nota a pie (4)*].

⁽³⁾ CASTRO-CASTRO, Darío y OLIVO-BURGOS, Antálcides, *Física electricidad para estudiantes de ingeniería: notas de clase*, Ciudad de Barranquilla, Editorial Uninorte, 2008, p. 6; en referencia a que “Tales de Mileto (600 años a. C.) notó que cuando el mineral de ámbar (resina de árboles fosilizados) se frotaba con un paño de lana o piel de gato podía atraer pequeñas piezas de paja o plumas. Aristóteles comentaba la capacidad eléctrica del pez torpedo para aturdir a sus presas y observó que la gente también recibía descargas eléctricas. El poeta Lucrecio escribió en el siglo I a. C. la descripción del misterioso poder de la piedra imán que difería del ámbar en que la primera atraía sólo al hierro y no necesitaba frotarse. En el siglo XI aproximadamente, los marineros chinos y árabes ya usaban piedras imanes flotantes como brújulas.”

⁽⁴⁾ *Ibíd.*, pp. 6 y 7. Primero debemos resaltar *grosso modo* con relación a nuestra investigación que las aportaciones y descubrimientos que de cada uno de estos inventores, fueron fundamentales como tantas otras cosas, pero si empezamos, lo haríamos con FRANKLIN, éste “(...) desarrolló la idea existente que asociaba a los fenómenos eléctricos con un tipo de fluido contenido en la materia. La repulsión y la atracción se relacionaban con exceso o defecto del fluido. (...) introdujo los términos “positiva” y

Sin embargo, el dato y hecho histórico más conocido que marcó la mente humana, fue la invención de la bombilla eléctrica por Thomas Alva Edison [*vid*, nota (4)] a finales del siglo XIX (1879), pues se logró con esos primeros acontecimientos una nueva forma de iluminar los interiores de las casas y posteriormente de los grandes espacios públicos de las ciudades de Londres y Nueva York, sustituyendo así las antiguas lámparas que funcionaban con diversas clases de combustibles (a principios del siglo XIX: grasa de manteca de cerdo, benceno, canfeno, aceite de colza, aceite de ricino; hacia 1870, la lámpara de

“negativa” para los dos tipos de carga. También estableció la convención normal del signo, en la cual el electrón, que es la partícula que realmente se mueve en los conductores, tiene carga negativa. (...) es famoso, en especial para el público en general, por sus experimentos espectaculares, y muy peligrosos, con los relámpagos a los cuales reconoció como fenómenos eléctricos. (...). Hacia 1600, William GILBERT de COLCHESTER (...), fue el primero en distinguir claramente entre los fenómenos eléctricos y los magnéticos y “... acuñó la palabra “eléctrico” derivándola de la palabra griega *elektron*, que es el nombre del ámbar. (...) mostró que los efectos eléctricos no eran privativos del ámbar, muchas otras sustancias podían electrificarse por frotamiento (...). Pero 63 años después de GILBERT, realizó la construcción de la **primera máquina eléctrica** que “... funcionó por fricción o frotamiento se llevó a cabo en 1663 y se debió a Otto Von GUERICKE, famoso por su demostración de la presión de la atmósfera. Esta consistía en una gran esfera de azufre que se electrificaba tocándola con la mano mientras gritaba sobre un eje. Siguió MAXWELL quien llegó a la conclusión de que “... la luz es de naturaleza electromagnética y que su velocidad podía deducirse a partir de mediciones puramente eléctricas y magnéticas.”

A los efectos y para mayor abundancia, *apud*, MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, (informe de investigación doctoral) **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y MEDIO AMBIENTE EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO 1917-2002. (Un ensayo: Perspectiva de sus imperativos constitucionales y en el marco de los conceptos jurídicos indeterminados como obstáculo a la participación ciudadana en la concreción del cometido medio-ambiental)**, en donde se manifiesta la relación de la naturaleza y medio ambiente en la perspectiva de la evolución del conocimiento, tanto en la perspectiva de la dialéctica y el materialismo histórico basado en ENGELS, Federico, *Dialéctica de la naturaleza*, (traducción directa del alemán por Wenceslao Roces), Ciudad de México, Grijalbo S.A., 1961, esp. pp. 1 a XXIX; y 3 a 20; donde el Profesor enfatiza que “... por lo que se refiere al plano histórico, filosófico e ideológico, Marx y Engels siguieron los progresos de las ciencias naturales para, desde esta perspectiva, expresar la teoría del materialismo dialéctico, dado que en el siguiente parafraseo, Engels (interesado en 1858, por la física, la química y la fisiología) expresó que junto con Marx (también matemático), fueron casi con seguridad, los únicos que salvaron a la dialéctica (despojada de todo misticismo y como la ciencia de las concatenaciones por oposición a la metafísica) para ponerla en la concepción materialista de la naturaleza y de la historia (se inicia en realidad, el estudio sistemático, ordenado e interdisciplinario de los fenómenos naturales), esto es, el enfoque dialéctico y material de la naturaleza, debían conocerse: matemáticas y ciencias naturales. Resaltan en este contexto los tres criterios centrales de la obra: 1) materia y movimiento en una unidad inseparable (en concepción holística); 2) las formas de movimiento que instalan en la mecánica, física, química, y la biología; y 3) el tránsito dialéctico consistente en la transformación del movimiento y de las ciencias. Por ello es como la concepción materialista de la naturaleza (que en la idea griega, se consideró desde lo más pequeño hasta lo más grande, desde el grano de arena hasta el sol, desde el protozoo hasta el hombre, con el cual se entra a la historia), la consideraron como “una unidad infinita”, y una “concatenación general del desarrollo”, esto es, el proceso histórico de desarrollo de la materia, reforzado por los grandes descubrimientos en las ciencias naturales a saber: el descubrimiento de la célula animal y vegetal; la ley de la conservación y transformación de la energía y la teoría evolucionista de Darwin...”.

petróleo y queroseno era casi de uso universal y para 1890 la mayoría de ciudades usaban gas). Sin embargo, hacia 1878 fue cuando se planeó transmitir energía eléctrica y generar iluminación, lo cual comenzó a llevarse a cabo hasta enero de 1882 a lo largo de *Holborn Viaduct* en Londres, Inglaterra; posteriormente en Nueva York con la llamada *Pearl Street Central Power Station* (donde se encendieron 14 000 lámparas en 900 edificios) y la tercera transmisión en Appleton, Wisconsin, éstas últimas en septiembre de 1882 [*infra*, nota a pie (45)]. En este punto se distinguen las acciones efectuadas por Thomas Alva Edison, consistentes en la construcción de todas las plantas generadoras de electricidad así como la infraestructura (cableado, postes, bombillas etc.).

Se había iniciado con ello, una nueva época, que paulatinamente se extendió a todos los confines del planeta, “globalizando” si así se le puede llamar, una nueva actividad que repercutiría en todos los ámbitos de acción del Hombre.

1.1.1. Surgimiento de la industria eléctrica en nuestro país (una visión prístina)

En efecto, la llegada de la electricidad a nuestro país no se hizo esperar. La generación de energía eléctrica se empezó a proyectar a finales del Siglo XIX y principios del XX (a 29 años de iniciar la llamada segunda revolución industrial cuyo comienzo suele fijarse en 1850, momento en el cual se empieza a observar el surgimiento de nuevas y mejoradas técnicas de producción, y una clase de industrias, como la química, eléctrica o la automovilística), y se orientó principalmente en la industria minera y textil; en la primera, utilizándose para el bombeo, la ventilación, el arrastre, el alumbrado y la molienda, así como en la fundición de metales, y en la segunda, se empleaban para mover husos (objeto que sirve para hilar fibras textiles) y telares para aumentar la producción.

Posteriormente, se introdujo en industrias de menor importancia económica como los molinos de harina, y fábricas de hielo, de cerveza, derivados de la carne, zapatos, artículos de vidrio, yute, acero y muebles. Las plantas generadoras

tenían una capacidad que excedía las necesidades inmediatas de las minas y las fábricas a cuyo servicio estaban destinadas, por lo que la energía sobrante comenzó a venderse a consumidores particulares para la iluminación comercial y doméstica en poblaciones cercanas como Taxco, El Oro, Pachuca e Iguala, aunque en este caso, y dado que las plantas generadoras operaban principalmente durante el día en virtud de que su parte importante era la industria, por la noche dichas plantas proporcionaban una iluminación con finalidades domésticas o de alumbrado público ⁽⁵⁾.

En términos de lo anterior y con sustento en lo apuntado por DE LA GARZA-TOLEDO ⁽⁶⁾, en nuestro país se inició la generación de electricidad para fines industriales en 1879 con la construcción de la primera planta generadora para dar servicio a una fábrica de hilados y tejidos de la firma “Hayser y Portillo” también conocida como “La Americana” en León, Guanajuato, y durante los diez años siguientes, otros establecimientos textiles siguieron el progresista ejemplo, hacia 1889 había fábricas en Durango, Puebla, Guanajuato, Aguascalientes, Veracruz, México y Coahuila. Ulteriormente, se realizaron las primeras pruebas en la Ciudad de México en torno al alumbrado público; agregando además las notas de DÍAZ-BAUTISTA ⁽⁷⁾, que enriquecen el historial sobre el alumbrado público

⁽⁵⁾ En la Constitución Política de 1857 no existía la noción de servicio público que existe actualmente en el artículo 115-III de la Constitución General vigente. El título V de ésta, correspondía al artículo 109 de aquélla, en donde cabe mencionar que no se encontraba plasmada la idea del Municipio Libre, tal y como se encuentra en la Constitución vigente.

⁽⁶⁾ GARZA-TOLEDO, de la, Enrique, (Coord.), **Historia de la industria eléctrica en México**, Ciudad de México, UAM-Azcapotzalco, t. I, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1994, pp. 17 y 18. En efecto, y para apoyar el texto, este autor describe que “... En julio de 1880 se instalaron en la ciudad de México, en calidad de prueba, dos focos de arco, uno en el kiosco y otro en la esquina suroeste del jardín de la Plaza de la Constitución. En septiembre de 1881, la compañía que suministraba el alumbrado de gas a la ciudad de México (*Knight*) inició arreglos con el ayuntamiento para utilizar luz eléctrica, y el primero de diciembre de ese año instalaron 40 focos entre la estatua de Carlos IV y el Zócalo. Hacia 1890 la ciudad de México contaba con 2 054 focos...”.

⁽⁷⁾ DÍAZ-BAUTISTA, Alejandro, **Experiencias internacionales en la desregulación eléctrica y el sector eléctrico en México**, Ciudad de México, Plaza y Valdés Editores, 2005, p. 18. Se detalla en esta fuente que hacia “... 1885, el periódico *El Partido Liberal* hablaba de la iluminación de la capital del pueblo mexicano (...). Leyendo la historia de la Ciudad, se apunta además que antes de la electrificación, el alumbrado con todo y lo rústico que pudiera parecer, contaba con una infraestructura (ya mista) que se describe así: “... La canalización del gas para el alumbrado público, establecida en las calles de la ciudad, medía unos 100 kilómetros de longitud; existían más de dos mil faroles de gas y unos 500 de aceite para barrios

capitalino, enfatizando respecto de la serie de pruebas que se realizaron para iluminar la ciudad, dando pauta para que en 1881 se estableciera la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, empresa que inició la tarea de hacer realidad el alumbrado público y residencial en la Ciudad de México, mediante un contrato celebrado con el Ayuntamiento de la ciudad de México para la instalación de lámparas de arco y suministro de corriente a un pequeño número de consumidores particulares.

El alumbrado particular y municipal fue convirtiéndose en el sostén del incipiente negocio de la venta de energía eléctrica que más tarde se convertiría en uno de los más grandes servicios públicos del país. A Carlos Pacheco, ministro de Porfirio Díaz, le cupo la distinción de haber instalado la primera planta para el alumbrado incandescente de una casa particular en México el día 19 de marzo de 1882. Pronto se instalaron pequeñas plantas, como en el hotel Iturbide en 1889 que a partir de entonces, pudo ofrecer a sus huéspedes agua corriente en todas las habitaciones, alumbrado eléctrico y servicio de elevador. En el mismo año, el Castillo de Chapultepec fue adornado con luces que brillaban sobre la ciudad en los días festivos, ejemplo que suntuosos hoteles y grandes tiendas no tardaron en seguir. Al iniciarse la última década del siglo XIX, ya en un gran número de establecimientos industriales y comerciales, haciendas y edificios públicos esparcidos por todo el país.⁽⁸⁾

Así fue que durante esta última década, no solo se otorgaron múltiples concesiones, sino que empezó el desarrollo de la industria paulatinamente (*vid*, anexo uno), siendo de las primeras la otorgada al Dr. Arnold Vaquié (pionero de la generación hidráulica en nuestro país y que organizó una compañía denominada *Société du Necaxa*, con un capital de 8 millones de francos, e inició la

apartados del centro; además que estaban repartidos en varios puntos de la ciudad unos 50 focos de luz eléctrica”.

⁽⁸⁾ GALARZA, Ernesto, *La industria eléctrica en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 16, de donde se obtiene el dato “... en 1889 había un total de 177 plantas en funcionamiento, de las cuales tres eran hidroeléctricas y 174 de vapor. A dichas plantas estaban conectadas 1 433 lámparas de arco y 140 322 incandescentes.”

construcción de obras hidráulicas de generación) en 1895; a los señores Siemens y Halske por autoridades de la Ciudad de México el 3 de marzo de 1896 (que operaban una planta de vapor de 4 800 kW en Nonoalco, Ciudad de México); a Ernesto Pugibet (para explotar una caída de agua en el río de Monte Alto y sobre el río Tlalnepantla) en 1896 y 1897; así como la del 20 de enero de 1897 a favor del señor Portu.

Consecutivamente llegaría el alumbrado público a las ciudades de Guadalajara en 1884, a Monterrey en 1888 y a Veracruz y Mérida en 1889, año para el que ya funcionaban dos turbinas hidroeléctricas y dos generadores de vapor, acoplados a los molinos de trituración por Alejandro Shepard, para satisfacer la demanda de energía eléctrica en las minas de Batopilas, Chihuahua.

Los avances en el uso, explotación y generación de la energía eléctrica y de lo industrial continuaron mediando el paso por el alumbrado público para posteriormente comenzar a utilizarse en el servicio público de transporte, en este caso, los tranvías eléctricos, avance impulsado por el gobernador de la Ciudad de México, Alejandro Escandón, quien en 1898 construyó en la hacienda de su propiedad una vía electrificada de menos de dos kilómetros de largo concediéndose permiso a la compañía concesionaria del sistema de tranvías en la Ciudad de México para abandonar la tracción animal y sustituirla por la electricidad, inaugurándose el nuevo servicio el 15 de enero de 1900 y al cabo de dos años había en toda la ciudad cerca de 112 kilómetros de vías electrificadas, aumentando la red a 264 kilómetros en 1909.

Tal fue el avance en su utilización que para el año de 1889 (a ocho años de la primera empresa distribuidora de flujo eléctrico: la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica) se contaba con un total de 837.89 kilovatios (en adelante: kW) de potencia eléctrica generada por las plantas instaladas en el territorio nacional, que además permitieron el incremento de las inversiones significativamente, ante esto se amalgamaron los efectos económico-financieros con la repartición porcentual

territorial de producción de kW según las referencias de Rafael ARIZPE y Miguel WIONCZECK ⁽⁹⁾, que en su orden aportan dos enfoques:

A) En cuanto a la repartición porcentual de kW se tiene que:

- 1º.- El 81,31% equivalente a 681.70 kW, en el centro del país;
- 2º.- el 7.85% en el norte con 65.52 kW;
- 3º.- el 6.42% en el golfo con el 53.70 kW;
- 4º.- el 2.08% en el pacífico norte correspondiéndole un total de 17.47 kW y,
- 5º.- finalmente, con el 2.34% en el pacífico sur con 19.50 kW; y,

B) En cuanto al desarrollo tecnológico e industrial y con el incremento de la producción de kW, en lo económico representó un repunte en las finanzas mexicanas, esto es: que entre 1891 y 1900, una inversión bruta de alrededor de 175 millones de dólares se canalizó hacia la instalación de plantas generadoras de energía eléctrica en Estados Unidos, en el decenio inmediato posterior, los inversionistas británicos, canadienses y norteamericanos dedicaron 75 millones de dólares al mismo propósito en la mucho menos diversificada economía de México.

1.1.2. La consolidación y desarrollo de las primeras empresas eléctricas en el caso mexicano y su expansionismo: 1886-1910

Establecido el encuadramiento del naciente sector empresarial eléctrico en nuestro país (*supra.* § 1.1.1), en nuestras actividades cotidianas tanto en lo político como económico principalmente, a manera de continuación, hemos de desarrollar el contenido de ese cuadro que contiene una actividad que ha estado

⁽⁹⁾ *Apud*, DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6) p. 19; haciendo referencia a la obra de Rafael ARIZPE sobre el *“alumbrado público de la Ciudad de México”*, Ciudad de México, La Europea, 1990; especialmente sobre el cuadro 2. A esto hay que agregar el enfoque económico financiero de WIONCZEK, Miguel, S., en su obra: *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, México, Siglo XXI Editores, 2ª ed., 1973, p. 34.

sometida a los vaivenes de la realidad mexicana en lo político y económico [*infra*, Capítulo Segundo y nota a pie (28)].

Dadas las condiciones en las que nuestro país se encontraba, debido quizás a una “tranquilidad” social y política y, en virtud de no contar aún con la idea de un Estado fuerte e interventor en lo económico, las primeras empresas que se encargaron de generar y abastecer el fluido eléctrico, además de transmitirlo y distribuirlo a los usuarios (públicos o privados), fueron de naturaleza mercantil, esto es, empresas privadas [*infra*, nota a pie (11)], y a pesar de que los conflictos estaban por surgir (etapa pre revolucionaria) como lo fueron los conflictos mineros y anarco sindicalistas, ello no impidió que se consolidaran las primeras empresas eléctricas en nuestro país.

Como ya apuntábamos, en 1881 surge la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, cuya justificación no fueron actividades industriales (la textil o minera) sino el suministro de corriente para alumbrado público y para un pequeño número de consumidores particulares. Hacia 1900 esta Compañía construyó una planta de vapor de 4 000 caballos de fuerza (en adelante H. P.) en San Lázaro para enfrentarse a la temible competencia de la fábrica de tejidos de algodón de San Ildefonso, negociación textil dirigida por Ernesto Pugibet (fabricante de cigarros), que vendía el sobrante de su corriente en la Ciudad de México. En 1896, Pugibet obtuvo una concesión (por parte del Gobierno del Estado de México) para explotar una caída de agua en el Río de Monte Alto y, al siguiente año, adquirió otra sobre el Río Tlalnepantla, capitalizando estas concesiones, organizó la Compañía Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, cuyos servicios contrató con el Ayuntamiento de México en mayo de 1898.

Otra empresa, la Compañía Mexicana de Electricidad, propiedad de la firma Siemens y Halske, obtuvo, en 1896, importantes derechos para la explotación de energía en el Estado de México, que la autorizaban para vender corriente en la capital en competencia con San Ildefonso y la Compañía Mexicana de Gas y Luz

Eléctrica. La limitada capacidad generadora de esta última y las ventajas de la energía hidroeléctrica sobre la de vapor aseguraron a la Compañía Mexicana de Electricidad un éxito inmediato. ⁽¹⁰⁾ (*vid*, anexo uno)

Bajo esos antecedentes jurídicos (sociedades mercantiles) y siguiendo a RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ ⁽¹¹⁾ dichas empresas estaban constituidas principalmente por capital de inversionistas mexicanos pero pronto, con su crecimiento también fue incrementándose la presencia del capital extranjero.

Desafortunadamente las empresas en cuestión descuidaron actividades productivas en sectores más vinculados a la producción (el agropecuario) y dedicaron todos sus proyectos a impulsar el alumbrado público en las zonas urbanas del país, ya que eran las que tenían una concentración mayor de población y donde se había acelerado el crecimiento económico (servicios, industria y comercio); este panorama les garantizaba mayores ventajas económicas por la simple razón de que se ajustaba en mayor medida a los fines lucrativos propios de una empresa mercantil.

Por otra parte, los sectores abandonados como las zonas rurales que conformaban la mayor parte del territorio del país dejaron de estar en los planes de los empresarios y del propio gobierno, pues no había llegado a estos sectores aún la energía eléctrica, por lo que dichas poblaciones se vieron marginadas del desarrollo productivo y económico del país. Sin duda, el objetivo de las empresas

⁽¹⁰⁾ GALARZA..., *op. cit.*, nota a pie (8), p. 19.

⁽¹¹⁾ RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Guillermo, *"Evolución de la industria eléctrica en México"* en RESÉNDIZ-NÚÑEZ, Daniel, (coord.), *El sector eléctrico de México*, Ciudad de México, Comisión Federal de Electricidad y Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 17. Brinda una serie de datos al respecto y da un panorama somero en el siguiente orden: "... 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 sin número de empresas de capital extranjero como la *Mexican Light and Power Company*, la *Puebla Light and Power Company*, la *Chapala Hydroelectric and Irrigation Company*, la *Guanajuato Power and Electric Company* y la *Rio Conchos Electric Power and Irrigation Company*.

no era compatible con el crecimiento de la industria eléctrica cuyo beneficio se debía reflejar a lo largo del territorio nacional.

Surgieron otras empresas en el interior de la República, como la Compañía Eléctrica e Irrigadora del Estado de Hidalgo que se constituyó en 1897, dirigida por Tomas Braniff, se dedicó a la generación y venta de fuerza eléctrica así como a la venta de agua para su irrigación. Su ventajosa situación geográfica permitió a esta compañía diversificar su carga entre las minas y fábricas de tejidos de algodón, el consumo particular y el bombeo para riegos. Esta empresa no tardó mucho en absorber a la Compañía de Pachuca de Luz y Fuerza, que databa de 1889.

En esta diríamos segunda etapa (el de la consolidación frente a su surgimiento), GALARZA ⁽¹²⁾ consideró que, entre 1893 y 1907, el Gobierno federal otorgó 184 nuevas concesiones para la generación de energía, confirmando en el mismo lapso 26 concesiones antiguas, y que, entre 1887 y 1911, se encontraban registradas una gran cantidad de compañías (enumeramos solo 22) tales como: la Anónima de Alumbrado de Puebla (1897), la Nacional de Luz Eléctrica (1892), la de Luz y Fuerza Motriz Eléctrica (1892), la de Transmisión Eléctrica de Potencia del Estado de Hidalgo, (1894) la *Guanajuato Power Company* (1896), la Eléctrica e Irrigadora de Hidalgo (1897), la Explotadora de San Idefonso (1897), la Mexicana de Electricidad (1898), la de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla (1902), la Eléctrica Potosina (1902), la de Ferrocarriles Eléctricos de Tampico (1902), la Industrial El Oro (1903), la Hidroeléctrica Queretana (1898), la Eléctrica de Aguascalientes (1904), *Michoacán Power Company* (1904), la de Luz y Fuerza Eléctrica de Campeche (1907), la de Tranvías y Fuerza de Guadalajara (1907), la de Luz y Fuerza del Istmo de Tehuantepec (1908), la de *Veracruz Electric Light Power and Traction* (1908), la Hidroeléctrica de Río Alameda (1909), la *Santiago River Power* (1909), la de Luz y Fuerza de Campeche (1910), la Hidroeléctrica Irrigadora de Chapala (1910), la de Luz y Fuerza de Pachuca (1910), la Eléctrica de Zacatecas (1910) y la Tabasqueña Electromotriz (1910); sin olvidar la

⁽¹²⁾ GALARZA..., *op. cit.*, nota a pie (8), pp. 142 y 143.

Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica (primera empresa generadora de electricidad, creada en 1881) que, al igual que la Compañía de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso (1897), cedería sus derechos y propiedades a la *Mexican Light Company Limited* (1905), que a su vez sería adquirida en 1906 por la *Mexican Light and Power Company Limited*, (conocida también como Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, constituida en 1902) de la cual se procede a realizar un breve análisis. (**vid**, anexo uno).

La intención en este epígrafe es desarrollar sucintamente como es que se llevó a cabo la liquidación de las compañías cuya situación no era muy firme, la reorganización y concentración de las que se habían apoderado de los mercados más productivos, así como la manera en que se constituyeron unas cuantas grandes empresas, poseídas y administradas por extranjeros en nuestro país, visto éste como “el paraíso de ganancias” a partir de la visión del capital extranjero.

Así, es como se empezó a refundar toda la infraestructura empresarial para poder abocarse a una actividad que se vislumbraba como generadora de riqueza, cuando menos con las pioneras que a los efectos se despliegan para una mejor comprensión de nuestra realidad económica. Por ello es que apuntamos lo siguiente:

Primero.- Al margen de las discrepancias existentes sobre los datos de su origen y capital constitutivo ⁽¹³⁾, es de resaltar la importancia de la empresa *Mexican Light and Power Company Ltd*, (en adelante MEXLIGHT) cuya fundación

⁽¹³⁾ **Cfr.**, autores citados: Al parecer hay una disparidad en el dato, pues ROSENZWEIG-MEDIALVA, [*infra*, nota a pie (45), p. 111]; GARZA-TOLEDO [*supra*, nota a pie (6), p. 21] y RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ [*supra*, nota a pie (11), p. 23] aseguran que esta empresa se constituyó en Toronto; mientras que DÍAZ BAUTISTA [*supra*, nota a pie (7), p. 20] señala que fue fundada en Ottawa, Canadá. También ocurre la misma situación en cuanto a su capital social, mientras que ROSENZWEIG-MEDIALVA [*infra*, nota a pie (45), p. 111] señala que fue de 10 millones de dólares de oro, los autores: RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ [*supra*, nota a pie (11), p. 23] y GARZA-TOLEDO [*supra*, nota a pie (6), p. 21] dicen que fue de 12 millones de dólares dividido en 120 000 acciones de 100 dólares cada una, mientras que GALARZA [*supra*, nota a pie (10), p. 26] asegura que fue de 25 millones de dólares.

hacia el 10 de Septiembre de 1902 en Toronto, Canadá por Fred Stark Pearson (canadiense que participaba activamente en empresas mineras y en búsqueda de nuevos yacimientos minerales en el norte de México) y con un capital de 10 millones de dólares oro, obedeció a la visión de expandirse en nuestro país, por lo que se realizaron los estudios pertinentes para la construcción de las plantas generadoras de energía eléctrica y las correspondientes líneas de transmisión y distribución necesarias para llevar el fluido eléctrico principalmente a la Ciudad de México y zonas circunvecinas.

No es sino hasta 1903 que esta empresa obtuvo por parte del gobierno mexicano ⁽¹⁴⁾ la concesión para explotar las caídas de agua de los ríos de Tenango, Xaltepuxtla y Necaxa. Debe señalarse que en el caso de Necaxa, ya existía una concesión otorgada a Arnold Vaquié quien fue representante de la compañía francesa de la *Société du Necaxa*, empresa que participaba en la búsqueda de nuevos yacimientos minerales al norte de nuestro país.

En ese tenor la MEXLIGHT, ensanchó su área de influencia al ampliar la capacidad para generar electricidad, al asumir las instalaciones originales de Necaxa, y en consecuencia, absorber los derechos y obligaciones de Arnold Vaquié, representante de la *Société du Necaxa* (el Congreso de la Unión autorizó

⁽¹⁴⁾ Si bien en la Constitución Política Mexicana de 1857, no existía un precepto como el actual Párrafo Sexto del artículo 27 constitucional (fundamento constitucional actual de la concesión administrativa); son de destacar las siguientes disposiciones: la fracción XV del artículo 72 que facultaba al Congreso: “para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso...” (acto administrativo, que otorgaba facultades a un particular para causar en vía de represalia daños al enemigo, función ordinaria de las milicias regulares del Estado, por medio de una patente, figura con la que podríamos hacer un intento de comparar a la concesión); también la fracción XXX del mismo artículo que facultaba al Congreso: “para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución á los poderes de la Unión. (*sic*)”; de igual forma la fracción I del artículo 85 que facultaba y obligaba al Presidente de la República para: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia.”; y, por supuesto el artículo 117 donde se estableció que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados. (*sic*).” Hasta 1908 el Congreso aprobó una reforma al artículo 72 de la Constitución, que le concedía facultades para legislar en asuntos relacionados con las vías generales de comunicación, carreteras y correos y se agregó una fracción por la que se facultaba al Congreso para “definir y determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y para promulgar leyes para sus uso y desarrollo”.

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); sumado de la misma manera a la adquisición de otras compañías establecidas en el centro del país que ya abastecían de energía eléctrica en la Ciudad de México y sus alrededores (*supra*, §§ 1.1.1 y 1.1.2), las que se mencionan en los siguientes puntos.

Segundo.- Como se viene señalando, destaca también la incorporación de la Mexican Electric Works (compañía inglesa constituida el 20 de abril de 1898, que disfrutaba la concesión otorgada el 3 de marzo de 1896 a los señores Siemens y Halske, y que operaba una planta de vapor de 4 800 kW en Nonoalco, Ciudad de México) mediante el mecanismo del traspaso de la concesión, unos años más tarde; y de la Compañía Eléctrica Robert, S. A., derivadas de una concesión del 20 de enero de 1897 a favor del señor Portu y que después pasó a ser propiedad de la sociedad S. Robert y Compañía, S. en C., que tenía líneas de transmisión y subestaciones instaladas en Mixcoac, San Ángel, Tlalpan y Coyoacán, en la ciudad de México, para suministrar energía eléctrica a esos lugares, aprovechaban las aguas del río de la Barranca, afluente del río de la Magdalena, municipalidad de Contreras, Distrito Federal.⁽¹⁵⁾ (*vid*, anexo uno).

Tercero.- Siguiendo con el desarrollo del expansionismo en el decir de RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ ⁽¹⁶⁾ el 26 de Junio de 1905, se constituyó también en Toronto, Canadá al igual que la MEXLIGHT, la *Mexican Light Company, Limited*, con un capital de 6 millones de dólares, igualmente con el objeto de generar, transmitir, distribuir y vender energía eléctrica en territorio mexicano. Para ello, esta empresa adquirió los derechos y concesiones de la Compañía de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, S. A., que gozaba de una concesión para

⁽¹⁵⁾ IGLESIAS-MEZA, Manuel, *“Regulación laboral de Luz y Fuerza del Centro”, Regulación del sector energético*, Ciudad de México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, y SENER, 1997, p. 467. Para efectos de señalar una serie de antecedentes de dicho organismo.

⁽¹⁶⁾ *Cfr.*, nota a pie (11), p. 24.

explotar la caída de agua en el río de Monte Alto y del río Tlalnepantla otorgada a Ernesto Pugibet en 1896 y 1897 respectivamente, (otorgadas por el gobierno del Estado de México), así como los derechos del “contrato de concesión” (**sic**) celebrado entre el Distrito Federal ⁽¹⁷⁾ y la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, con fecha 12 de septiembre de 1900, que incluyó las propiedades de esta compañía. (**vid**, anexo uno)

Cuarto.- Un elemento importante en el desarrollo de la MEXLIGHT, fue la adquisición de los tranvías de México, que representaban una demanda considerable y constante de fuerza motriz. Desde 1852 hasta 1896, los tranvías de la Ciudad de México habían pasado de dueño a dueño, quedando finalmente su control en manos de la Compañía Limitada de Tranvías de México, sociedad inglesa. Para adquirir este importante sistema tranviario se organizó, en 1906, la *México Tramways Company, Ltd*, y al siguiente año, adquirió las propiedades tranviarias, comprometiéndose simultáneamente a comprar una determinada cantidad de fuerza a la MEXLIGHT.⁽¹⁸⁾

Quinto.- Por último, la MEXLIGHT, en su proceso acelerado de expansión adquirió todas las acciones de la *Mexican Electric Light Company, Limited*, con lo

⁽¹⁷⁾ FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**, Ciudad de México, Porrúa, 45ª ed., 2006, pp. 244 y 245. “Aunque por mucho tiempo se consideró que la concesión tiene la naturaleza de un simple acto contractual, el Estado se consideró facultado para adoptar medidas de policía que a veces significaban variaciones en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para proteger la seguridad y el orden públicos (cláusulas exorbitantes de derecho público). [...] Esta clara y temprana concepción de la naturaleza de las concesiones recibió más tarde su consagración por parte de la doctrina jurídica contemporánea que ya considera que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.” Por otro lado, y respecto a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, **“La entidad federativa Distrito Federal”**, Ciudad de México, Alegatos, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Núm. 21, 1992, mayo-agosto, pp. 11 a 27, proporciona una serie de consideraciones históricas, políticas, geográficas y jurídico-administrativas; que hacían de éste (al igual que el municipio y su órgano de gobierno: el ayuntamiento), un ámbito de competencia restringida, pues al no contar con legislatura propia, aquella legislaba (el Congreso de la Unión) en la materia no solo de concesiones, sino de contratos, a pesar de contar con la personería jurídica: así, el municipio por vía constitucional, el Distrito Federal por vía legal a pesar de ser no solo el asiento de los poderes de la Unión, sino también dependencia del Ejecutivo Federal, estuvo en alguna época, organizado política y administrativamente en municipios.

⁽¹⁸⁾ GALARZA..., **op. cit.**, nota a pie (8), p. 29.

cual se buscó la consolidación de derechos de ambas empresas cuyo convenio permitió contener en un solo “contrato concesión” (*sic*) [*vid.*, nota a pie (17) según punto tercero] las diversas concesiones que había otorgado el “ayuntamiento” (*sic*) de la ciudad de México y de las cuales eran titulares.

Finalmente el convenio entre estas dos empresas, culminó con la aprobación, por parte del Congreso de la Unión, del contrato celebrado el 30 de junio de 1906 por la Dirección General de Obras Públicas del Distrito Federal con la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. (MEXLIGHT) y la Compañía Mexicana de Luz Eléctrica, S. A. (*The Mexican Electric Light Company, Limited*), cesionarias respectivamente de la Compañía Mexicana de Electricidad, S. A., de la Compañía Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, S. A., y de la Compañía de Gas y Luz Eléctrica Limitada, sobre refundición de las diversas concesiones otorgadas por el Ayuntamiento de México a favor de dichas Compañías. ⁽¹⁹⁾ Este contrato fue uno de los documentos de mayor importancia en las tres primeras décadas del presente siglo, en cuanto a absorción de concesiones por empresas extranjeras. Vino a sustituir las concesiones, reglas y acuerdos siguientes: I). La concesión del 3 de marzo de 1896 y las reglas del 9 de abril de 1897, relativas a los señores Siemens y Halske, así como el acuerdo del 24 de junio de 1898, que aprobó la cesión hecha por dichos señores a favor de la Compañía Mexicana de Electricidad, S. A.; II). La concesión aprobada el 24 de mayo de 1898 a favor de la Compañía Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, S. A.; III). La concesión del 12 de septiembre de 1900 otorgada a favor de la Compañía de Gas y Luz Eléctrica y el acuerdo del 26 de abril de 1905, relativo a la prórroga del plazo de dicha concesión; y IV). La concesión del 3

⁽¹⁹⁾ Publicado en el D.O.F. de fecha 26 de noviembre de 1906. En su contenido se lee que: tanto las concesiones y franquicias que se otorgan a las compañías concesionarias, como las obligaciones que se les imponen por este contrato (*sic*) durarían noventa y siete años; [*Cfr.*, nota a pie (17)], y sin dejar de señalar que el Congreso de la Unión ostentó la facultad de aprobar en esta materia las concesiones, cabe mencionar que fue conferida por la Ley del 18 de diciembre de 1902 que prevenía que “ninguna concesión, de cualquier clase que fuese, válida por un periodo de más de veinte años, podía entrar en vigor antes de ser aprobada por el Congreso, declarando que todas las concesiones eran ‘temporales’ y ‘revocables’.” (*vid.* Nota a pie (14).

de marzo de 1903, con su adición del 17 del mismo mes y año a favor de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. (*vid*, anexo uno)

Bajo estos parámetros, MEXLIGHT incrementó su capacidad de generación con la construcción de su planta de Necaxa con seis unidades y una capacidad instalada de 31, 500 kW, así como la construcción de la primera unidad de generación eléctrica de 5,000 kW en el río Necaxa y para 1910 ya contaba con una capacidad de cerca de 40, 000 kW, el 80% de la capacidad total instalada hasta ese entonces, consolidándose así como la empresa eléctrica por excelencia en territorio mexicano y especialmente: el centro del país.

1.1.3. Las empresas eléctricas entre 1910 y 1940: vicisitudes, consolidación e impulso post revolucionario

No cabe duda que la industria eléctrica en nuestro país se desarrollo en pleno porfiriato, época de la cual históricamente para muchos aún no se borran sus efectos políticos, sin embargo también parecería que en lo económico “crecimos y nos desarrollamos”, claro sin menoscabo de los pros y los contras que ello significa; porque por otro lado, la “bonanza del régimen porfirista” parecía contradecir los buenos resultados de un país que con todo y dictadura progresaba económicamente, sin embargo la realidad indicó que había serias contradicciones de clase, las cuales fueron el caldo de cultivo para la gestación de la Revolución de 1910 en lo político.

Y en efecto, tal evento no se hizo esperar, de tal suerte que durante la Revolución armada y socio-política, el sector eléctrico paradójicamente no se vio envuelto en riesgos ni cambios significativos, aunque en los aproximados 20 años que se desarrolló la Revolución Mexicana no se puede soslayar que realmente si se produjo una caída en el crecimiento de la producción industrial y en la agricultura, pero además debemos descollar que entre los años de 1910 y 1940, el factor demográfico fue determinante, pues el aumento de la población total del país creció en un 30%, pero se significa el crecimiento de la población urbana que

creció en un 56%, lo cual representaba un notable incremento en la demanda para el consumo de energía eléctrica en lo doméstico, lo comercial, los servicios y lo industrial.

Curiosamente nuestra historia ilustra (cuando menos en este caso) que la percepción de los empresarios del sector eléctrico tenían la creencia de que la revolución armada solo se trataba de un movimiento palaciego más en Latinoamérica, destinado tan solo a cambiar a los individuos en el poder , pero no a la sociedad como tal. Sin embargo, lo que no se niega, es que la Revolución apartó la atención de los habitantes mexicanos de otros problemas: especialmente el de un monopolio en manos de empresas extranjeras de servicios públicos y de ignorar que como clientes cautivos estaban bajo el capricho de las empresas, las cuales solo los veían como consumidores de electricidad, sin la posibilidad de elección.

Incluso, los gobiernos post revolucionarios de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (como ejemplo) se dieron a la tarea de poner más atención a otros problemas sociales de más urgencia, esquivando los problemas en la prestación del servicio de la energía eléctrica; ante ese vacío de control, las empresas extranjeras se concentraron en salvar sus activos físicos de la destrucción (daños infringidos a sus propiedades como los sufridos durante la decena trágica de 1913) mediante el pago de los rescates (cantidades en dinero o especie para evitar que fueran ocupadas o deterioradas las instalaciones de las empresas) y las “mordidas” que fueran necesarias, aunado en gran medida a la fortuna de considerable magnitud, pues las zonas donde tuvieron lugar las operaciones militares más importantes no coincidieron con las principales plantas de generación de energía eléctrica; así, el levantamiento armado no estuvo dirigido contra las empresas extranjeras de ningún tipo ⁽²⁰⁾ y los gobiernos sucesivos

⁽²⁰⁾ WIONCZEK..., *op. cit.*, nota a pie (9) *in fine*, pp. 54 y 55; quien anota “... Sin embargo, la pérdidas financieras de las empresas eléctricas fueron muy cuantiosas debido a que la mayoría de las compañías se habían echado encima fuertes obligaciones derivadas de los programas de construcción y expansión

(incluyendo el régimen de 1976-1982 respecto de la “nacionalización” de la banca privada) coincidieron en su esfuerzo de no provocar la intervención extranjera por la posibilidad de ser demandados por los empresarios, o bien, mediante la intervención de los países de origen de las empresas extranjeras por conducto de sus gobiernos ⁽²¹⁾ debido a los daños causados o por algún acto de soberanía para nacionalizar o expropiar las empresas (*infra*, §§ 2.1, 2.1.3, 2.1.3.2, 2.1.4, y 2.2.).

En efecto, parecería que lejos de afectar las finanzas de sus dueños, estuvieron cerca (así parece) más de los beneficios que de los perjuicios, tan es así que ya con el general Obregón en el poder (en 1921) las principales compañías iniciaron de nuevo ambiciosos programas de construcción y expansión previéndose la continuidad de las condiciones del *laissez faire*. Para ello, se concentraron principalmente en los centros productivos tradicionales y a las grandes concentraciones urbanas. ⁽²²⁾

La MEXLIGHT continuó su programa de expansión cuando en 1910 por medio de la Compañía Irrigadora de Luz y Fuerza del Estado de Hidalgo, S. A. denominada posteriormente Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.,

(...), la minería quedó paralizada en numerosas regiones (...), los municipios quedaron en quiebra y se negaron a saldar sus adeudos (...), los consumidores pagaban con papel moneda sin valor...”

⁽²¹⁾ El artículo 27 de la Constitución de 1857 establecía que: “la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. [...]” Hasta la Constitución de 1917 se introduce la llamada “cláusula calvo” en el Pfo. Noveno, frac. I. “... Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo...”. Hasta antes de la Constitución de 1917, los extranjeros pedían protección a sus gobiernos, los que hacían enérgicas manifestaciones ante nuestra Secretaría de Relaciones Exteriores; el Constituyente de 1916-17 optó por el mecanismo del convenio con las autoridades mexicanas pensando que un convenio privado no podía someterse al tribunal de la Haya y que surtiría todos sus efectos en nuestro país. El espíritu de esta fracción también es conocida como la “doctrina Carranza”. Cabe señalar que el propio Constituyente estaba al tanto de las múltiples maniobras que podían realizar los extranjeros para adquirir el dominio de tierras y aguas mexicanas.

⁽²²⁾ *Ibid*, nota a pie (9) *in fine*, pp. 55-57.

adquirió los bienes y concesiones con que venía operando la Compañía Eléctrica Irrigadora en el Estado de Hidalgo.

En 1915 se constituyó la Compañía de Fuerza de Zitácuaro, S. A., como subsidiaria de la MEXLIGHT para aprovechar las aguas de los ríos de Tuxpan y Zitácuaro. También adquirió en 1912, la Compañía de Luz y Fuerza del Oro, S.A., que se liquidó en 1923.

Por otro lado, el 24 de junio de 1921 se constituyó la Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, S. A., que fue titular de la concesión para utilizar las aguas de los ríos Xaltepuxtla y Nexapa, que corren por el Estado de Puebla, a fin de vender energía eléctrica a la MEXLIGHT. La formación de esta sociedad tuvo por objeto que una persona moral mexicana adquiriera concesiones, dada la prohibición establecida por el artículo 27 de la Constitución General de la República para las empresas extranjeras como la MEXLIGHT, de tal suerte que pudiera hacer uso de las aguas de tales ríos, lo cual de otra forma le estaba vedado, y que además pudiera adquirir bienes inmuebles en propiedad, lo cual también estaba prohibido a las sociedades extranjeras.

En octubre de 1922, se formó una nueva subsidiaria de la MEXLIGHT: la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S. A., con el objeto de llevar a cabo el desarrollo de Valle de Bravo, que con el correr de los años llegó a ser la subsidiaria más importante.

En 1924 se constituyó la L. M. Guibarra, Sucesores, Sociedad en Comandita, con objeto de suplir la incapacidad legal de la MEXLIGHT para adquirir tierras, por prohibirlo la Constitución y porque las otras subsidiarias, siendo anónimas, tampoco podían hacerlo. Por ello, esta compañía fue la propietaria de los terrenos en los que la MEXLIGHT estableció instalaciones con posterioridad a la fecha de la formación de Guibarra.

En 1927, por medio de otra subsidiaria, la Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., la MEXLIGHT obtuvo el control de la Compañía Hidroeléctrica del Río Alameda, S. A., que aprovechaba la energía hidráulica del río del mismo nombre en Tenancingo, México.

A mediados de 1928 MEXLIGHT adquirió las acciones de la Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., además se constituyó la Compañía Edificio de Luz y Fuerza, S. A., que fue propietaria del edificio en que estuvieron las oficinas de la Compañía de Luz y subsidiarias, en la ciudad de México. ⁽²³⁾ (*vid*, anexo uno)

La paradoja siguiendo a DE LA GARZA-TOLEDO ⁽²⁴⁾ y señalando algunas compañías de manera ejemplificativa, fue que la industria eléctrica creció a pesar de la inseguridad y destrucción provocada por el movimiento revolucionario, tan fue así que hacia mediados de los años veinte la MEXLIGHT y sus subsidiarias tenían instalados 50, 748 kW; la Compañía Hidroeléctrica Guanajuatense y sus subsidiarias, 14 920 kW; la Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A. operaba con 15 218.4 kW; la Compañía Eléctrica de Chapala, S. A., con 13 548 kW y la Compañía Eléctrica Queretana S. A. 4 476 kW.

Para 1926 se tenía una capacidad instalada en el país de 392 396 kW. El 70% de esta energía se empleaba en los servicios públicos y el 30% restante en los de las empresas diversas; mientras que la generación hidráulica correspondía al 63% de la energía eléctrica producida, rebasando a la generación térmica.

Cabe destacar que durante 1928 y 1929, inmediatamente antes del inicio de la crisis económica mundial, la *American & Foreign Power Company*, subsidiaria en América Latina del *Electric Bond & Share System* de Estados Unidos, comenzó su operación en México con la adquisición e integración de tres de los cinco

⁽²³⁾ IGLESIAS-MEZA..., *op. cit.*, nota a pie (15), pp. 468 y 469.

⁽²⁴⁾ DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6), pp. 49, 50 y 51.

grandes sistemas eléctricos que entonces funcionaban en México, por una suma estimada en algo más de 70 millones de dólares; además compró varias plantas termoeléctricas en siete centros industriales de mediana importancia, por lo que se convirtió con el paso de los años en propietaria de todas las instalaciones importantes de generación y transmisión existentes en el país fuera de la zona de la ciudad de México (Tampico, Mazatlán, Aguascalientes, Saltillo, Durango y Zacatecas).

Tal fue el auge de la industria eléctrica en ese periodo que al inicio del año de 1930 la capacidad total instalada era de 463, 563 kW, el 56.55% de origen hidráulico y el restante de origen térmico, y el número de plantas era de 588. El 73. 8% se destinaba a servicios públicos. Es decir, en cuatro años la industria creció en 64.1% en su capacidad, muy por arriba del crecimiento de la economía, lo cual en parte se explica por ser el gobierno el principal consumidor de energía eléctrica en actividades no productivas; y ello, se explica cuando hacia 1933 la potencia instalada era de 542, 953.28 kW (73, 390 kW de aumento), de los cuales, el 61.73% eran de origen hidráulico. El número de plantas en ese año era de 899 (311 empresas más).

Es de observarse que los años 20s y 30s se caracterizaron por una fuerte consolidación de los monopolios extranjeros en la industria eléctrica. En 1935 de \$375, 015,915.00 pesos invertidos en esta rama, \$145, 167,078.00 correspondían a capitales ingleses, \$10, 987,643.00 a estadounidenses y sólo \$19, 019,558.00 a mexicanos, y el resto de otras nacionalidades. Esta situación propició, en alguna medida, revivir la intención de los pequeños industriales y comerciantes por organizarse con el propósito de crear un poder de negociación en la vida política y económica nacional, frente a los grupos del exterior; además de estar en contra de las tarifas exorbitantes y la disparidad de los precios pagados por los grandes consumidores frente a los pequeños.

Sin embargo, tal expansión se vio disminuida (no del todo) por la gran crisis de 1929 que afectó fuertemente tal crecimiento entre 1930 y 1933; la generación de kW disminuyó en esos años y hasta 1934 no logró recuperar el nivel que tenía en 1930 (463 563 kW), por lo que muchas microempresas eléctricas quebraron, pues en cinco años (de 1930 a 1935) pasaron a ser de 670 pequeñas empresas a tan sólo 199; y en consecuencia, el personal total ocupado pasó de 13, 301 en 1930 a 7,527 en 1935.

1.1.4. Las empresas eléctricas entre 1940 y 1960

Es evidente que a cada crisis económica, el fenómeno de la contracción respecto de la oferta de bienes manufacturados, en este caso por parte de los países centrales, provoca una serie de problemas; y, para nuestro caso, las exportaciones primarias y la escasez de divisas propiciaron el proceso de sustitución de importaciones. Empero en el cardenismo se inició un proceso de cambio, de tal forma que la economía creció 4.5 % gracias a una política fiscal y monetaria expansionista, y el gasto del gobierno federal aumentó en un 150% con una importante reorientación hacia el gasto económico y social. ⁽²⁵⁾ Se puede inferir que se sentaron las bases para que el periodo económico 1940-1955 se haya caracterizado primero, por un crecimiento lento y, posteriormente, por una aceleración del crecimiento a partir del sexenio de Miguel Alemán.

También resultó evidente que en este proceso económico contribuyeron primordialmente: la Segunda Guerra Mundial; el notable aumento considerable del

⁽²⁵⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, La ***“Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social”***, Ciudad de México, Rev. Alegatos, UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 17, 1991, enero-abril, pp. 102 a 104; al abordar a WILKIE W. James, ***“La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social”***, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, traducción castellana por Jorge E. Monzón, 1978, 566 págs., elaboró una descripción respecto al manejo del gasto público por los gobierno pos-revolucionarios, por ello, “... Ha de señalarse que si en el libro recensionado se trata de calificar a los periodos post-revolucionarios, en lo político, económico y social, correspondería a ALEMÁN y a RUÍZ-CORTÍNEZ, ser propulsores de la Revolución “económica” con el antecedente de un CÁRDENAS identificado con la Revolución “Social”, sin menospreciar el elevado presupuesto asignado a lo “económico”, por éste (y equiparado con LÓPEZ-MATEOS), y el impulso de la Revolución “Equilibrada” que pretendió dársele al sexenio 1958-1964, equilibrio que osciló entre el 40% a lo económico y administrativo respectivamente, y lo restante a lo social (20%)...”.

gasto público y la depreciación del salario real con una aparejada inflación notable, la migración campo-ciudad y la emergencia del llamado charrismo sindical. ⁽²⁶⁾

Se deduce que la decisión tomada por el Presidente Cárdenas en expropiar los bienes de las empresas petroleras en marzo de 1938 los empresarios ante el temor de salir afectados por decisiones de corte socialista, disminuyeron la inversión en la industria eléctrica, lo que a su vez disminuyó el ritmo de crecimiento de la capacidad total instalada. Así el desarrollo económico requería un apoyo acrecentado del sector eléctrico, por lo que ya no bastaba intentar compaginar el interés privado de las empresas eléctricas y el “interés público” ⁽²⁷⁾, por el contrario, se requería una mayor participación en la producción de energía eléctrica, lo que ocurrió paulatinamente hasta consolidarse en 1960 con la mal llamada “nacionalización de la industria eléctrica” ⁽²⁸⁾.

Posteriormente, la paradoja (así lo pensamos) es que debido a la crisis de la industria eléctrica (1929-1945), se dieron los índices de crecimiento e inversión más altos en nuestra historia, por la convergencia de la industria eléctrica privada con la Comisión Federal de Electricidad. Dicho crecimiento (el más alto) se dio entre 1945 y 1955, con la acotación: la Comisión Federal de Electricidad (en adelante CFE; y *supra*, § 1.2.3.2) jugando un papel preponderante, desenvolviéndose en el incipiente sector público. En efecto, la convergencia entre la CFE y el sector privado, se sustenta desde sus inicios y al menos hasta 1955, en la tendencia a especializarse en plantas hidroeléctricas y, por otro lado, las empresas privadas en plantas termoeléctricas.

⁽²⁶⁾ MONTES, Eduardo, *¿Cómo combatir el charrismo?* México, D. F., Editorial de Cultura Popular S. A., 73, *in totum*.

⁽²⁷⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, Tesis profesional con Mención Honorífica, División de Ciencias Jurídicas, UNAM/ENEP "Acatlán", 1984, esp., pp. 186, 205; 273 a 280; y Capítulo IV; aunado a las conclusiones.

⁽²⁸⁾ ORTÍZ-MENA, Antonio, (coord.: Alicia Hernández Chávez), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Ciudad de México, coed., Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1998, *in totum*, pero esp., pp. 191 a 203.

La razón (así lo creemos) se fincó en lo económico y sobre ella gravitó la evolución y crecimiento de la CFE, realizando grandes proyectos hidroeléctricos como la construcción de la planta de Ixtapantongo en 1944, y que culminó con la gran planta “el Infiernillo” en 1965.

Caso contrario, el sector privado, optó por la inversión en plantas termoeléctricas dado que se obtenían ganancias de manera más rápida que en las plantas hidroeléctricas.

Ante esta diferencia, es importante señalar que en el crecimiento de la industria eléctrica del sector público, la inversión pública fue el detonante, pues aunque durante 1940-1944 fue pequeña, comparada con el decenio de 1945-1955 fue realizada de manera diferente y con más sentido político, pues en este periodo fue donde se dio el mayor crecimiento tanto en la tasa de inversión como en la capacidad instalada y en el capital fijo. Ahora bien, hay que marcar que las fuentes de financiamiento fueron muy diversas, al decir de MARTÍNEZ-DOMÍNGUEZ ⁽²⁹⁾, pues la industria eléctrica en manos de los dos sectores se financió de tal forma que la CFE en 1939 obtuvo presupuesto de: a) aportaciones del gobierno federal, b) un impuesto específico del 10% sobre el consumo de energía eléctrica, c) recursos propios derivados de la diferencia entre ingresos y egresos, d) empréstitos internos y en el extranjero, concertados con la garantía del gobierno federal y por intermediación, en aquel entonces, de NAFINSA ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ *Apud*, DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota pie (6), p. 143.

⁽³⁰⁾ La Ley Orgánica de Nacional Financiera publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1940, en el artículo 21 estableció que: “NAFINSA,..., además de las operaciones propias de las sociedades financieras o de inversión, instituciones fiduciarias y cajas de ahorros podrá: I. Comprar, vender o recibir en depósito, en administración o garantía, por cuenta ajena o propia, títulos o valores de cualquier clase; incluso las que ella emita, y hacer sobre ellos operaciones activas o pasivas de préstamo, reparto, opción o anticipo (...) III. Conceder o tomar opción de compra o venta sobre valores públicos o privados, nacionales o extranjeros. (...) IV. Obtener concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales, que aportará a empresas cuya creación promoverá (...) VI. Tomar a su cargo, por cuenta ajena, la administración de toda clase de empresas o sociedades o intervenir en ellas. (...) XIII. Garantizar a los inversionistas en toda clase de empresas, el pago oportuno de las amortizaciones, intereses o dividendos contenidos. (...) XIV. Suscribir contratos por cuenta propia, empréstitos públicos o privados. (...) XV. Conceder préstamos a corto plazo con garantía de valores o sin ella sólo a las empresas que controle o administre, y a largo plazo a toda clase de empresas. (...).

Tan es así que las empresas extranjeras (aunque financiaron sus proyectos con dinero propio), se vieron beneficiadas con las aportaciones del gobierno federal que llegaron a representar en 1950 el 46% de su financiamiento y los empréstitos interiores alcanzaron un 7% también del total de su presupuesto a invertir para este año; en cuanto a los empréstitos del exterior, representaron un 30%, ello, con mediación de NAFINSA y la CFE.

Tal financiamiento ilustra un intervencionismo estatal muy a la mexicana [sin autoritarismo y ajeno al socialismo] ⁽³¹⁾ ya que en la historia de las empresas eléctricas (fundamentalmente privadas) se caracterizó por ⁽³²⁾: a) el término del desarrollo autofinanciado de las empresas privadas y el inicio de otro, en donde el financiamiento directo o indirecto por parte del Estado en la rama fue central para su desarrollo; y b) el cierre del periodo de exclusividad (a partir de 1983 los releva el Estado con el concepto de “áreas estratégicas”) de las empresas privadas en la producción de energía eléctrica.

Se inicia además un fase intervencionista de importante intensidad en la producción de energía eléctrica que deviene en la expansión de la Administración Pública, pues en 1940, Nacional Financiera [*vid*, nota a pie (30)] compró las acciones de la Compañía Eléctrica Chapala, S. A., junto con sus filiales: Compañía Eléctrica Morelia, S. A., Compañía Eléctrica Guzmán, S. A., Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A. y Compañía eléctrica Manzanillo, S. A., (cuyo antecedente se remonta al año de 1893, cuando la ciudad de Guadalajara recibió la energía hidroeléctrica que suministraba la Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica, aprovechando las cataratas de Juanacatlán, situadas en río Santiago; en los primeros años de este siglo, esta empresa cambió su denominación al adquirir los tranvías de *Guadalajara Tramways Light and Power Company*; posteriormente la *Hydroelectric and Irrigation Company of Chapala* adquirió todos los bienes,

⁽³¹⁾ ORTÍZ-MENA..., *supra*, nota a pie (28), p. 154.

⁽³²⁾ DE LA GARZA-TOLEDO..., *supra*, nota a pie (6), p. 154.

derechos y concesiones de la *Guadalajara Tramways* con la intención de controlar toda la generación y venta del fluido eléctrico en el estado de Jalisco y para competir con otras empresas que operaban en Zacatecas y San Luis Potosí. En 1926 la sociedad fue reorganizada y cambió su nombre por el de Compañía Eléctrica Chapala, S. A. y las transfirió a la recientemente creada Nueva Compañía Eléctrica Chapala (constituida con un capital de tres millones de pesos), que se convirtió en una sociedad anónima de participación estatal mayoritaria, con capital netamente mexicano; aunado a otras compañías menores que fueron compradas también por el gobierno en ese mismo año e incorporadas a este grupo.⁽³³⁾

Se deduce al tenor de los datos de GARZA-TOLEDO⁽³⁴⁾ que el grupo creció de tal forma que en los siguientes rubros se ilustra su desarrollo y avance:

1.- Hacia 1944 los activos del grupo (NAFINSA) se incrementaron, pues de 26.8 millones de pesos aumentó en 1953 a 143.4 millones de pesos (arriba del 500%) y,

2.- Para 1956 la mayor parte de las acciones del grupo de la Chapala las tenía el gobierno federal, Nacional Financiera, la CFE y el Banco de México.

⁽³³⁾ RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ..., *op. cit.*, nota a pie (11) p. 27, sin menoscabo de los datos encontrados en DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6), pp. 154 y 155, y para referirnos concretamente al caso de la Compañía Eléctrica Morelia, S. A. cuyas plantas a esa fecha eran las de San Pedro, las de la división Morelia, con tres unidades y con una capacidad total de 1 265 kW; la de San Pedro división Uruapan, con dos unidades y capacidad total de 390 kW; la de San Juan, en la división anterior, con dos unidades y capacidad total de 240 kW y la de Los Reyes, en la división Los Reyes, con dos unidades y capacidad total de 550 kW. En 1944 su capital era de 1 millón 700 mil pesos. También adquirió la Compañía Eléctrica Guzmán S. A. que contaba con la planta antigua de Piedras Negras, con dos unidades de 360 kW en total, y la planta nueva de Piedras Negras con dos unidades de 520 kW en total, y la planta nueva de Piedras Negras con dos unidades de 520 kW en total. Su capital en 1944 era de 180 mil pesos. Otro tanto hizo con la Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A. que contaba con una planta hidroeléctrica de 180 kW. En 1944 su capital era de 500 mil pesos. Otras compañías también adquiridas fueron El Progreso, S. A. y Electra. La Compañía Eléctrica de Manzanillo se unió al grupo con 170 mil pesos de capital, después de 1941, al igual que la Compañía Hidroeléctrica Mexicana.

⁽³⁴⁾ *Apud*, DE LA GARZA-TOLEDO..., *supra*, nota a pie (6), pp. 155 y 156.

3.- En 1930 la capacidad instalada del grupo era de alrededor de 18 mil 700 kW, la cual se incrementó en 1940 a 75, 200 kW, y en 1950 a 99, 425 kW.

4.- Y aunque pareció darse un descenso en el periodo de 1950 a 1959, cuando solo se agregaron 11, 900 kW, no dejó de ser significativo el avance con un total de 111, 325 kW de capacidad.

A pesar de los efectos “positivos” de la industria eléctrica del grupo en cuestión, a finales de 1940, cabe apuntar que la CFE contaba con una capacidad productiva instalada de 800 kW la cual, comparada con lo que producían las empresas privadas, resultaba muy endeble. Sin embargo la puesta en marcha de la primera unidad de la planta de Ixtapantongo en 1944, que se construyó con una capacidad generadora de energía de 28, 000 kW para surtir al centro del país a través de la venta en bloque de energía a la MEXLIGHT, fue, para la época, un suceso que marcó un importante punto de referencia en la historia de las empresas eléctricas ante la intervención del Estado en la actividad económica del país, cuyo inconveniente desde el punto de vista doctrinal e histórico fue que estas operaciones nunca fueron transparentes, pues los contratos celebrados no se dieron nunca a conocer públicamente.

Sin embargo, los datos marcan que hasta 1945 habían sido invertidos por la CFE 50 millones de pesos, lo que le permitió contar con una capacidad generadora de energía total de 165, 281 kW ⁽³⁵⁾, en un lapso de cinco años (hacia el 30 de Agosto de 1950). Ello sirvió para que en 1949 el 80% de la producción de las plantas de la CFE se destinara a robustecer las necesidades de tres sistemas: el de la MEXLIGHT, el de Torreón-Laguna-Chihuahua y el Puebla-Veracruz; el 10.5% se entregaba a siete empresas de segunda importancia y el 9.5% restante se distribuía entre los pequeños sistemas y plantas aisladas operadas por la

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, nota a pie (6), pp. 156 y 157, De los cuales 93 778 correspondían a las hidroeléctricas, 50 500 a las de vapor, 6 828 a las de diesel, y 14 175 a las de móvil diesel. Las plantas más importantes eran la de Ixtapantongo, México, con 56 mil kW, la de Santa Bárbara, México, con 22 525 kW y la de Gómez Palacio, Durango con 25 mil kW.

Comisión; aunque entre los años de 1950 a 1959 se inauguraron múltiples plantas lo que se reflejó en el desarrollo expansivo de la capacidad generadora de energía total de la CFE ⁽³⁶⁾.

Tal expansionismo (de la CFE) propició que MEXLIGHT de 1940 a 1943 no creciera en su capacidad generadora de energía y se reflejara en la disminución de la misma con un total de 2, 240 kW en sus generadores térmicos, pese a que en 1944 se incrementó en 25, 000 kW con la planta de Nonoalco cuya producción de energía se elevó en 1947 a 23, 000 kW; y al amparo de estos datos indicaron en su momento que MEXLIGHT no aumentó su capacidad de generación térmica pero sí la hidráulica, con un sistema de red de transmisión que funcionaba con seis voltajes diferentes: 85, 60, 44, 20 y 150.

Queremos resaltar sin embargo que desde principios de los años cuarenta, MEXLIGHT solicitó no solo aumento de tarifas, sino que el gobierno federal le liquidara sus adeudos pendientes, para poder organizar una nueva compañía en la que se agruparan la de Fuerza del sureste de México, la de Luz y Fuerza de Toluca y la Meridional de Fuerza, lo anterior como condición para expandirse y mantener el suministro en el D. F. porque argumentaban haber perdido su crédito y haber aumentado sus egresos debido a los altos sueldos y salarios fijados en los contratos colectivos con el SME, y aseguraban que de 1903 a 1948 habían invertido 487 millones de pesos y que desde 1913 se habría visto imposibilitada para pagar dividendos a sus tenedores de acciones comunes y desde 1931 a los de las preferentes.

Por ello en 1948 se empezó a preparar una importante reorganización financiera de la empresa, gracias a la cual se redujo la deuda a largo plazo y mejoro la estructura de capitalización, pero incrementando la deuda a largo plazo.

⁽³⁶⁾ *Ídem*, nota a pie (6), en donde se destaca: dos bocas con 24 500 kW; La Laguna, con 55 000 kW, chihuahua, con 45 000 kW; Santa Bárbara, con otros 45 050 kW; Tingambato, con 135 000 kW; 50 00 kW más en Ixtapantongo; Teomaxcal, con 105 560 kW; el durazno, con 10 500 kW; San Jerónimo, con 30 000 kW; El Cóbano, con 52 200 kw, Ciudad Obregón, con 15 000 kW; Guaymas, con 25 000 kW, Encanto, con 10 000 kW y otras de menor capacidad.

Ante esto, a partir de 1950 y hasta 1959 la compañía instaló 207, 000 kW para llegar a contar con una capacidad de generación de 584, 995 kW, esto es, un aumento de 377, 995 kW más (representó para MEXLIGHT un incremento en su capacidad generadora de energía del 282.60% aproximadamente).

Parecería que el apoyo financiero del gobierno federal en el contexto del intervencionismo estatal, resultaba vital para los intereses del sector privado, cuando menos en este caso, pues para el objeto de la investigación, resultaría que desde esa época, el sindicato de electricistas contaba con ya un importante poder político.

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

La Compañía Eléctrica Mexicana del Norte, S. A.; constituida el 12 de mayo de 1955, adquirió los bienes y derechos de las siguientes compañías: a) Compañía Agrícola de Fuerza Eléctrica del Río Conchos, S. A. y la Compañía Nacional de Electricidad; la Compañía Eléctrica Mexicana del Centro, S. A., constituida el 31 de marzo de 1955, adquirió los bienes y derechos de las siguientes empresas: a) la Compañía Hidroeléctrica Guanajuatense, S. A., b) Hidroeléctrica Queretana, S. A., c) *Central Mexico Light and Power Company, Limited*, d) *Guanajuato Power and Electric Co.*, e) *Michoacan Power Co.*, f) Compañía Nacional de Electricidad; la Compañía Eléctrica Mexicana del Sureste, S. A., constituida el 19 de mayo de 1955, adquirió los bienes y derechos de las siguientes compañías: a) *Puebla Tramway, Light and Power Co.*, b) Compañía Hidroeléctrica de Puebla, S. A., c) Compañía Eléctrica Mexicana, S. A., d) Compañía de Luz y Fuerza Motriz de Orizaba, S. A., e) Compañía Eléctrica de

Córdoba, S. A., f) *Veracruz Electric Light, Power and Traction, Limited.*; la Compañía Eléctrica Nacional, S. A., constituida el 19 de mayo de 1955, le fueron transmitidos los bienes de las compañías: a) Abastecedora Luz y Fuerza Agua, S. A., y b) Nacional de Electricidad, S. A.; la Compañía de Electricidad de Tampico, S. A., que se constituyó el 21 de mayo de 1955, adquirió los bienes y derechos de la Compañía Eléctrica de Tampico, S. A.; la Compañía Nacional de Bienes Raíces, S. A.; y por último, la Compañía Eléctrica de Mérida, S. A., constituida de mayo de 1955, adquirió los bienes y concesiones de la Compañía de Electricidad de Mérida, S. A.⁽³⁷⁾

Esta agrupación de empresas, que originalmente estaban diseminadas en todo el territorio nacional, habría de facilitar posteriormente su integración con la CFE.

Cabe señalar que la Impulsora de Empresas Eléctricas realmente la *American Foreign and Power Company*, integrante del principal grupo de empresas extranjeras en nuestro país tenía hacia el año de 1944, 220.9 millones de pesos de activos fijos, los cuales se acrecentaron en 1953 a 315.6 millones de pesos. Esto ejemplifica el desarrollo de la industria eléctrica mexicana, pues las ganancias generadas le permitieron autofinanciarse en un 33%, y el resto, provinieron de préstamos de la compañía estadounidense Empresas Eléctricas Mexicanas.

1.1.5. Hacia una síntesis del desarrollo industrial eléctrico mexicano

Hay dos posturas históricas en torno a la evolución de la industria en nuestro país.

La primera referida a los datos descritos por RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, GALARZA, IGLESIAS-MEZA, y GARZA-TOLEDO que se traduce a describir la

⁽³⁷⁾ RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ..., *supra*, nota a pie (11), pp. 25 y 26.

organización de las primeras empresas y de las primeras personas físicas que por la vía jurídica (concesión y contratos) colaboraron con el Estado mexicano en la prestación del cometido de generación y distribución del fluido eléctrico.

La segunda que se desarrolla en el ANEXO UNO, y que ilustra la forma en cómo se fueron presentando y cambiando las formas en como funcionaron y organizaron las primeras empresas eléctricas hasta la culminación de un proceso que a la luz de la historia tiene mucho que enseñar, sea en lo político, laboral, sindical, económico y jurídico, esto es, desde las primeras personas físicas y sociedades concesionarias de la generación, transmisión, distribución y venta de energía eléctrica como la *Société du Necaxa* y de los señores Siemens y Halske (absorbida por *Mexican Electric Works*), pasando por la adquisición de derechos, acciones y/o propiedades de varias compañías como la *Mexican Electric Works*, la de las Fuerzas Eléctricas de San Ildefonso, S. A., la *Mexican Gas and Electric Light*, por parte de la MEXLIGHT, cruzando por la creación de sus subsidiarias y su proceso de “mexicanización”, hasta llegar a la creación y extinción del organismo “Luz y Fuerza del Centro” (**ver anexo uno**).

Por ello, y ante la manera en cómo hemos descrito su evolución en el espacio y en el tiempo, se verá en consecuencia el enfoque de otro tipo de desarrollo: el de sus antecedentes y evolución jurídica.

1.2. Antecedentes jurídico-normativos, políticos y económicos de la Industria eléctrica: un proceso inacabado de organización y funcionamiento estructural

Desde la primera empresa (*vid*, § 1.1.1) instalada en nuestro país que marca los inicios de la industria eléctrica hasta las postrimerías de los años veintes (particularmente hasta 1926) se careció de un marco jurídico *ad hoc* para controlar a una naciente industria.

Pero a pesar de ello, la concesión, como acto jurídico emanado del ejercicio de la función administrativa jugó un papel decisivo, pues (y sigue siendo para otras tareas) en alguna medida el acto jurídico-administrativo por excelencia mediante el cual se autorizó la generación de energía eléctrica. Independientemente de la naturaleza jurídica de este acto, porque la doctrina aún debate al respecto, correspondió al gobierno de Porfirio Díaz el otorgamiento de ésta a inversionistas mexicanos y extranjeros, que vieron en esta nueva actividad, la posibilidad de obtener jugosas ganancias.

En consecuencia, y a diferencia de la normatividad vigente, la actividad para la generación y distribución del flujo de electricidad ha pasado por la creación de órganos creados *ex profeso* como la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza de 1923, la Comisión Nacional de Fuerza Motriz de 1926 y el Banco de la Industria Eléctrica de 1939; así como de una variada y prolija actividad legislativa tanto de origen (formal por la vía de leyes y decretos) como por atribución (material por la vía de reglamentos y decretos) de los poderes legislativo y ejecutivo respectivamente, que van desde el Código Nacional Eléctrico de 1926, seguidas de una reforma constitucional en 1934 y el Plan Sexenal de 1934, que concreta la creación de la Comisión Federal de Electricidad; la Ley de la Industria Eléctrica de 1938 con su respectivo reglamento de 1940 que fue objeto de reformas legales (Decreto que reformó la Ley de la Industria Eléctrica el 31 de diciembre de 1941) así como el reglamento respectivo del 11 de septiembre de 1944.

Este panorama normativo cuando menos hasta 1944, jugó el papel que le correspondió en su época, y para ello, elaboramos una descripción (finalmente comparativa) de cómo esta primera fase jurídica se ha dinamizado y evolucionado hasta nuestros días con todo y la extinción de Luz y Fuerza del centro en el año de 2009.

1.2.1. Incipiente regulación y el manejo de las concesiones

Como se ha señalado, el ordenamiento jurídico en materia de generación y distribución (comercialización) de energía eléctrica, en los primeros años del desarrollo del sector fue bastante escaso, lo que permitió que se constituyera rápidamente una concentración de la riqueza producida por el ánimo de lucro de las compañías, quedando la distribución sometida (así lo consideramos) a las normas de Derecho Privado prevalecientes en el contexto de las reglas de comercialización.

Los municipios nunca estuvieron en condiciones de reglamentar a las compañías, su impotencia política y económica los colocaba en una situación desventajosa aun en asuntos que afectaban las facultades más ordinarias; y por lo que toca a las cuestiones básicas de tarifas y servicios, se encontraban supeditadas tanto a las autoridades estatales como federales. Aunado al debilitamiento de los Estados que procedió principalmente a la apropiación por parte del gobierno federal del dominio de las fuentes de riqueza e ingresos en las que se fincaban las finanzas públicas y del otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales, como el derecho de otorgar concesiones sobre aguas.

Terminada la dominación española las municipalidades continuaron ejerciendo el dominio sobre el uso de aguas, pero hacia 1880 los Estados se fueron apropiando de dicha facultad, mediante la aprobación de leyes estatales que determinaron las condiciones para su traspaso y explotación por particulares. Sin embargo, la ley del 5 de junio de 1888 dejaría en manos de jurisdicción federal todos los ríos navegables, lagos y canales, dándose al Ejecutivo Federal amplias facultades en materia de policía y reglamentación, autorizándolo para otorgar nuevas concesiones y designándose a la Secretaría de Fomento como único

conducto para obtener derechos sobre aguas, lo anterior, de acuerdo al Dr. Ernesto GALARZA⁽³⁸⁾.

La ley de 6 de junio de 1894 amplió las facultades del Ejecutivo para otorgar concesiones para irrigación como fuerza motriz para fines industriales, DÍAZ-BAUTISTA ⁽³⁹⁾ apuntó que en dicho documento se acentuaba "... el establecimiento del concepto de control federal sobre los recursos hidráulicos nacionales, el concepto de concesión, la sujeción a control federal de todas las corrientes de agua existente y conferir al Poder Ejecutivo la autoridad adecuada para otorgar concesiones de irrigación y generación de energía eléctrica para propósitos industriales..."; pero además se otorgaron "...exenciones fiscales, por un lapso de cinco años, a las plantas hidroeléctricas, también a equipo importado, y se atribuía al gobierno federal la facultad para expropiar (con su debida indemnización) los predios susceptibles de ser utilizados por los inversionistas privados para la instalación de las plantas de generación. (...) también preveía que la fijación de las tarifas eléctricas estaría sujeta a la aprobación del gobierno federal...".

La aplicación y ejecución de dicho cuerpo normativo benefició *ipso facto* en 1895 a varias empresas al otorgárseles la concesión para aprovechar una caída de agua a la empresa Textil San Ildefonso, también a Industrial de Orizaba, Luz y Potencia de Pastizuelo, Mexicana de Electricidad y Seguros Braniff, las cuales en ese tiempo representaban para el progreso industrial, un factor de gran importancia debido a la capacidad para generar energía eléctrica representada en kilovatios.

Cabe señalar que atento a las fuentes, en este caso la de ROMERO ⁽⁴⁰⁾ que algunos Estados habían seguido otorgando concesiones y cobrando derechos

⁽³⁸⁾ GALARZA..., *op. cit.*, nota a pie (8), p. 132, 133 y 134.

⁽³⁹⁾ DÍAZ-BAUTISTA..., *op. cit.*, nota a pie (7), p. 19.

⁽⁴⁰⁾ ROMERO, Laura, "*Industria Eléctrica, sindicalismo y estado en los 20s. El zunismo y la 'Hidra'*", Guadalajara, Jal., Estudios Sociales, vol., 1 núm., 3, 1985, pp. 53-62; Para ilustrar que un gran ejemplo de

sobre aguas con el pretexto de que ciertas corrientes eran de jurisdicción dudosa, situación que originó numerosos intentos por revertir tal supuesto, y para el caso, mediante la ley de 1896, que pretendió trasladar como competencia federal (a la Secretaría de Fomento y Colonización) todas las facultades relativas al otorgamiento de concesiones y permisos para el uso de aguas con relación a la generación de electricidad; la ley del 18 de diciembre de 1902, que prevenía que ninguna concesión, de cualquier clase que fuese válida por un período de más de veinte años, podía entrar en vigor antes de ser aprobada por el Congreso, declarando que todas las concesiones eran “temporales y revocables”; y la reforma al artículo 72 de la Constitución (la de 1857) en junio de 1908 que le concedía facultades al Congreso para definir y determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y para promulgar las leyes para su uso y desarrollo; originando con ello, la confrontación entre el gobierno de Porfirio Díaz y los estatales y municipales, sobre todo éstos últimos que querían mantener la competencia para el otorgamiento de las concesiones.

Esta confrontación gubernamental se sumó el más grave defecto como instrumento de reglamentación y control: la duración excesiva de las concesiones. En 1889, la Compañía Industrial de Orizaba obtuvo concesión perpetua sobre el Río Blanco; las concesiones Vaquié, Brockman y Pugibet no estipulaban el término durante el cual serían válidas; y las franquicias y concesiones de la MEXLIGHT (*supra*, § 1.1.2 párrafo *in fine*) (constituida en 1902 y sustento y antecedente de Luz y Fuerza del Centro) le garantizaban el monopolio eléctrico sólo durante el período de 1905-2002. La ley de 6 de junio de 1894 había estipulado el término de diez años como límite máximo para las concesiones

la “estadualización” de las concesiones relativas a la energía eléctrica, del manejo discrecional y de la escasa vigilancia y supervisión en la generación, distribución, transmisión y comercialización de la energía eléctrica es el de la Compañía Hidroeléctrica e Irrigadora de Chapala, donde su fundador Manuel Cuesta Gallardo había sido gobernador provisional dos veces en 1911. La compañía apodada como “la Hidra” estaba exenta de gravámenes fiscales. El gobernador José Guadalupe Zuno rescindió el contrato que la compañía había celebrado en sus orígenes porque ésta nunca cumplió con la transformación subterránea de la red aérea de alumbrado, traspasó los límites que habían sido señalados para generar, transformar y distribuir el fluido eléctrico, entre otras; por lo que se pedía se condenara a la empresa al pago de los impuestos que se habían dejado de percibir.

hidráulicas; pero, al igual que el decreto de 1902, que limitaba a un periodo de veinte años toda clase de concesiones, nunca se le dio debido cumplimiento, porque según opinión de los ministros del gabinete, plazos tan cortos ahuyentarían el capital.

Pero no bastaba con dicha confrontación, pues aunado a ello, continuaron los cambios legales y se procedió a modificar otra vez la Ley de Aprovechamiento de Aguas de 1910 en cuanto a los plazos de las concesiones, estableciendo que no podían ser menores a veinte ni mayores de noventa y nueve años, aunque hay que señalar en el decreto del 11 de julio de 1921 (publicado en el D.O.F), tuvo como contenido la reinstalación del límite de veinte años para las concesiones, pero a pesar de ello, entre 1923 y 1928 se otorgaron concesiones por cincuenta, sesenta y ocho y ochenta años.

Ante tanta diríamos confusión legislativa y por ende reglamentaria [por las disparidades de criterios [*vid*, nota a pie (38) y (40)] todo devino en un incumplimiento de los lineamientos jurídicos y sus constantes modificaciones permitieron un lucro desmedido y la consolidación de los privilegios de los concesionarios extranjeros en perjuicio del capital y empresarios nacionales aunado a los cambios constantes en el aparato funcional integrado por autoridades sin la menor idea para desarrollar políticas gubernamentales al momento de otorgar concesiones, o reglamentar y supervisar las actividades de las empresas concesionarias, lo que terminó por convertirse en un verdadero caos en la Administración, soportado por una absoluta insuficiencia e ineficacia al momento de ejercer el control por la falta de una clara y transparente regulación adecuada durante los primeros años de la industria, lo que provocó un otorgamiento de concesiones irresponsable y alejado del interés de la población, que exigía formar parte del desarrollo que se había concentrado en el centro del país.

RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ ⁽⁴¹⁾, afirma que "... la regulación y el control de los recursos hidroeléctricos en México, a través del sistema de concesiones, fueron un fracaso; ya que algunas concesiones no estipulaban el término o bien señalaban derechos a perpetuidad y la mayoría de las empresas extranjeras apoyaban sus exigencias en el argumento de que de no obtener resoluciones favorables a sus peticiones, estarían impedidos de realizar inversiones en México..."; aunamos en gran medida la falta de experiencia en materia eléctrica y de instrumentos que permitieran al Estado regular formalmente las tarifas además de la calidad del suministro, sin olvidar que la dictadura imperante resultaba ser un escollo (aunque hay quien opina lo contrario) lo que explica de manera contundente la incertidumbre en la que se encontraba el periodo inicial de esta actividad industrial.

Ahora bien, tampoco podemos negar que hubo intentos por realizar las cosas como deben de ser, en esto, GALARZA ⁽⁴²⁾, es claro al describir que en las concesiones otorgadas por el Estado (en especial el gobierno federal) se expresaba, "la cantidad de agua de que podía disponerse, la cantidad de corriente eléctrica que debía generarse, la fecha en que debía entregarse la corriente para el consumo público y los intereses comerciales representados por el concesionario; sin menoscabo de las disposiciones relativas al 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 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. Las concesiones dadas después de 1916, frecuentemente prohibían el trabajo de menores y obligaban a los concesionarios a emplear un porcentaje mínimo de trabajadores técnicos de nacionalidad mexicana".

⁽⁴¹⁾ RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ..., *op. cit.*, nota a pie (11), p.18.

⁽⁴²⁾ GALARZA..., *op. cit.*, nota a pie (8), p. 143.

Sin embargo y como sucede aún, con el paso de los años comenzaron a suscitarse inconformidades tanto de los usuarios del “servicio” ⁽⁴³⁾ que organizados en asociaciones defendían sus intereses frente a los abusos de las empresas (ahora la PROFECO por las tarifas excesivas, por discriminación de precios y deficiencias del suministro); sino también por parte de los gobiernos municipales por los problemas jurídicos que se planteaban al momento de la renovación de los contratos celebrados con los particulares para el suministro de energía eléctrica para el alumbrado público que se realizaban por periodos de cinco años. No escapó que se sumaron los pequeños empresarios y comerciantes que requerían de la energía y no se las proporcionaban con la misma calidad que a los grandes industriales. En el decir de DÍAZ-BAUTISTA ⁽⁴⁴⁾, estas deficiencias forjaron los primeros grupos de resistencia contra los monopolios extranjeros.

En el marco constitucional y a pesar del estallido de la Revolución Armada de 1910, el sector eléctrico (como ya lo apuntamos) no tuvo cambios significativos, pues en la Constitución Política de 1917, a pesar de que generalmente no es mencionada como un antecedente jurídico de la industria eléctrica, lo es en la medida de que marca realmente un parte aguas en la concepción de la propiedad en el artículo 27 en cuyo Primer Párrafo se estableció que:

⁽⁴³⁾ *Infra*, nota a pie (47), pp. 63 a 67; en donde se halla la tesis de que la idea del concepto servicio público (de corte francés) y acorde a la Teoría de los Cometidos del Poder Público, el autor, considera que para ésta, el concepto está matizado como “.. servicio público en sentido estricto...”, pues para esta teoría, es una “... tarea concreta...” cuyos destinatarios tiene la calidad de “usuarios”. Empero y a partir de 1983 (con las reformas a la Constitución General de la República mexicana) siendo ya la electricidad parte de los cometidos esenciales, ya no es adecuado integrarla al contenido del concepto servicio público, pues sus características cambian. (*vid*, cuadro de clasificatorio de la teoría de los cometidos, anexo como ANEXO-TRES).

⁽⁴⁴⁾ DÍAZ-BAUTISTA..., *op. cit.*, nota a pie (7), pp. 21 y 22: anota que también los intelectuales mexicanos expresaron sus quejas contra el monopolio extranjero. “Andrés MOLINA-ENRÍQUEZ, en una serie de artículos publicados en *El Economista Mexicano*, durante el invierno de 1905-1906, manifestó su desacuerdo con el hecho de que las concesiones para la generación de energía tuviesen duración indefinida, se otorgaran exenciones de impuestos excesivas y no existiera una regulación efectiva de tarifas. Sugiere una regulación sobre las concesiones para no otorgarse a perpetuidad y estandarizar el régimen de exenciones (las autoridades federales debían revisar las tarifas cada quinquenio). MOLINA también sugirió que los impuestos se establecieran en relación con un nivel de precios de la electricidad, que un porcentaje de la recaudación obtenida se destinara a subsidiar las obras de irrigación y el desarrollo industrial; que la política regulatoria de tarifas debería considerar los costos reales de la energía y las diferencias regionales de nivel de ingresos, y la elaboración de un plan nacional para la utilización de los recursos hidráulicos.”

La propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Mientras que el Párrafo Sexto del mismo artículo se consagró como el fundamento jurídico-constitucional de la concesión.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

Es decir, a pesar de que no se incluyó como tal el concepto de energía eléctrica o electricidad (como ahora los artículos 27 y 28), el Constituyente de 1916-17 otorgó a la Nación el carácter de propietaria original de tierra y aguas y por ende el derecho de imponer las modalidades que dictara el interés público a la propiedad privada que en su origen le pertenecían y que el Estado como administrador de dichos bienes nacionales debía de justificar el otorgamiento de concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales como el agua. Así ROSENZWEIG-MEDIALVA ⁽⁴⁵⁾ agrega que la concepción liberal que se tenía de la propiedad privada se ve modificada de tal forma que es al Estado a quien corresponde la potestad de imponer a la propiedad privada las modalidades que considere pertinentes de acuerdo con el interés nacional.

⁽⁴⁵⁾ ROSENZWEIG-MEDIALVA, Francisco L., *El sector eléctrico en México: evolución, regulación y tendencias*, Ciudad de México, Porrúa, 2007, p. 112.

1.2.2. Marco jurídico de la industria eléctrica 1926-1944 mexicana: una aproximación a la certidumbre jurídica del cometido federal energético

Señalar como transición a este párrafo el marco jurídico específicamente enfocado a la industria eléctrica en nuestro país, es con la finalidad de acotarlo a un espacio y tiempo determinados por razones no solo históricas, sino también a las cuestiones políticas que se derivan del ejercicio del poder político, sobre todo porque es un periodo aún plagado de convulsiones político sociales y económicas que no permiten legislar adecuadamente y para tiempos largos.

Así y ordenados cronológicamente encontramos que la evolución de los documentos jurídicos van desde códigos, pasando por reformas constitucionales y legales así como la creación de leyes y reglamentos y desde luego, las bases para los planes gubernamentales. Para ello, se desarrollarán cronológicamente los principales y primeros cuerpos jurídicos inherentes a la regulación de la industria eléctrica en nuestro país.

1.2.2.1. Código Nacional Eléctrico de 1926

A mediados de la década de los veinte nuestro país se encontraba bastante atrasado en materia industrial respecto de los países industrializados en lo que se refiere al control jurídico de la industria eléctrica.

Es hasta 1926 (11 de mayo en el D.O.F.) que se emite el Código Nacional Eléctrico sin que dejemos de citar que estuvo influido por la normatividad estadounidense (por el *National Electric Code*) convirtiéndose en el primer instrumento regulatorio del sector eléctrico, y en consecuencia (en su denominación lo lleva) darle el carácter federal y por consiguiente atribuirle al Poder Ejecutivo Federal como facultad, la reglamentación, vigilancia y control de la generación de energía eléctrica, así como el establecimiento de los requisitos para la construcción, manejo y conservación de las instalaciones existentes de la misma; pues ya se mencionó que estas facultades podían ejercerlas los

gobiernos locales, lo que propiciaba que se suscitaran diferentes actos de corrupción y opacidad a favor de las empresas.

Y efectivamente el Código Nacional Eléctrico no sólo representó un avance, sino que dio al gobierno federal injerencia en la vigilancia del cumplimiento de condiciones técnicas para operar las plantas, mediante un sistema de inspecciones bianuales; o en su caso, suspender las concesiones, porque el legislador le atribuyó a dicha actividad, el carácter de utilidad pública, lo que daba indicios a la posibilidad jurídico-constitucional de expropiar.

Sin embargo, no se establecía claramente la forma en que las autoridades ejercerían sus facultades de reglamentación y control, pues la industria eléctrica para esos años, era compartida por varios organismos federales (Comisión Nacional de Fuerza Motriz, Secretaria de Hacienda, Industria y Agricultura, Economía) y no había claridad y coherencia en la legislación, porque se unía a esta falta de claridad que los políticos no estaban al tanto de todos los intrincados problemas de orden jurídico (constitucionales, legales y reglamentarios sin soslayo de los tratados y convenios internacionales) y técnico que subyacen en las relaciones entre el Estado y las empresas privadas nacionales y en especial las extranjeras.⁽⁴⁶⁾

La solución quizás se vislumbró con la técnica legislativa del Ejecutivo Federal: la reglamentación. Por eso el 9 de noviembre de 1928 se reglamentó el Código Nacional Eléctrico (aunque consideramos que la creación del código no sea facultad reglamentaria), mediante el cual se otorgaron poderes jurídicos a la Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo, y a través del Departamento de Control de la Industria Eléctrica, únicamente para regular las tarifas de suministro de energía eléctrica que abastecieran las empresas eléctricas, y obligar a las empresas o particulares concesionarios a celebrar contratos de suministro con sus consumidores, contratos que debían ser aprobados por el citado Departamento.

⁽⁴⁶⁾ WIONCZEK..., *op. cit.*, nota a pie (9) *in fine*, pp. 66 y 67.

Sin embargo y con la aparente certidumbre jurídica, algo que afectó su eficacia fueron en gran parte los innumerables cambios, traslados y reorganizaciones de los organismos reguladores; sin dejar de mencionar que hacia 1930 los Estados (Aguascalientes, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Zacatecas y Michoacán) y Municipios no estuvieron de acuerdo con la “federalización” de la industria eléctrica, por lo que se manifestaron en contra del código en cuestión.

Irrelevante es que después del Código Nacional Eléctrico hubo otras normas jurídicas menores relacionadas tangencialmente con la industria eléctrica, pero que su publicación solo afectó a los rubros de:

1.- La centralización de las concesiones por el uso de aguas en el gobierno federal según la reglamentación de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional publicada del 4 de febrero de 1930, y

2.- El establecimiento del impuesto por la generación de energía eléctrica que rebasara los 50 kW, según la Ley de impuestos sobre Empresas Eléctricas del 23 de diciembre de 1931.

1.2.2.2. Reforma constitucional de 1934: hacia la federalización del cometido de servicio prestacional de la energía eléctrica

Considerando el contenido de la reforma de 1934 al texto constitucional general de nuestro país, la primera interrogante nos hace pensar en la constitucionalidad del Código Nacional Eléctrico y sus efectos no solo políticos (por la resistencia de las entidades federativas a que se les redujeran sus facultades en la materia), sino jurídicos por el respeto irrestricto a la jerarquía normativa (como es el caso del Decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro) si es que se debe ver de manera ortodoxa la idea del Estado de Derecho, potenciando jurídicamente y políticamente al Poder Ejecutivo Federal.

Esta reforma consistió en la inclusión al artículo 73 de la Constitución –que establece las facultades del Congreso de la Unión, que textualmente dispuso lo siguiente:

*Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:... X. Para legislar en toda la república sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito y **Energía Eléctrica**, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones en forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. **En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica** en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción; participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectiva acuerden. **(Las cursivas negritas son nuestras)***

Esta reforma tuvo una única intención: concentrar políticamente lo que más adelante daría la pauta para ampliar las facultades del Gobierno Federal, en detrimento de las facultades de las entidades federativas, y en consecuencia, deteriorar al pacto federal iniciado en 1824.

Es cierto, resultó de gran relevancia la modificación al artículo 73, pero la modificación tal y como se encuentra incrustada, solo hace presumir que lo que se pretendía era solo darle el rango constitucional de manera expresa y así evitar cualquier argumento de anti o inconstitucionalidad. Pero eso no evitaba que el sector eléctrico dejara de estar en manos de empresas extranjeras primordialmente. Y su utilidad finalmente sentó las bases para las reformas de 1983 respecto de la rectoría económica y planeación democrática del desarrollo

como tareas exclusivas ⁽⁴⁷⁾ del Poder Público, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, heredero legítimo del Plan Sexenal de 1934. Es decir: hay más sustento de constitucionalidad a partir de 1983 que la que pudo haberse argumentado en 1934.

Innegable entonces que tales reformas constituyeron la base de la legislación en materia eléctrica actual y con el matiz federalizante que se supone se quería evitar a partir de 1917 y hasta antes de 1934, y que curiosamente parecería haberse vulnerado en el año de 2009 con el Decreto de Extinción de Luz y Fuerza del Centro (*vid*, § 4.2.1. se refiere al Capítulo Cuarto).

1.2.2.3. Plan Sexenal de 1934: un reflejo del carácter federalizante de las facultades del Ejecutivo Federal y del intervencionismo estatal

DE LA GARZA Y TOLEDO ⁽⁴⁸⁾ apunta, al momento de explicar el Plan Sexenal (del 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940) del Gral. Lázaro Cárdenas, que marcó el primer intento claro de intervención del Estado en la economía, que la industria eléctrica fue considerado de la siguiente manera:

“... Por lo que hace a la generación de energía (...) 1) el suministro de energía eléctrica se hará a un precio de tal manera reducido, que las empresas de producción agrícola e industrial funcionen y se desenvuelvan por la energía eléctrica y no para la energía eléctrica, 2) que el sistema de distribución de dicha energía se ramifique en nuestro territorio, de modo que desarrolle los núcleos industriales...”

⁽⁴⁷⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al derecho administrativo I*, (director) Porrúa, 2a. ed., México, 1994, pp. 58 a 67. En efecto, el autor adecua a la doctrina y al Derecho Constitucional y Administrativo, las reformas de 1983, bajo la teoría cuya paternidad se debe (hasta donde sabemos) a Enrique SAYAGUÉS-LASO, quien fuera profesor del autor, discípulo predilecto y adjunto posteriormente. Así, los cometidos esenciales encajan a la perfección con dichas reformas, en base a los imperativos constitucionales de: “áreas estratégicas” entre otros [*vid*, nota a pie (1)] que marcan la exclusividad estatal en algunos cometidos del Poder Público (en este caso en el ámbito federal) como lo sigue siendo (a pesar de la extinción de LyFC) el cometido energético en su modalidad de electricidad acorde al artículo 28 (en el Párrafo Cuarto) de la Constitución Política General mexicana.

⁽⁴⁸⁾ DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6), pp. 117 y 118.

En esta dirección, consideramos que el Plan no aclaraba el programa de electrificación, aunque ello no le quitaba al cometido de generación de energía eléctrica el carácter de interés social, enfocado específicamente a la búsqueda de una mayor satisfacción de la demanda agregada del consumo masivo y no sólo en lo que al renglón productivo se refiere, la intención se fundaba en el beneficio de los sectores del desarrollo en vías de crecimiento e ir eliminando las ya establecidas (las lucrativas y de interés privado). Con el Plan se iniciaba en alguna medida la “reivindicación” del interés colectivo ⁽⁴⁹⁾ con el del interés privado alineado en la industria eléctrica a la búsqueda del lucro desmedido, y de no ejecutarse por parte del poder público, no se podría invertir en la expansión de instalaciones de interconexión más modernas. Es cierto: implicaba un costo mayor, pero valía la pena, pues era mejor que hacerlo en los sistemas eléctricos dirigidos a los sectores industriales desarrollados ya establecidos, lo que tenía un costo menor.

1.2.2.4. 1938: avances jurídicos en el sector eléctrico, posicionamiento y fortalecimiento estatal

Si bien es cierto que desde 1933 se elaboró el primer proyecto para la ley de la industria eléctrica, no fue sino hasta en 1936 que se puso a consideración de los sindicatos electricistas, el contenido de una nueva iniciativa de ley y los cuales manifestaron su rechazo por considerarlo favorable a los empresarios. A pesar de ello ese mismo año comenzó la discusión de un nuevo proyecto de ley remitido por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, lo que dio confianza a los empresarios, que no dejaban de pensar en la posibilidad de una expropiación sobre la infraestructura industrial eléctrica, pues aún estaba reciente la efectuada sobre la industria petrolera.

Además de la preocupación que los empresarios sentían por los mecanismos legales que tenían que ver con la regulación de tarifas y el de fijación de utilidades, ambos aspectos hondamente criticados por este sector, a lo que el

⁽⁴⁹⁾ *Ídem*, nota a pie (27).

Ejecutivo Federal no prestó atención, pues si alguien no era afectado aún, eran ellos precisamente, si se considera que las empresas mexicanas eran las únicas que se sostenían en un periodo que oscilaba entre las dos guerras mundiales y sobre las cuales aún tenían cierto control con sus márgenes de ganancias. Sin embargo, apunta DE LA GARZA-TOLEDO [*supra*, nota a pie (6), p. 123] que:

“... los empresarios se desencantaron al poco tiempo cuando en la práctica se percataron de los efectos restrictivos de la ley, particularmente en lo referente a las tarifas. Esto tuvo consecuencias inmediatas sobre la inversión: 1939 fue el único año de esta etapa en que las empresas hicieron nuevas inversiones, en 1940 suspendieron tanto sus inversiones como sus planes de expansión. Por otra parte, en el verano de 1939, el secretario de Economía, Efraín Buenrostro, autorizó incrementos de tarifas a las compañías, en respuesta a la solicitud que habían hecho después de publicada la ley; sin embargo, dichos aumentos fueron suspendidos en 1940 por órdenes directas del Presidente de la República al secretario de Economía, por lo que pensamos que ambos hechos –suspensión de inversiones y efectos restrictivos de la ley– están ligados...”.

Pero al margen de lo descrito por nuestro autor, y como suele suceder, con el cambio de administración (ya con Manuel ÁVILA-CAMACHO) se levantó la resolución suspensiva y se concedió un aumento estimado en 30%, pero condicionado al compromiso de inversión de los ingresos obtenidos en la expansión de las instalaciones para abastecer a la Ciudad de México.

Finalmente la Ley de la Industria Eléctrica fue expedida el 31 de diciembre de 1938 y publicada el 11 de febrero de 1939 y su objeto consistió en la regulación de la generación de energía eléctrica, su transformación, su transmisión, su distribución, su exportación, su importación, su compra-venta, su utilización y su consumo, para su mejor uso, explotación y aprovechamiento en beneficio

colectivo; así como el estímulo al desarrollo y el mejoramiento de la industria eléctrica; fortaleciendo la fijación de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones, permisos y concesiones necesarias para desarrollar actividades relacionadas con esta rama de la industria.

Como se observará, hay ya aspectos relevantes de fortalecimiento estatal porque cabría agregar que en dicha ley según lo hace resaltar WIONCZEK,⁽⁵⁰⁾ entre otros preceptos que:

a) La aplicación y expedición de las disposiciones reglamentarias serían de competencia del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía Nacional (en adelante SEN); la utilidad pública de todos los actos relacionados con la industria eléctrica; el alcance de la denominación genérica “industria eléctrica”; supuestos en que se otorgarían concesiones y permisos para la producción de energía eléctrica, y lo que, en términos de dicha ley, se debía entender por servicio público.

b) Pero un punto fino así lo consideramos, es el de la regulación específica de la concesión. Decimos punto fino porque el derecho de preferencia y la exigencia de las prioridades estatales para aquella época, se ordenó a la prioridad primero a que el solicitante tenía que satisfacer al Estado la garantía para el mejor aprovechamiento del recurso natural y el mayor beneficio social; y la preferencia refrendada que sólo los mexicanos y sus sociedades tenían derecho a obtener concesiones, cuyos requisitos fueron el aprovechamiento de recursos naturales cuya propiedad o dominio correspondieran a la Nación y, cuando comprendieran el servicio público de abastecimiento de energía eléctrica;

⁽⁵⁰⁾ *Apud*, ROSENZWEIG-MEDIALVA..., *op. cit.*, notas a pie (45) y (9 *in fine*), p. 126.

c) Aún los de servicios mixtos, si se tomaba en cuenta la definición legal ⁽⁵¹⁾ de servicio público que para este caso, implicaba el abastecimiento de energía eléctrica para uso propio (menos del 60% de la capacidad de las instalaciones del beneficiario), con la obligación a entregar al servicio público sus excedentes después de cubrir las necesidades propias.

d) Ello incluyó además, que los concesionarios debían: mantener sus obras e instalaciones en condiciones satisfactorias para prestar el servicio y estar obligadas a invertir en las mismas los fondos destinados a esos fines; interconectar sus instalaciones con otras cuando a juicio de la SEN sea conveniente; suministrar energía a todo el que lo solicite dentro de la zona que comprenda la concesión; vender energía eléctrica en bloque a las cooperativas de consumidores, conforme a las tarifas especiales que fije la SEN; llevar una contabilidad separada; remitir anualmente a la SEN los balances generales, inventarios, el informe general presentado a la asamblea general de accionistas, entre otros; y, mostrar al personal de la SEN libros y documentos anexos a su contabilidad.

e) Incluía también la autorización de la SEN para la ejecución de cualquiera de las obras e instalaciones de la industria eléctrica en sus instalaciones, y esta dependencia inspeccionaría toda obra e instalación y realizaría actividades de vigilancia para comprobar si se ajustaban a las disposiciones legales y normas técnicas.

⁽⁵¹⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), p. 74. En el § 0. se hace estudio y referencia al concepto de servicio público contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, único ordenamiento que estableció un concepto al respecto, que dispuso: “se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, la prestación de estos servicios es de interés público. [...] La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública, el Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.”

f) La venta de energía eléctrica solamente podría efectuarse de conformidad con las tarifas fijadas y contratos aprobados por la SEN, quien escuchando la opinión del concesionario, estaba facultada para revisar, modificar y, en su caso, fijar nuevas tarifas o aprobar nuevos contratos del servicio que se tratase. Asimismo no podría venderse ni utilizarse en la República Mexicana ningún aparato eléctrico diferente, en sus características esenciales, a los dos tipos aprobados por la SEN.

g) En las cuotas a los consumidores estaban consignados los principios de no discriminación e igualdad al no poder enajenar la energía eléctrica en condiciones diferentes a aquellos que estuvieran en las mismas circunstancias.

h) Se destaca también que se recaudaría anualmente, al menos durante los 50 años de vigencia de la concesión un pago anual equivalente al 2% del valor de la propiedad, excluyendo las obras hidráulicas permanentes.

Curiosamente la CFE (*supra*, § 1.2.3.2) requería de las mismas autorizaciones que cualquier empresa particular para prestar el servicio público de abastecimiento, aunque la SEN potestativamente eximía a esta paraestatal de llenar alguno o todos los requisitos legales descritos y reglamentarios, a excepción de los de control técnico, vigilancia y policía.

En definitiva, el efecto jurídico de esta ley lo fue la abrogación del Código Nacional Eléctrico de 1926 y del decreto de 1936, consolidándose como la legislación básica de la industria eléctrica hasta la nacionalización de 1960.

1.2.2.5.- 1941-1944: novedades legislativas y cierre del primer periodo normativo en la industria eléctrica

La parte normativa se había ya consolidado y solo entre los años de 1941 y 1944 se elaboraron algunas modificaciones que vigorizaron la acción estatal (especialmente al gobierno federal) y con leves beneficios para los concesionarios de la industria eléctrica.

Tales beneficios y en alguna medida interpretadas directamente y sin perder los puntos de vista de DE LA GARZA-TOLEDO ⁽⁵²⁾, para ambas partes según la reforma a la ley de 1941, consistieron:

1.- En otorgar el derecho a los concesionarios para renovar sus concesiones por un periodo más, de 50 años como máximo, con la obligación por parte de estos de cubrir al gobierno federal un entero anual equivalente al 2% sobre el valor de sus inversiones de los primeros 50 años, suma que sería destinada a incrementar el patrimonio de la CFE.

2.- Adquirió rango legal lo que consideramos una variante de expropiación, en el sentido de que apareció el principio de reversibilidad de los bienes de los concesionarios al término de la concesión en el sentido de que al vencimiento de la concesión se podría retirar las instalaciones y disponer de todos los bienes propios del servicio a excepción de las obras hidráulicas, teniendo el gobierno federal el derecho de adquirirlos en el precio que fijasen peritos de una y otra parte, y un tercero en caso de discordia, así como el concepto de sistema de valores unitarios uniformes, como método para determinar el valor de las inversiones de las empresas.

3.- Se incluyó como causa de caducidad de las concesiones la circunstancia de que el concesionario no proporcionara al gobierno federal el entero anual del 2% sobre el valor de sus inversiones.

⁽⁵²⁾ DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6) pp. 146-153.

4.- De manera accesoria, tenemos dos visiones reglamentarias, la del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica de 1940, considerado el primer reglamento en donde se detallaron y precisaron los procedimientos que se mencionaban en la ley.

4.1.- Entre las disposiciones más relevantes estaba que el otorgamiento de concesiones para servicio público, por parte de la SEN se sujetarían al siguiente orden:

- a) A los concesionarios que las solicitaran con el fin de abastecer a zonas adyacentes a las que sus títulos comprendieran mediante sistemas que debían interconectarse, con lo que aquellos amparasen;
- b) A la Comisión Federal de Electricidad;
- c) A solicitud de los gobiernos de los estados o ayuntamientos para el servicio en su jurisdicción, mediante empresas oficiales o semioficiales;
- d) A sociedades cooperativas; y por último,
- e) A empresas particulares.

4.2.- Uno de sus capítulos se dedicó a la calificación inherente al personal responsable de la ejecución, el manejo o la operación de obras e instalaciones, y para dichos efectos el obrero calificado era aquél que hubiera registrado en la SEN un certificado o una constancia que lo acreditaran como “electricista montador”, “electricista instalador” o “mecánico electricista”.

4.3.- La SEN fijaría las tarifas generales, especiales y las bases de sus contratos para un periodo no mayor de cinco años, pudiendo fijar otras cuando

variasen de manera fundamental las condiciones que sirvieran de base para su fijación y en los casos de interconexión de sistemas, en donde presentes dichas circunstancias las empresas podían solicitar su modificación.

4.5.- Se estableció la existencia de una Comisión de Tarifas, integrada por cinco vocales designados por el Presidente de la República a sugerencia del Secretario de Economía; el Presidente y el Segundo Vocal deberían ser ingenieros civiles o electricistas; el Tercer Vocal abogado, el Cuarto economista y el Quinto contador público. El periodo de ejercicio de los comisionados se fijó en ocho años pudiendo ser removidos si llegaran a adquirir algún interés directo o indirecto en una empresa eléctrica de servicio público, o bien por falta de probidad comprobada en el ejercicio de sus funciones, o por incumplimiento de sus obligaciones: y se le atribuyó la facultad de ser una instancia dictaminadora, sobre todo en lo relativo a las tarifas eléctricas, siendo la SEN la instancia que finalmente sancionaba, aprobaba o rechazaba tales dictámenes.

5.- Por otro lado y dado lo prolijo que resulta la facultad reglamentaria del Presidente de la República, al crear el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica del 11 de septiembre de 1944, solo le atribuye a la SEN que no podría autorizar la generación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica si ésta no correspondía a las características de la zona respectiva, de acuerdo con el plan de electrificación del país que la CFE formulase, y respecto del pago del entero anual del 2% que señalaba la ley sólo sería exigible en caso de que el rendimiento obtenido por el concesionario ese año fuera mayor a lo establecido por el artículo 142 del propio reglamento.

Aparece al igual que en la ley, lo concerniente a la expropiación, de la ocupación o limitación de los derechos de dominio, terrenos y propiedades necesarios para la ejecución y conservación de obras e instalaciones eléctricas, y para el caso de no haber acuerdo entre los dueños de las propiedades (pensamos en los colindantes) y los concesionarios, la regla de este documento, señala como

facultad de la SEN el proponer su expropiación, ocupación temporal, total o parcial o la limitación de derechos de dominio.

1.2.3. Soporte orgánico-institucional como fundamento del intervencionismo estatal en la industria eléctrica

Unas de las razones por las que las instituciones son lo que son, es porque independientemente de la eficacia o no de su funcionamiento es precisamente la aceptación colectiva que las legitima para actuar, en especial cuando emanan de cuerpos institucionales de mayor jerarquía y de credibilidad incuestionable.

Bajo estas premisas, el Estado mexicano ha pasado por etapas de verdadera dificultad, sin embargo, en periodos de estabilidad política y económica, se desdobra de manera tal que origina órganos que le auxilian para el cumplimiento de sus fines ⁽⁵³⁾.

Para el caso de nuestro tema de investigación, y en una época de aparente credibilidad, en especial por la legitimidad y credibilidad de que gozaban las instituciones derivadas del triunfo de la Revolución Armada de 1910, produjo una serie de órganos cuya misión era auxiliar al Ejecutivo Federal (en algunos casos a los Ejecutivos estatales) para el cumplimiento de sus cometidos, mismos que adoptaron diversas denominaciones que no demeritaban su existencia jurídica, económica y política. Así surgen la Comisión para el Fomento y Control de la

⁽⁵³⁾ Como referente de esta postura están las notas (aunque ya publicados en especial, en tesis de licenciatura) que se tomaron en sus cursos de Derecho Administrativo I y II, así como en los Talleres de Práctica Forense y cursillos inter y extra-semestrales referentes a temas de las materias citadas, que incluye al Derecho Financiero, y Constitucional Financiero entre otras, el concepto “fines supremos del Estado”, doctrinalmente se funda en diversos criterios tales como: el de la legalidad y el interés público, la paz social y la justicia más identificados con los fines del Derecho, sin embargo en ideas del Profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, los aglutina a las aspiraciones o anhelos del colectivo. Empero, y para su diferenciación con los del Derecho, toma como método para su enseñanza los principios de carácter didáctico-pedagógicos. Así, los fines supremos del Estado serían por cuestiones prácticas más que teóricas: **la seguridad jurídica lato sensu [dado que ésta en sentido estricto, queda subsumida como garantía individual (antes de las reformas de 2011, y ahora como derecho fundamental) e imperativo constitucional]**, el **orden público** y el **interés público**, en un enfoque más jurídico que ideológico.

Industria de Generación de Fuerza de 1923 y la Comisión Nacional de Fuerza Motriz de 1926, quizás antecedentes de la actual y sustituta Comisión Federal de Electricidad y hasta el Banco de la Industria Eléctrica en 1939; todo en el marco del control, evaluación de la industria eléctrica y el fomento y apoyo a los sectores productivos de nuestra economía.

1.2.3.1. Primeros intentos de control, y evaluación de la industria eléctrica: un reflejo de la intervención atenuada del Estado

Si bien es cierto que implícitamente la Constitución General de la República vigente sentaba las bases que justificaban la intervención estatal, ésta no fue lo suficientemente fuerte debido a la tibieza de los gobiernos frente a los grandes intereses de las empresas transnacionales. El control, reglamentación y desarrollo de los recursos hidroeléctricos en México por el sistema de concesiones, puede considerarse como un fracaso desde el punto de vista del interés público. En igual grado fracasaron otros medios de control de la industria eléctrica, porque las concesiones estaban por encima de todos ellos o porque nunca existió el aparato administrativo necesario para imponer la ley.

Entre las causas de los fracasos de tales medios de control, siguiendo a GALARZA⁽⁵⁴⁾ pueden enumerarse los subsecuentes, siguiendo: a) Las concesiones establecían derechos exclusivos por periodos de cien años, descuidándose en las concesiones la definición exacta de las relaciones jurídicas que se creaban, además de que rara vez se consignaba los elementos esenciales de reglamentación tales como la manera de determinar las tarifas; b) Los permisos revocables, autorizados por la ley de agosto de 1929, no llegaron a tener una aplicación amplia y tendía a constituirse en garantía al concesionario más que en instrumento del poder regulador del Estado; c) Las autoridades municipales, estatales y federales acostumbraron reservarse el derecho de reivindicación (reversión), ya que a menudo se exigía que el Estado, al hacer uso de este derecho, debía pagar el precio convenido por los peritos en efectivo, estipulación

⁽⁵⁴⁾ GALARZA..., *op. cit.*, nota a pie (8), p. 148-153.

que, unida a una valuación exagerada, hacía nulo el derecho en cuestión; d) Las autoridades nunca intentaron reducir obligatoriamente las tarifas eléctricas, ni la reglamentación de las sociedades comerciales, ni menos de las eléctricas, mediante el control de la emisión de los valores; e) No había ninguna sistematización en las prácticas contables y los registros de las compañías eran revisados por las autoridades con poca frecuencia; f) Las leyes antimonopolistas de 1926, 1929, 1931 y 1934 (reglamentarias del artículo 28 constitucional) no fueron aplicadas a las compañías eléctricas.

Pero al margen de esta postura, se ha de reconocer que intentos los hubo y positivos, como es el caso de las dos primeras comisiones que constituyeron el primer intento por regular y controlar la industria eléctrica: la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza que fue creada en 1922 por el presidente Álvaro Obregón y la Comisión Nacional de Fuerza Motriz de 1926.

La primera tuvo más bien el carácter de un organismo consultivo, con una autoridad muy limitada, siendo su finalidad principal la preparación de una legislación adecuada y la recolección de datos acerca de los recursos hidráulicos de la nación, con vistas a su explotación sistemática. Este organismo puso en práctica acciones para restringir las ganancias excesivas y las actividades monopólicas sin provocar una baja en las inversiones futuras en la industria; y realizaron esfuerzos para dirimir las controversias entre las empresas y los consumidores, agregando además a posibilidad de proponer reformas a la legislación sobre aguas a fin de evitar el otorgamiento de títulos excesivamente generosos.

A dos años después de su creación, concretamente el 7 de marzo de 1925 se precisaron las facultades de esta Comisión, apareciendo entre ellas las de estudiar y dictaminar las formas de coordinación entre los intereses nacionales y los de las industrias de aprovechamientos hidráulicos; la de conocer las finanzas

de las empresas; la de imponerles las restricciones que convinieran según el interés público y la de dar dictámenes sobre solicitudes de nuevas tarifas al consumo.

Pero a pesar de las facultades descritas, esta Comisión, que dada su naturaleza jurídica, no podía ir más allá de lo que realmente eran los problemas, pues al ser simplemente un órgano consultivo, careció de poderes para regular eficazmente a los agentes participantes, lo que la fue convirtiendo en una mera intención y en un organismo ineficaz.

Empero hacia el 3 de abril de 1926 se creó la Comisión Nacional de Fuerza Motriz, producto de la reestructuración de la Comisión para el Fomento y cuyos objetivos explicados por ROSENZWEIG-MEDIALVA ⁽⁵⁵⁾ consistieron en regular las finanzas, los servicios y las tarifas de las empresas eléctricas, además de buscar conciliar a productores con consumidores, bajo el supuesto de que corresponde al Estado vigilar las riquezas naturales y lograr su mejor uso para la colectividad y conciliar la ganancia con un servicio bueno y barato; sin embargo, tuvo el mismo problema que la antigua comisión: la carencia de facultades para regular a las empresas eléctricas.

Lo anterior se confirma con los argumentos de WIONCZEK ⁽⁵⁶⁾ al enunciar que debido a la carencia de instrumentos legales básicos por lo que hace a la reglamentación en la industria, a pesar de la dinámica legislativa y la pequeñez de los fondos a su disposición, sumada la escasez de personal y la hostilidad general de las compañías, las que, en defensa de los “derechos de la propiedad privada” y de la “libertad industrial” se rehusaron a cooperar con el nuevo organismo oficial.

⁽⁵⁵⁾ ROSENZWEIG-MEDIALVA, *op. cit.*, nota a pie (45), pp. 113 y 114.

⁽⁵⁶⁾ WIONCZEK..., *op. cit.*, nota a pie (9) *in fine*, p. 62.

1.2.3.2. Una intención vigente y evolucionada: la intervención estatal como reflejo de la participación directa en la industria eléctrica

Es importante indicar que la creación de la Comisión Federal de Electricidad formó parte de la visión gubernamental “revolucionaria” para forjar materialmente las aspiraciones de las mentes brillantes que conformaron al Constituyente Originario de 1916-1917. Ahora bien, si los recursos naturales representan aún una fuente inagotable de recursos económicos, se detectó finalmente que las empresas eléctricas privadas no reinvertían sus utilidades para la ampliación, conservación y mejoramiento de sus instalaciones. Hemos señalado como es que empezó la distribución de la energía eléctrica (*supra*, § 1.1.1), y que si bien es cierto que se forjó a la luz de la industria textil, también es cierto que tal sector tendía a dinamizarse y ampliarse a otras aéreas industriales, sin embargo fue más atractivo el alumbrado público en la Ciudad de México y otras ciudades en crecimiento franco que las amplias zonas rurales ajenas al disfrute del flujo de electricidad, por lo que se consideró la necesidad de la intervención por parte del Estado para ampliar el servicio.

Curiosamente y considerando lo positivo que fue pensar en esta comisión, y contra la presentación de la iniciativa para su institucionalización el 2 de diciembre de 1933, por el presidente constitucional sustituto: Abelardo L. Rodríguez ⁽⁵⁷⁾, no fue sino hasta el 29 de diciembre de 1933 que se autorizó al Ejecutivo Federal para constituir la mediante la aprobación del proyecto de decreto, con el objeto de la organización y dirección de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin propósitos de lucro y con la finalidad de

⁽⁵⁷⁾ GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6), p. 89, señala que el presidente Abelardo L. Rodríguez expresó en su último informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1934, que “... dentro del propósito de **nacionalizar** la generación y distribución de energía eléctrica, se expidió la Ley de 29 de diciembre de 1933 que autorizó al Ejecutivo Federal para constituir una Comisión Federal de Electricidad...”, quedó explícita 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, lo que hizo que las empresas privadas disminuyeran sus inversiones y frenaran el desarrollo eléctrico hasta 1943. Por otro lado, RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, *supra*, nota a pie (11), pp. 20 y 21; contrasta tajantemente con lo señalado en *“Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1966”*, t. III. p. 218: pues “... dentro del propósito de **racionalizar** la generación y distribución de energía eléctrica, se expidió la ley del 29 de diciembre de 1933, que autorizó al Ejecutivo para constituir una Comisión Federal de Electricidad ...”

obtener con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales; integrada por el Secretario de Economía, dos miembros designados por el Ejecutivo Federal, tres por los consumidores de energía eléctrica (agricultores, industriales y organizaciones de consumidores), y uno por los gobiernos de las entidades federativas.

Pues ante tan buenos propósitos, su materialización apremiaba, sin embargo, la CFE fue constituida realmente hasta el año de 1937 con Lázaro Cárdenas como titular del Ejecutivo Federal y no comenzó a producir energía eléctrica sino hasta 1943 con la planta de Ixtapantongo con una capacidad de generación de 27 mil kW.

Efectivamente, mediante decreto (publicado el 18 de enero de 1937) y durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, en una visión global, se fijaron:

Primero.- Las condiciones a las que se sujetaría el régimen de concesiones para la introducción, generación, transmisión, distribución o venta de energía eléctrica, y la dependencia facultada para el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones o permisos lo fue la Secretaría de la Economía Nacional y sólo en caso de que se utilizaran aguas en propiedad nacional, el otorgamiento se haría en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Segundo.- Significativo resultó en alguna medida el lema del “nacionalismo revolucionario” ⁽⁵⁸⁾ dado que las concesiones sólo se otorgarían a mexicanos o sociedades mexicanas y de tener socios extranjeros, la mayor parte debía ser

⁽⁵⁸⁾ Curiosamente este concepto, se uso como bandera de campaña presidencial. Lo cual contrastó años más tarde con el arribo del neoliberalismo y el inicio de la globalización; siendo el periodo gubernamental federal de 1982-1988 un periodo de transición para poner en manos de particulares (reprivatización) otra vez la explotación de toda clase de recursos naturales. *Vid*, la postura de CORTINAS-PELÁEZ/MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *supra* nota a pie (47), p. 184, nota a pie (1), respecto de que “Esto proyectos de clase dominante se pretenden presentar como aspiraciones de la sociedad civil, como si fueran un reclamo de la voluntad general, curiosamente ésta violada por los resultados fraudulentos de la elección presidencial de 1988, cuya votación mayoritaria exigió entonces en vano un cambio radical en este “modelo” antinacional de desarrollo.”

propiedad de mexicanos y aquellos debían renunciar a su nacionalidad. Evocamos en este sentido ya la constitucionalidad de dicha filosofía política en el artículo 27 Párrafo Noveno respecto de las prescripciones para adquirir el dominio sobre tierras y aguas propiedad de la Nación.

Se manejó el derecho de preferencia en el otorgamiento de concesiones y demás beneficios en igualdad de circunstancias a las empresas semioficiales y a las sociedades cooperativas que organizaran la CFE o la SEN.

Tercero.- Se plasmó con más claridad la intervención estatal al establecer modalidades en las concesiones por conducto de la SEN en relación con la importancia de los intereses generales, de tal manera que permitieran al Estado tener el control y la dirección de las actividades de los concesionarios señalando también la forma de su participación. En cuanto a la duración de las concesiones no podrían ser mayores de 50 años.

Hay en este punto, una justificación de carácter económico que se desprende de la lectura de la Exposición de Motivos del decreto sobre la idea de que “las fuentes económicas” para mantener estables las fuerzas del mercado con un recurso fundamental: la electricidad y su abastecimiento eran un factor medular para el desarrollo del país, por lo que era necesaria la formación del Sistema Nacional para la de Generación de Energía Eléctrica integrado por empresas semioficiales y cooperativas de consumidores y que para tal fin era necesario que en lo sucesivo las concesiones se otorgasen primordialmente a mexicanos o sociedades mexicanas.

En términos del contenido de la Exposición de Motivos, y ya fuera de la visión generalizada se da paso a la creación de la CFE, como una forma de abordar de manera directa por parte del Estado la explotación de los recursos naturales inherentes a la actividad industrial energética y fuera de los preceptos aplicados al otorgamiento de las concesiones a los particulares.

Por ello, el 12 de febrero de 1937 se firmó el Acuerdo que ordenaba su organización dentro de la SEN y el 15 de abril del mismo año, se expidió un decreto por parte del Congreso de la Unión en el que se determinó modificar la base del artículo primero del decreto de diciembre de 1933, con el objeto de autorizar al Ejecutivo Federal a constituir la CFE, modificando la integración de la Comisión al adicionarle un miembro más por parte de los gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales. No olvidemos que anteriormente se integraba por el Secretario de Economía, dos miembros designados por el Ejecutivo Federal, tres por los consumidores de energía eléctrica (agricultores, industriales y organizaciones de consumidores), y uno por los gobiernos de las Entidades Federativas; y es hasta el 14 de agosto del año en comento que se expide la ley de creación de la CFE, cuya naturaleza jurídica, administrativa y económica se incrusta en el concepto “dependencia oficial” (después paraestatal) integrada por el secretario de Economía Nacional como Presidente, un Vocal Ejecutivo y un Vocal Secretario nombrados por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía Nacional y preveía que cuando la CFE necesitase conocer la opinión de los diversos sectores de la población, celebrarían reuniones con un cuerpo consultivo de siete miembros.

En consecuencia el objeto de ley del nuevo y formalizado órgano se traducía:

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

2.- Realizar toda clase de operaciones relacionadas con generación, transmisión y distribución de energía eléctrica;

3.- Organizar empresas que tuvieran por objeto producir y distribuir energía eléctrica a precios equitativos;

4.- Construir sociedades cuya finalidad consistiera en la fabricación de aparatos, maquinaria y materiales utilizables en plantas de generación e instalación eléctricas; y

5.- Encauzar la organización de asociaciones de energía eléctrica e intervenir y resolver en las actividades de electrificación que pretendieran emprender instituciones oficiales.

DE LA GARZA-TOLEDO ⁽⁵⁹⁾ da entender que las contradicciones entre el legislador y el ejecutivo afloraron (*infra*, § 4.2.1.), pues dado que la ley descansaba en el decreto de 1933, se dio el fenómeno de la “incorrecta interpretación” de la ley porque el decreto sólo autorizaba al Ejecutivo Federal a constituir la Comisión, no a desarrollar su funcionamiento y estructura al margen de los criterios y principios legales, a menos que fuese iniciativa del Ejecutivo. Sin embargo, por iniciativa del mismo Ejecutivo Federal, éste la creó por Decreto al margen del contenido de la ley de tal manera que los lineamientos básicos de la CFE fueron establecidos con el decreto del Ejecutivo Federal; la ley sólo se limitó a realizar modificaciones y adiciones complementarias.

En su evolución orgánica y jurídica, la CFE se mantenía como una dependencia oficial del Ejecutivo Federal hasta que el 14 de enero de 1949 se expidió la ley que determinó su conformación, integración y fines bajo el rubro de Ley que Establece Bases para el Funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad y sobre la cual se considera ya a CFE como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁽⁵⁹⁾ DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6), p. 120.

1.2.3.3. Finanzas coordinadas: prototipo institucional de fomento industrial e intervencionismo estatal

En nuestro país allá por los años 30s, pensar en un intervencionismo estatal era imposible, pues la resistencia de los gobiernos a dejar entrever alguna postura ideológica con el socialismo detenía a la inversión extranjera para realizar proyectos de envergadura que permitieran el crecimiento y desarrollo de la economía del país.⁽⁶⁰⁾

Pero debido a la necesidad de alimentar financieramente hablando todas las tareas de la Administración, siempre el factor financiero ha sido un escollo para el cumplimiento de sus planes, programas y metas.

Pero es importante señalar que en la materia de la industria eléctrica (por las razones ya aludidas), el Estado mostró abiertamente un intervencionismo que no dejaba duda para los particulares inversionistas de que su capital corría riesgos serios. La respuesta estatal entonces fue la creación de una institución bancaria *ad hoc*.

En consecuencia, el Congreso de la Unión aprobó en 1939 la constitución del Banco de la Industria Eléctrica. S. A., que tenía como principal objeto realizar toda clase de operaciones bancarias para impulsar el desarrollo de la industria eléctrica del país y cooperar con la CFE en su programa de electrificación con una duración de treinta años y un capital de diez millones de pesos; así como en convertirse en el depositario de los fondos que las empresas o sociedades productoras o suministradoras de energía recibieran de sus consumidores, clientes o abonados, y que dichos fondos por ningún motivo debían ser objeto de ninguna clase de préstamos bancarios salvo los que la ley autorizara en su objeto legal, lo que incluía también la prohibición de realizar préstamos al gobierno federal, a los gobiernos de los estados y a los municipios.

⁽⁶⁰⁾ ORTÍZ-MENA..., *op. cit.*, nota a pie (28), p. 196.

1.3. Conclusiones del primer capítulo

Primera.- Es impensable no considerar las ideas de los pensadores griegos como Tales de Mileto y Aristóteles en torno a los avances científicos y tecnológicos, pues sus premisas fueron retomadas por investigadores e inventores del siglo cuyo efecto culminó en las aportaciones de considerable importancia para el género humano, en especial, las aparecidas en la revolución industrial no solo como referente, sino como detonante de la evolución científica y tecnológica.

La invención de la bombilla eléctrica a finales del siglo XIX, fue condición *sine quanon* para la aparición de las plantas generadoras y transmisoras de energía eléctrica.

Segunda.- Luego entonces, la generación de energía eléctrica se empezó a proyectar a finales del Siglo XIX y principios del XX, orientándose principalmente en la industria minera y textil.

Es a las actividades industriales a quien se benefició de manera directa, pues en 1879 se construyó la primera planta generadora para dar servicio a una fábrica de hilados y tejidos de la firma “Hayser y Portillo” también conocida como “La Americana” en León, Guanajuato.

Tercera.- Como justificación de las plantas generadoras, de tipo urbano y por consecuencia, predominantes a partir de 1881, lo fue el establecimiento del alumbrado público y residencial en la Ciudad de México, por la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, empresa que inició la tarea de hacerlo realidad.

Por ello, las primeras empresas que se encargaron de generar y abastecer el fluido eléctrico, además de transmitirlo y distribuirlo a los usuarios (públicos o privados), fueron de naturaleza mercantil, esto es, empresas privadas constituidas principalmente con capital de inversionistas mexicanos y finalmente con el predominio del capital extranjero.

Cuarta.- El descuido de las actividades productivas en sectores vinculados a la producción (el agropecuario) propició el impulso del alumbrado público en las zonas urbanas del país, debido no solo a la creciente concentración de población sino al acelerado crecimiento económico (servicios, industria y comercio); que garantizaba mayores ventajas económicas propias de una empresa mercantil cuya filosofía se mueve aún en el ánimo lucrativo.

Quinta.- El predominio del capital extranjero terminó por apoderarse de la industria eléctrica, y las firmas pioneras como la *Mexican Light and Power Company, Ltd.* obedeció a la visión de expandirse en nuestro país obteniendo concesiones para explotar caídas de agua en 1903 y absorbiendo empresas como la Compañía Mexicana de Gas y Luz eléctrica, la *Mexican Electric Works*, la *Compañía Eléctrica Robert*, la *Mexican Light Company*, la *Mexico Tramways Company*, la Compañía Mexicana de Luz Eléctrica, la Compañía Mexicana de Electricidad, la Compañía Explotadora de Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, llegando a producir hacia 1910 el 80% de la capacidad total instalada hasta entonces. Tal expansión solo pudo ser detenida por la prohibición establecida por el artículo 27 de la Constitución General de la República para las empresas extranjeras.

Sexta.- Sin embargo hacia 1928, se instaló en México la *American & Foreign Power Company*, subsidiaria en América Latina del *Electric Bond & Share System* de Estados Unidos, años en los que se consolidaron los monopolios extranjeros como generadoras, transmisoras, distribuidoras, abastecedoras y comercializadoras de la energía eléctrica: la *Mexican Light and Power Company* (antecedente lejano de Luz y Fuerza del Centro), la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas (*American Foreign and Power Company*); y por último, la Compañía Eléctrica Chapala.

Séptima.- Entre las causas de los fracasos del control de las empresas eléctricas se encuentran las siguientes:

a) Las concesiones establecían derechos exclusivos por periodos de cien años, descuidándose en las concesiones la definición exacta de las relaciones jurídicas que se creaban, además de que rara vez se consignaba los elementos esenciales de reglamentación tales como la manera de determinar las tarifas;

b) Los permisos revocables, autorizados por la ley de agosto de 1929, no llegaron a tener una aplicación amplia y tendía a constituirse en garantía al concesionario más que en instrumento del poder regulador del Estado;

c) Las autoridades municipales, estatales y federales acostumbraron reservarse el derecho de reivindicación (reversión), ya que a menudo se exigía que el Estado, al hacer uso de este derecho, debía pagar el precio convenido por los peritos en efectivo, estipulación que, unida a una valuación exagerada, hacía nulo el derecho en cuestión;

d) Las autoridades nunca intentaron reducir obligatoriamente las tarifas eléctricas, ni la reglamentación de las sociedades comerciales, ni menos de las eléctricas, mediante el control de la emisión de los valores;

e) No había ninguna sistematización en las prácticas contables y los registros de las compañías eran revisados por las autoridades con poca frecuencia;

f) Las leyes antimonopolistas de 1926, 1929, 1931 y 1934 (reglamentarias del artículo 28 constitucional) no fueron aplicadas a las compañías eléctricas.

Octava.- Se hizo necesaria orgánica y funcionalmente la creación de la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza, que se

constituyó como el primer intento por regular la tendencia a restringir ganancias excesivas y dirimir controversias entre las empresas y consumidores.

Novena.- Mediante el mecanismo de la federalización permitió que la Secretaría de Industria y Comercio pudiera regular las tarifas de energía eléctrica y obligar a las empresas a celebrar contratos de suministro con los consumidores, previa aprobación de la citada dependencia; y finalmente, con la adición al artículo 73 de la Constitución General de la República quedó fuera de la esfera competencial de las entidades federativas y municipios la generación, transmisión, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica, ello sobre la base del Código Nacional Eléctrico.

Décima.- Finalmente, la creación de la Comisión Federal de Electricidad permitió el inicio de la intervención del Estado en el cumplimiento de este cometido, aunque con una capacidad de generación bastante escasa, la cual con el transcurso del tiempo y la poca inversión de las empresas privadas, llegó a producir una cantidad importante de energía eléctrica que la convirtió incluso en el principal vendedor del fluido eléctrico a las empresas privadas.

Undécima.- No es sino hasta 1938 con la creación de la Ley de la Industria Eléctrica mediante el consenso entre empresarios, consumidores y el gobierno que se avizora una mayor claridad jurídica en la generación, distribución, abastecimiento y comercialización del fluido eléctrico, cuyo objeto fue limitar la participación de las empresas extranjeras, otorgando exclusividad a mexicanos o sociedades mexicanas y en caso de que tuvieran socios extranjeros, éstos tenían sus derechos restringidos, y solo podían participar como accionistas minoritarios y a no invocar protección de su gobiernos en caso de sentirse afectados en su esfera jurídica.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INDUSTRIA ELÉCTRICA MEXICANA A DEBATE INTERNACIONAL: HACIA LA REIVINDICACIÓN DE LA SOBERANÍA Y PATRIMONIO NACIONALES (1960-1989)

Sumario

2.1) Consideraciones político-económicas y financieras: sustento de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana. 2.1.1) La situación financiera de la industria eléctrica previa a la “nacionalización”, 2.1.2) Posición de los diversos actores frente al problema: ante el dilema de la defensa de la soberanía nacional, 2.1.2.1) Posiciones de los sectores profesionales de ingeniería y mecánica, 2.1.2.2) Crisis financiera: 1953 ¿primer intento de privatización o de reformas económicas?, 2.1.2.3) Epílogo: la antesala al proceso de nacionalización ante la oposición del sector industrial privado , 2.1.3) La nacionalización del sistema eléctrico mexicano a la luz de los imperativos constitucionales, 2.1.4) Inadecuación del concepto nacionalización en la industria eléctrica mexicana en 1960 (continuación), 2.1.5) Efectos nacionalizantes en el marco de las cuestiones jurídico-constitucionales, 2.1.5.1) La nacionalización a bienes de extranjeros ante el dilema jurídico: ¿un conflicto internacional? , 2.1.5.2) Imprudencia de la Indemnización, 2.1.6) El mito nacionalizante y realidad social: un proceso político y económico para la adquisición del sector eléctrico mexicano, 2.1.6.1) El proceso de expansión estatal: la adquisición del primer bloque de empresas eléctricas, 2.1.6.2) Segundo proceso de adquisición de activos de la CLyFM: continuación de la expansión estatal, 2.1.6.3) Adecuaciones y debates en torno a la constitucionalidad del servicio público de energía eléctrica como exclusividad estatal, 2.1.6.4) Evolución del marco legal sobre el servicio público de energía eléctrica, **2.2) Retos de la reestructuración e integración de la industria eléctrica estatizada.** 2.2.1) Desarrollo de la industria eléctrica y las reglas de armonización funcional, 2.2.2) Expansión y modernización uniforme de los aspectos tecnológicos, 2.2.3) Los Sindicatos electricistas como obstáculo a la integración y reestructuración empresarial, **2.3) Conclusiones del segundo capítulo.**

2.1. Consideraciones político-económicas y financieras: sustento de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana

Hasta principios del año de 1960 la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica se había venido prestando por conducto de las empresas privadas precisamente mediante la figura del servicio público debido a que la Administración Pública Federal terminó por tener la exclusividad para su otorgamiento; pero para esa época, el Estado mexicano ya lo prestaba de manera indirecta por conducto de la CFE (*Supra*, § 1.2.3.2).

Con esa experiencia, es que en el régimen sexenal de Adolfo López Mateos se tomó la decisión de impulsar la iniciativa para llevar a cabo la (incorrectamente) llamada “nacionalización” de dicha industria eléctrica. Con ello, la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en manos ya de la Administración Pública Federal, se convertía en una actividad de exclusividad estatal [*supra*, § 1.0 y notas a pie (1) y (4)] y vetada para los particulares debido a una situación financiera desfavorable en el sector, cuyo proceso de negociación duró varios meses y que dio inicio a una presencia estatal más intensa mediante la Comisión Federal de Electricidad como empresa encargada de la generación, transmisión y distribución de electricidad en el país, al lado de otras compañías extranjeras, que verían una disminución paulatina de su participación, pues ya para la década de los 50’s, cerca de la mitad de la energía que se vendía era generada por la CFE, pero con lo cual las empresas privadas, compradoras del fluido, se dieron a la tarea de lucrar con dicha venta ⁽⁶¹⁾.

Ya frente a esta situación las empresas privadas se habían concentrado en dos grandes monopolios: la *Mexican Light and Power Company* (MEXLIGHT) y la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas (IEE), las cuales durante los años 40’s y 50’s, ante la consolidación de la disminución de las inversiones en la generación de electricidad por parte del sector privado, dieron lugar a un incremento en la compra de energía eléctrica a la CFE ⁽⁶²⁾, gracias a la instalación de plantas de generación de fluido eléctrico, que benefició a las zonas rurales que habían sido marginadas en el suministro por las empresas privadas y dando (con el tiempo) satisfacción a la demanda a espacios en donde ya se prestaba el servicio por parte de empresas privadas.

⁽⁶¹⁾ *Cfr.*, nota a pie (9) *in fine*, pp. 116 y 117, si bien es cierto que el sector privado se halló consolidado, también lo es que sus finanzas cayeron, por ello en “... 1945, las dos grandes compañías extranjeras controlaban el 60% de la capacidad instalada total en el país; la CFE controlaba un 5%, y el resto de la industria controlaba un 35%. En cambio, para 1960, la CFE controlaba el 40% aproximadamente de la capacidad instalada total; a las dos compañías extranjeras más importantes correspondían alrededor del 33% y, finalmente, el resto de las plantas representaban aproximadamente el 27%”.

⁽⁶²⁾ *Cfr.*, nota a pie (6), p. 300; En efecto, “...Los precios de venta de electricidad al público de la MEXLIGHT fueron de 13.97 centavos por kW, mientras que el de compra a la CFE fue de 3.57 centavos. Las ganancias de la compañía eran de 9.44 centavos por kW revendido.”

El detonante de esta expansión fue el gobierno cardenista, pues el Estado empezó a diversificar su presencia en la economía con una intervención más activa debido a dos factores: la crisis de 1929 (pensamos que más ésta por la experiencia del “Estado de Bienestar” en EE.UU) y por el “auge” (de ciertos sectores de la intelectualidad universitaria) de las ideas marxistas que habían perpetrado profundamente en la sociedad occidental, quebrando en algunas partes la actitud pasiva que caracteriza a los Estados del siglo XIX.

Durante esos años se había puesto en práctica por el gobierno un modelo económico llamado “desarrollo estabilizador”, cuyo éxito se debe por decirlo de alguna manera al ORTÍZ-MENA, consistente básicamente en una intervención estatal de cierta intensidad en la producción de bienes y servicios, basado en la búsqueda de la conciliación entre la acumulación de riqueza privada con la paz social, pero con la mediación del ejercicio de un gasto social importante ⁽⁶³⁾ y de una política salarial favorable a los trabajadores iniciada (por poner un ejemplo) con la expropiación petrolera de 1938, la cual generó la incertidumbre de los inversionistas extranjeros y nacionales (sumada a la de los gobiernos), entre ellos, los empresarios de la industria eléctrica, quienes presentían que dicha medida podía ser tomada con respecto a la industria eléctrica.

Empero y en el marco de la realidad, los empresarios le temían más a la influencia de las poses ideológicas de la época, soslayando que terminaría siendo

⁽⁶³⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota a pie (25), p.103, quien asegura que “basta con recurrir a las “estadísticas” para aseverar que, desde el periodo juarista hasta el lopezmateísta (1858-1964), el destino del gasto federal a las ramas señaladas se ha dado en proporciones prácticamente polarizadas. De hecho, las circunstancias no fueron las mismas pero, mientras los gastos en lo “administrativo” se fueron reduciendo paulatinamente del 93% hasta el 42%, en lo económico, se dan las mismas condiciones pero, a la inversa, dado que JUÁREZ asigna a esta rama un 5%, encontrándose su polo opuesto en un 39%, señalándose porcentajes más altos con ALEMÁN (52%) y RUÍZ CORTÍNEZ (53%); en lo social, se presentan variaciones, que giran precisamente en torno al estilo presidencial en turno, y el mayor porcentaje lo ostentan los sexenios de CÁRDENAS Y LÓPEZ MATEOS, en un 20%, teniendo en los demás casos, un promedio general de 9.36%.”

por el descontento de la población ⁽⁶⁴⁾ en relación con las tarifas y las deficiencias del suministro, lo que daría la pauta para que el gobierno (sin expropiar ni nacionalizar) iniciara acciones más estrictas de regulación, control y fiscalización para conocer a fondo la contabilidad de las empresas privadas en el pago de las contribuciones (control fiscal); acciones que repercutieron en las inversiones en el sector eléctrico (incluso en contra de los intereses del sector privado), sin que ello significará afectar sus intereses como en el caso de la expropiación petrolera. Sin embargo el ambiente estaba dado y no fue sino hasta después que sus sospechas estuvieron fundadas [*supra*, § 1.2.3.3. y nota a pie (60)].

2.1.1. La situación financiera de la industria eléctrica previa a la “nacionalización”

Como se ha argumentado y en el contexto de un Estado más dinámico, las inversiones en la industria eléctrica para finales de los 50's se estructuraban en su mayoría con ingresos del sector público, de recursos presupuestales (en casi el 50%), de recursos del exterior (deuda externa) y solamente una décima parte provenía de los ingresos obtenidos por la CFE (tarifas y/o aprovechamientos). Ante tal financiamiento (diríamos deficitario) el gasto público y el endeudamiento prácticamente sostenían el financiamiento de la prestación del servicio con el pago de las tarifas, las cuales tenían que incrementarse notablemente para pretender sostener la industria sin la necesidad de recibir créditos o partidas presupuestales con calidad de subsidios; sobre todo porque el consumo residencial y comercial adquiriría mayor relevancia, sin que ello significara que el consumo industrial hubiera disminuido, en todo caso, perdió relevancia pero manteniéndose en sus niveles de consumo. ⁽⁶⁵⁾

⁽⁶⁴⁾ ORTIZ-MENA..., *op. cit.*, nota a pie (28), p. 196; de donde se observa que el conflicto llevado a las calles llamó la atención del presidente LÓPEZ-MATEOS: “A pocas semanas del informe presidencial, se realizó un acto en Palacio de Bellas Artes al que acompañé al licenciado López Mateos. A la salida pudimos ver un grupo muy numeroso de trabajadores de la Compañía de Luz que protestaba contra la empresa. Ya en el coche, el presidente me dijo que era necesario tomar medidas de fondo en sector eléctrico y que quería recibirme para tratar ese asunto la mañana siguiente”.

⁽⁶⁵⁾ *Ídem*, nota a pie (9), p. 119; para ilustrar el consumo del fluido eléctrico, “Hacia finales de la guerra el consumo industrial representaba aproximadamente el 60% del total, mientras que el consumo residencial y comercial absorbía el 20% del mismo total. En cambio, para 1960, la participación de la

En consecuencia, la expansión de las empresas eléctricas privadas y paulatinamente la de la CFE, a finales de los 40's y durante los 50's, obedeció en gran medida a la asignación de dinero distinta a las obtenidas por medio de las tarifas, por lo que el gobierno federal instrumentó acciones que a su consideración impulsarían el desarrollo industrial, para ello, era necesario que las tarifas se mantuvieran bajas. Paralelamente (en el caso de la CFE) con partidas presupuestales y créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); mientras que las empresas eléctricas privadas (MEXLIGHT, IEE, entre otras), dependieron de instituciones crediticias nacionales y extranjeras, que posteriormente cambiaron de estrategia.

Efectivamente, las instituciones crediticias (nacional y extranjera) comenzaron a restringir en gran medida el otorgamiento de créditos a las empresas eléctricas privadas por considerar que las tarifas debían incrementarse. Fue evidente en este caso la actitud de rechazo por parte del gobierno mexicano.⁽⁶⁶⁾

Sin embargo, el gobierno no soslayó tal situación, pues instrumentó apoyos de diversos tipos y con la finalidad de no desamparar a las empresas, tales apoyos se tradujeron **primero** en:

1.- La venta de energía generada por la CFE en condiciones muy favorables.

industria en el consumo total se había reducido hasta el 45 %, en tanto que la importancia de los otros dos usuarios finales principales –consumo residencial y comercial- había aumentado hasta el 30%”.

⁽⁶⁶⁾ ORTIZ-MENA..., *op. cit.*, nota a pie (28), p. 195; pues en efecto, tal y como se puede observar de la actitud del presidente Mateos: “... Black expuso al presidente López Mateos la necesidad de incrementar las tarifas eléctricas para que la CLFM pudiera pagar los créditos. Su planteamiento estaba fuera de lugar: ése no era el tipo de temas que se presentaban a un presidente de la República, y menos en el segundo día de su gobierno. López Mateos trató de desviar la conversación, pero Black insistió reiteradamente. El presidente no tuvo más alternativa que enfrentarlo en forma directa y le expresó que las tarifas eléctricas no se incrementarían. En un arrebato, Black manifestó que, ante esa negativa, el Banco Mundial no otorgaría más créditos a México. El presidente dio por terminada la reunión. Mientras Black permaneció al frente del Banco Mundial, México no tuvo acceso a créditos de esa institución...”.

2.- Apoyo en las negociaciones de los contratos colectivos de trabajo con los sindicatos y otorgamiento de créditos de Nacional Financiera, apoyos cuyos riesgos el gobierno no ignoraba (pero que se corrieron), pues se provocaría un “agujero financiero” derivado de lo deficitario que es por naturaleza el subsidio en un sistema fiscal deficiente, y

Segundo, la postergación indefinida del problema (*infra* § 4.2.2.).

En efecto, y a pesar de estos apoyos, no se pudo resolver la carencia de inversiones con propio dinero, la falta de apoyo institucional bancario para ello, ni los problemas de carácter técnico, que limitaron el mantenimiento de la infraestructura, esto es, existía la necesidad de reponer gran parte del equipo obsoleto e improductivo y de sustituir motores que requerían de operación y mantenimiento costosos, además de que el equipo de generación no era uniforme.⁽⁶⁷⁾

2.1.2. Posición de los diversos actores frente al problema: ante el dilema de la defensa de la soberanía nacional

Ante la situación por la que atravesaba no solo el país sino el sector eléctrico, se hizo patente desde entonces dar juego a diversos sectores de la sociedad, sin que tuviera como ahora sustento constitucional. Por lo cual, el Gobierno Federal, junto con el sector empresarial y el académico llevó a cabo diferentes foros con la finalidad de expresar sus ideas con respecto al rumbo que debía seguir el país en materia de energía eléctrica.

⁽⁶⁷⁾ *Apud*, DE LA GARZA-TOLEDO..., *op. cit.*, nota a pie (6), p. 287; de acuerdo a sus datos: “...gran parte del equipo de nuestra industria eléctrica nacional tiene ya 40, 50 y 60 años de uso continuo. [...] En el centro del país, la primera (MEX-LIGHT) tiene instalaciones con costo original de 2 750 millones de pesos y la segunda (CFE) por 1 013 millones. En 1959 la mexicana reunió \$970 millones en reservas y la CFE solamente \$20 millones. [...] El equipo de generación no es uniforme. Las compañías europeas introdujeron el sistema de 50 ciclos, las norteamericanas adoptaron el estándar de 60, y aún hay plantas que operan a 58, a 57, a 48, a 45, a 42, y a 25 ciclos de frecuencia... la diversidad de frecuencias es un obstáculo para la posible interconexión de las plantas. Mientras subsistan los actuales sistemas con zonas geográficas bien definidas, el obstáculo no es grave, pero lo sería si algún día se intentara crear una red nacional.”

Fue así que se realizaron en concreto no solo actividades para enfrentar el problema a través de coloquios, sino que se le dio importancia a los sectores que ya en la práctica de su profesión, contaban con la experiencia necesaria para aportar ideas en torno a resolver el problema de la generación y distribución del flujo de electricidad [en parafraseo con sus referentes en las notas a pie (63) a (69)]. Participaron pues en esto: el Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas; el Comité para el Estudio de la Industria Eléctrica formado en 1953; la Cámara Nacional de la Industria de Transformación con su posición ante el tema, así como la de las Empresas Eléctricas Privadas y de la Cámara Nacional de Electricidad.

2.1.2.1. Posiciones de los sectores profesionales de ingeniería y mecánica

Las discusiones que sobre la situación de la industria eléctrica se dieron hacia los años 60s, marcaron uno de los aspectos más ilustrativos en materia de participación.

En ese sentido, se debe resaltar la participación del sector conformado por especialistas en la materia: la del Colegio de Ingenieros Mecánicos y Electricistas mediante la celebración de un coloquio donde se aportaron múltiples opiniones sobre la situación de la industria eléctrica, pero en especial, la posibilidad y la conveniencia de su nacionalización ⁽⁶⁸⁾.

Como principal problema se encontraba, según el ingeniero José DOMINGO-LAVÍN, la falta de una correcta planeación de la producción de las instalaciones eléctricas, por lo que en representación del Colegio, se pronunció en contra de la nacionalización debido a que consideraba que las reservas de capital deberían emplearse en la producción de equipos básicos para el sector, por lo que sería insensato invertir en pagar las instalaciones ya construidas para después tener que pedir empréstitos para readecuar las instalaciones, pero se pronunció a favor del establecimiento de mas plantas de la CFE como la solución al aumento

⁽⁶⁸⁾ *Ídem*, nota a pie (6), pp. 288 a 294.

en la demanda del fluido eléctrico, siempre y cuando las tarifas se fijaran por consenso, esto es, como resultado de una discusión pública basada en estudios económicos y, que las relaciones laborales entre las empresas del sector y sus trabajadores se regularan bajo un régimen especial.

Por otra parte los argumentos de Gustavo MARYSSAEL (básicamente se oponía a la interconexión por considerarla incosteable) se centraron en la difícil situación financiera de la empresa MEX-LIGHT (*supra* § 1.1.2. y 1.1.3.) y la necesidad que tenía del financiamiento externo. Efectivamente, a lo largo de la década de los 50's recibió del BIRF, en calidad de préstamo, 26 millones de dólares y por parte de NAFINSA, 44 millones de pesos. Sin embargo no fue suficiente y se vio en la necesidad de reunir más capital, proveniente de sus recursos, comprometiéndose los accionistas a no recibir ningún dividendo, y en consecuencia, era imprescindible que los capitales debieran conseguirse mediante la emisión de nuevas obligaciones o acciones para aumentar su capital social. Asumía que la energía adicional tenía que ser producida por plantas térmicas.

Pero en sentido contrario a MARYSSAEL, ORTEGA-MATOS cuestionaba la "desfavorable" situación financiera de MEX-LIGHT, pues aseguraba que sus inversiones en el sector eran de las más seguras en sus rendimientos financieros debido al aumento de la demanda y a que los ingresos brutos eran varias veces mayores que los estimados en los estados de cuenta.

Finalmente, ATWOOD apoyó abiertamente la necesidad de la nacionalización del sector eléctrico en manos de la iniciativa privada, la cual ya se había dado en varios países, pues ponía en tela de juicio el hecho de que MEX-LIGHT no obtuviera utilidades desde 1923, situación que no era coherente con haber demostrado solvencia ante el BIIE (Banco Internacional de Importaciones y Exportaciones) para la obtención de créditos; aunado a la realización de estudios completos de su contabilidad y de otras empresas que indicaron la obtención de fantásticas ganancias (*Infra* § 2.1.3.).

2.1.2.2. Crisis financiera: 1953 ¿primer intento de privatización o de reformas económicas?

Si bien es cierto que la crisis económica parece una constante en la historia económica de nuestro país. Así MARTÍNEZ-ARÉVALO ⁽⁶⁹⁾, consideró Hacia 1996, que "... La actitud del gobierno mexicano ante la crisis económica a lo largo de nuestra historia, ha estado impregnada de justificaciones más que económicas y políticas (...) de cuestiones extra normativas que desbordan cualquier planteamiento en el campo del Derecho..." (*infra* § 4.2.2) Y sigue: "... desde hace ya bastante tiempo nos hemos acostumbrado a vivir dentro de un concepto, la 'crisis económica' como parte integrante de la economía nacional...". Para nuestro tema, podemos entonces establecer que en el periodo gubernamental de 1952-1958, Adolfo RUIZ-CORTÍNEZ ⁽⁷⁰⁾, emprendió una política cuya finalidad fue lograr la autosuficiencia y el autofinanciamiento de las empresas públicas ⁽⁷¹⁾ con alguna

⁽⁶⁹⁾ MARTÍNEZ-ARÉVALO, Omar Antonio, *Crisis económica y reestructuración de la cartera vencida, del sistema de arrendamiento financiero concesionado, ante la política económica gubernamental (1995-2000)*. (caso concreto: La necesidad jurídica de aplicar, a los créditos arrendatarios, las unidades de inversión, en el marco del cometido financiero federal, tesis de Licenciatura, División de Ciencias Jurídicas de la UNAM/ENEP "Acatlán", Naucalpan de Juárez, México, 1996, pp. 228-229. Además de su postura, cita a KLEIWACHATER, Federico Von, *Economía política*, Barcelona España, Imprenta Mercurio, 3ª ed., 1936, pp. 11 y 13; al externar que: "... En la actualidad las crisis económicas ya son bastantes en el sentido de que las podríamos considerar sexenales, tienen desde el punto de vista económico sus causas exógenas..."; así como a C. CLEMENT, Norris, y C POOL, Jhon, *Economía: Enfoque América Latina*, México, McGraw-Hill, Trad. Agustín Contin, 1979, pp. 257 a 260; bajo el argumento de: "... En nuestros días, todos los que leen el periódico saben que el sistema monetario internacional ha estado en crisis durante la mayor parte de la última década... los encabezados de la prensa han estado prácticamente dominados por este tema..."

⁽⁷⁰⁾ Durante este sexenio se creó el Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del estado (ISSSTE), la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito; y, se inauguró el Museo Nacional de Antropología, el Museo de Arte Moderno y el Museo de Ciencias Naturales. También fue devuelto el territorio del "Chamizal". En su gabinete destacaba: Gustavo Díaz Ordaz como secretario de gobernación, Antonio Ortiz Mena como secretario de Hacienda, Javier Barros Sierra como secretario de obras públicas, Raúl Salinas Lozano como secretario de industria y comercio, y Jaime Torres Bodet como Secretario de Educación Pública.

⁽⁷¹⁾ Se ha estado analizando en la tónica del desarrollo del Derecho Constitucional y Administrativo, los efectos que ha causado la influencia neoliberal a partir de la globalización en el sector público de la economía [*vid*, nota a pie (47), pp. 183 y 184] mexicana y los efectos perversos de los actos desnacionalizantes [*vid*, nota a pie (47), pp. 196 y 199] mediante la privatización y reprivatización [*vid*, nota a pie (47), pp. 196, 199 y 210] que exigen un Estado adelgazado, dejando de lado la importancia que tiene la paraestatalidad toda (federal, estadual y municipal), por ello, y en el marco del principio "proyecto nacional" que vincula a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, justifica la defensa de la paraestatalidad federal mexicana como compromiso político y social. A los efectos, con un avance del 100% a reserva de la obligada actualización por la extinción de

actividad económica y, el caso de la industria eléctrica no fue la excepción. Ello fue el motivo para la creación de un comité que se encargara de los estudios económicos y financieros conducentes para ofrecer la solución mencionada.

Es así que se crea el Comité para el Estudio de la Industria Eléctrica ⁽⁷²⁾, misma que en el paso de algunos años de trabajo diagnosticó que la normatividad (leyes y reglamentos) debía por sus disfunciones ser sometida a una serie de reformas para eficientar y asegurar la obtención de utilidades para los inversionistas (del 12% de los activos de capital), y abrir la puerta a la participación de los inversionistas privados en el sector.

La manera en que el Comité consideró llegar a dicho objetivo fue:

1.- Con la disminución de las aportaciones del Estado vía subsidio, al grado de su desaparición.

2.- El aumento drástico de las tarifas y

3.- Así como la anulación de las leyes y reglamentos para sanear la situación financiera de las empresas eléctricas privadas, con el único fin de crear un ambiente de certidumbre y confianza a los organismos financieros internacionales respecto del posible otorgamiento de créditos.

En efecto, todo esto se dio en un ambiente en donde la ideología tenía mucho que ver, pues el “socialismo” en auge ponía en aprietos al gobierno mexicano, por ello, algunos funcionarios del gobierno federal simpatizaban con la

LyFC, el proyecto de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *La defensa del sector público de la economía*.

⁽⁷²⁾ *Vid*, nota a pie (9) *in fine*; cabe señalar las palabras del maestro WIONCEK: “el defecto fatal de este esfuerzo es el mismo que puede encontrarse en otras solemnes investigaciones oficiales en México y en cualquier otro país. La mayoría de los miembros del grupo encargado del estudio confiaron exclusivamente en puntos de vista económicos y técnicos para adentrarse en el análisis de las cuestiones sometidas a sus estudio”.

idea de que incluso a la CFE se le instalara en otro régimen jurídico: es decir, transformarla en una empresa privada, además de modernizar el sistema de contabilidad, con principios de uniformidad y de sencillez que permitiera a las empresas llevar sus cuentas en nuestro país que incluía un nuevo sistema para determinar las tarifas.

Así se concluyó y recomendó por conducto del Comité que: se tendría que recurrir al endeudamiento y privatización. Afortunadamente las recomendaciones fueron desechadas por el gobierno en turno, no sólo por buena voluntad, sino porque sabían que los sindicatos de la industria eléctrica no permitirían tales medidas y que exigirían los ajustes en los precios-salarios en las revisiones salariales del contrato colectivo; y en especial, la ponderación de los intereses de los consumidores de energía eléctrica, respecto del descontento popular que generaría el incremento de los precios vía las tarifas.

Al margen de si al gobierno le interesaba ponderar el descontento popular o no, (es lo menos importante) paradójicamente otro de los actores, en este caso la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CNIT) se posicionó ante el conflicto a favor de la presencia del Estado por conducto de la CFE, y sus argumentos oscilaron entre:

1.- Mantener la energía eléctrica a precios bajos, dado que constituía un gran apoyo para el desarrollo de la industria nacional debido a la importancia del fluido eléctrico en los procesos de producción y (aseveraban) que las tarifas impuestas para el consumo de electricidad se incrementaban constantemente, lo único que propiciaba era que los precios de los bienes industriales producidos aumentaran, lo que sin duda, se decidía sin prestar atención a las desigualdades de ingresos de los usuarios y,

2.- La urgente necesidad de proporcionar energía barata a usuarios industriales para fortalecer la economía nacional y en consecuencia (pensamos),

el fortalecimiento del capital mexicano ⁽⁷³⁾ que repercutiría en la generación del equipo necesario de la industria en el propio país y finalmente,

3.- Lo paradójico: consideraba la Cámara que las tarifas estuvieran constituidas de tal forma que los grandes consumidores asumieran una responsabilidad social: contribuir mediante el subsidio (por decirlo de alguna forma) del consumo de la clase popular, restringida económicamente para pagar las altas tarifas en virtud de sus menores ingresos.

2.1.2.3. Epílogo: la antesala al proceso de nacionalización ante la oposición del sector industrial privado

Los actores, tanto del sector público como del privado, se hallaban ante la disyuntiva de crear mejores condiciones para un ambiente de crecimiento económico sin deteriorar intereses definidos por las prácticas gubernamentales en contubernio con los empresarios del sector eléctrico casi en manos de extranjeros [*vid*, § 2.1.2.1.].

En este sentido los empresarios del sector eléctrico sabían que la opinión pública cuestionaba su conducta y los situaba como enemigos de la nación mexicana, sin embargo (quizás por su influencia en los medios y del apoyo de algunos funcionarios) la minimizaron y en lugar de contrarrestar la percepción negativa de la sociedad, eligieron ejercer presión sobre los funcionarios públicos de las entidades reguladoras del sector eléctrico así como de los distintos organismos financieros internacionales con el fin de obtener créditos, estrategia que no funcionó.

⁽⁷³⁾ Desde los años 70.s, se argumentó que las burguesías nacionales han sido “temerosas para invertir en sus países”, y por ello es que buscan no solo la alianza al capital internacional, sino también la protección en sus instituciones de crédito. La idea en este sentido, en CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Las ciencias administrativas en América Latina*, Caracas, Venezuela, Instituto de Derecho Público, 1972, pp. 32, con el argumento: “... cuando la Administración privada en América Latina corresponde a un capital auténticamente nacional, nos encontramos ante una organización y un inversionismo temerosos, que asumen penosa y disfuncionalmente las riesgosas exigencias del desarrollo...”.

Y es que lo único que se derivó de esta actitud, es que en un intento tardío por contrarrestar la campaña publicitaria en su contra, crearon la Cámara Nacional de Electricidad, y en cuyas acciones estaba la creación de un foro en el que aprovecharon la oportunidad para manifestarse en vía de queja ante el gobierno y la CFE, con las propuestas concretas de: elevar los niveles de tarifas eléctricas; eliminar la supuesta ineficacia burocrática y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo con la intención de que los sindicatos electricistas no pudieran ejercitar la huelga; que los ascensos de personal se realizaran con base en la mayor competencia y no en antigüedad,; que la revisión de los contratos colectivos fuera en periodos mayores a dos años y que se ajustaran las tarifas inmediatamente después de un aumento de salarios.

Es obvio que la presión sobre el gobierno generó las bases para analizar la posible toma de decisiones radicales y retomar el cumplimiento ya del artículo 27 constitucional, porque pese a los intentos de las empresas eléctricas privadas por mejorar su situación, a pesar de no demostrarse que sus finanzas estuvieran en pésimas condiciones, pronto comenzó a propagarse un clima de animadversión y pesimismo que fue llevando a los accionistas de las empresas a reflexionar la conveniencia de vender sus bienes al Estado, antes de estar en la situación en las que estuvieron las empresas petroleras en 1938.

2.1.3. La nacionalización del sistema eléctrico mexicano a la luz de los imperativos constitucionales

Es así como se da un panorama ligero de las condiciones preexistentes de la industria eléctrica mexicana antes de los intentos por nacionalizarla, dado el dominio que los intereses y capital extranjero tenían en ella. El panorama que ponía en grave riesgo la soberanía nacional, no llegó a mayores y no sucumbió el sistema eléctrico en nuestro país a pesar de que el gobierno federal no decidió tomar las medidas que el Derecho le atribuyó, *so pretexto* de cuidarse de la opinión mundial y de los organismos financieros internacionales que pesaron y

siguen pesando aún para la defensa de la soberanía en lo económico y financiero.

En ese contexto y ya metidos en el plano decisorio, es como pone a consideración el papel que jugaron las posturas posteriores a los foros realizados por los empresarios privados del sector eléctrico. Así, se expusieron los grandes temas: el retorno al Estado de la explotación de las actividades concesionadas en el marco de la procedencia jurídica de la nacionalización y reversión de bienes y considerando (mas que reivindicación) la retroactividad en beneficio de la nación y considerando a los órganos con la competencia para dirimir los conflictos que de ello se derivara en especial, lo referente a la improcedencia de la indemnización en caso de argumentarse.

Desde 1952 ATWOOD ⁽⁷⁴⁾ a quien se parafrasea, argumentó que era necesario nacionalizar de manera total la industria eléctrica, pues las compañías eléctricas ignoraban, a propósito, el contenido del artículo 28 constitucional (prohibición de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y exenciones), y que ello implicaba la imposición de sanciones a estas compañías.

A esto, también señaló, y con mucha razón jurídica, que la propiedad de las “tierras y aguas” están inmersas como un derecho inalienable e imprescriptible, por lo que las concesiones que otorgó Porfirio Díaz vulneraban tal derecho, y en consecuencia esos actos se hallaban viciados constitucional y jurídicamente, por lo que la propia Constitución de 1917 ⁽⁷⁵⁾ había declarado revisables todos los

⁽⁷⁴⁾ ATWOOD, Roberto, “Estudio jurídico para fundar la nacionalización de las empresas de capital privado, dedicadas a la producción de electricidad”, en CASSAIGNE Héctor, LAVIN, José, ÁVALOS, León *et al.*, *Energética (Notas y estudios para su planeación en México)*, Ciudad de México, EDIAPSA, 1953, p. 169; respecto de una explicación acerca de la propiedad privada y su significado, el autor es de la opinión que, “... nunca ha existido el derecho de propiedad privada. Que para satisfacer objetivos innobles se haya despojado ilícitamente a los pueblos su propiedad común para traficar con ella, no quiere decir que tal despojo, por lejano que sea, se hubiera transformado en derecho o en título legítimo para el detentador...”.

⁽⁷⁵⁾ **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas... corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...] La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una

contratos y concesiones hechas por el gobierno que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de riquezas de la Nación, entonces la Ley de la Industria Eléctrica y su reglamento debían declararse nulos en virtud de permitir la violación y por ello era urgente la necesidad de reintegrar al patrimonio nacional los bienes concedidos y los de capital invertido.

Tales argumentos eran opuestos a quienes estaban en contra de la nacionalización porque según ellos, las concesiones constituían un derecho de propiedad y por ende, absoluto y que la Ley de Expropiación en su misión de detallar el Párrafo Segundo del artículo 27 de la Constitución Política General fueron normas promulgadas con posterioridad a sus concesiones y su aplicación sería retroactiva en su perjuicio y por consiguiente, anticonstitucional; además de que sus negocios habían sido organizados en otros países. He aquí la importancia de esta postura, argumentaron la posibilidad de pedir protección de su país, ya que la renuncia de tal invocación fue solamente una formalidad intrascendente y los tribunales en nuestro país serían incompetentes, así, los tribunales internacionales o los árbitros que hubiesen señalado las partes se avocarían a la resolución.

Aquí e independientemente de los argumentos de los abogados de los empresarios, el concepto: “propiedad originaria” tuvo en ese momento un peso indiscutible, pues no hay mejor titular que la Nación, por ello ATWOOD sustentó que en ella residía, y en consecuencia, la única que puede enajenarla o

distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.... [...] La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones: I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. ... [...] XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

transmitirla, y que por imperio de la propia Constitución General de la República, los particulares pueden poseerla en calidad de concesionarios [*supra*, nota a pie (71)], con el derecho de “imponerle las modalidades que dicte el interés público” en caso de otorgar el dominio que sobre ellas se autoriza, es decir, puede retirarlo porque no puede renunciar al dominio eminente que como titular tiene sobre los bienes nacionales ni despojar a la propiedad nacional de su carácter reversible que se deriva de su propia soberanía.

Es claro (según el autor) que mediante la concesión, el Estado transfiere temporal y condicionalmente una pertenencia (diríamos de la Nación) para sus actividades y para el logro de sus fines [*vid*, nota a pie (28)]; los bienes y el servicio (la actividad como cometido) ⁽⁷⁶⁾ pueden, en cualquier momento retornar al Estado para continuar explotándose por él. En suma, existe sólo una parte: el Estado. Así, las concesiones otorgadas no constituyen (ni pueden constituir) un derecho de propiedad (en este caso la referencia es la privada), sólo se trata de subrogaciones del Estado para que a su nombre se realicen servicios públicos que están a cargo de éste y con las que se autoriza a las empresas concesionarias a hacer únicamente uso (aunque también explotar y aprovechar) de los bienes nacionales.

En esa dirección ATWOOD ⁽⁷⁷⁾ consideró que, en calidad de sanción, debía haberse aplicado a los consorcios extranjeros (concesionarios en electricidad), con

⁽⁷⁶⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), p. 58 y de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN [*infra*, nota a pie (135)] respecto al manejo de los conceptos bajo el principio de la “depuración terminológica y/o finezas conceptuales” a los efectos de distinguir teóricamente y en algunos casos, desde el Derecho Positivo, entre los fines del Estado, como algo diverso de las 4 funciones estatales (como continente de las facultades) del poder público mexicano y dispersas en los diferentes ámbitos político-administrativos, descritas magistralmente por Don Gabino FRAGA, que implica no confundirlas con las facultades como poderes jurídicos (como contenido de las funciones estatales) también diferenciadas del de “atribuciones” y así justificar que: los cometidos (tareas concretas de la Administración Pública) no se confundan con aquellos ni con las llamadas ahora tan en boga “políticas públicas”. Todo ello según el Profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, está pensado para aprender a deslindar los conceptos adecuadamente incluso del ejercicio profesional en el foro.

⁽⁷⁷⁾ ATWOOD..., *op. cit.*, nota a pie (74), p. 198; de acuerdo con el autor y respecto a las concesiones: “...el Estado mexicano en todo tiempo tiene el derecho de rescindirlas por incumplimiento de sus cláusulas o de promover su nulidad como manda la ley; de revocarlas por usarlas las de un modo anormal y con

anterioridad, la nulidad de las concesiones, revocándoles sus derechos sobre ellas, y aplicarles el derecho de reversión. Por tanto, procedía la nacionalización de la industria eléctrica.

2.1.4. Inadecuación del concepto nacionalización en la industria eléctrica mexicana en 1960 (continuación)

Es evidente que la nacionalización sin ser parte determinante de nuestro objeto de estudio, también es cierto que no se puede evitar su manejo *grosso modo* toda vez que es la manera como históricamente se conoce en nuestro país, el hecho de haber puesto en manos del gobierno federal (*cf.*, § 2.1) el cometido de la generación, transformación y distribución del flujo de energía eléctrica con toda la infraestructura montada por las empresas privadas que se desarrollaron desde 1879 (*vid.*, ANEXO UNO).

Como se ha descrito anteriormente, los intelectuales mexicanos de la época, a quienes tocó tener esa experiencia, le dieron a la nacionalización un manejo conceptual alejado de la interpretación del texto constitucional de 1917 (*supra*, § 2.1.3 básicamente), pero sin darse a la tarea de plantear las siguientes interrogantes sobre la misma: ¿Cuál es su naturaleza? ¿Qué bienes son susceptibles de nacionalizar?, ¿Cuál es su fundamento normativo?, ¿Cuál es la diferencia entre nacionalización y expropiación?, ¿Qué otras medidas legales que se pudieron tomar?

En este apartado intentamos elaborar una breve explicación acerca del concepto. Por ello, partiremos de su panorama doctrinal y de su aplicación en la realidad, no sólo en México sino en otros países.

En efecto, existen antecedentes de nacionalizaciones en el ámbito internacional, tales como: la nacionalización que el gobierno soviético aplicó casi

finés contrarios al interés general existente; y de declararlas caducas como castigo al concesionario que falta al cumplimiento de sus obligaciones legales.”

desde el mismo momento de asumir el poder –primeramente con carácter sancionatorio; a partir de mediados de 1918, con el fin de lograr una reorganización de la economía, y posteriormente en cumplimiento de la ordenación socialista de la economía-, medidas más amplias y radicales que se hayan conocido, las cuales se extienden en forma genérica a las empresas que poseen los medios de producción, aplicados indistintamente a nacionales y extranjeros, sin contemplar ninguna forma de compensación para los antiguos dueños y están destinadas a constituir en todo el país la “propiedad socialista”; antes de la segunda guerra mundial, en 1926, la Gran Bretaña había nacionalizado las empresas privadas de radiotransmisión, constituyendo la sociedad de economía mixta BBC, terminada la guerra, el Banco de Inglaterra nacionalizó el carbón, las telecomunicaciones y la aviación civil en 1946; los transportes y la central de compras de algodón en 1947; el gas y la electricidad en 1948; el hierro y el acero en 1949; después de la segunda guerra mundial, los países de la Europa Oriental, organizaron sus economías sobre bases socialistas: Polonia, Rumania, Hungría, Checoslovaquia y Bulgaria, y dictaron leyes y decretos de nacionalización, según los cuales los propietarios afectados recibirían compensaciones que representaban un valor irrisorio; lo anterior por mencionar algunas. ⁽⁷⁸⁾

En nuestro país, se le ha identificado con el término “nacionalización” a varios acontecimientos históricos, entre ellos: la Nacionalización de Bienes del Clero, la Nacionalización del Petróleo en 1938 ⁽⁷⁹⁾, de la industria eléctrica en 1960

⁽⁷⁸⁾ Cfr. NOVOA-MONREAL, Eduardo. *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 34-38.

⁽⁷⁹⁾ *Ibid*, pp. 46. “En México se da una pronunciada tendencia a hablar de expropiación aun en aquellos casos en que se trata, manifiestamente, de una nacionalización. Tal vez la razón de ello resida en que el artículo 27 de la Constitución, pese a introducir por primera vez a ese nivel la recuperación de riquezas naturales y contemplar normas que hacen posible la nacionalización, no empleó este último término y sí habla, en cambio, de expropiación.[...] Pero la confusión mayor, que en algunos casos llega hasta la cátedra universitaria, consiste en sostenerse por algunos que la nacionalización del petróleo mexicano, efectuada en 1938, no puede ser considerada como una nacionalización porque, según el mismo artículo 27 de la Constitución, el petróleo había sido declarado ya del dominio directo de la Nación y no sería posible nacionalizar lo que desde 21 años antes (si no por más tiempo) era bien nacional. Esto se confirma por el hecho de que la medida adoptada en el año de 1938 fue adoptada en conformidad con la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936 y fue designada “expropiación” por el Decreto del

y de la banca comercial en 1982. Pero cabe señalar que no existe, ni ha existido en el orden jurídico mexicano una disposición que expresamente señale lo que se debe entender por nacionalización ⁽⁸⁰⁾, y consideramos que la idea que de ella se tiene legalmente en la Ley de Expropiación desde 1936 hasta las recientes reformas del 2009, no es la adecuada, pues rompe con los principios de la nacionalización, así MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ⁽⁸¹⁾.

Pero para dar respuesta a las interrogantes planteadas sobre su naturaleza, podemos partir (teniendo como referente las ideas de ATWOOD) de un análisis del artículo 27 con las premisas:

A la **primera**.- El artículo 27 de la Constitución General de la República, nos da la pauta para asegurar que la Nación es “propietaria originaria” de las tierras, aguas y de todos los elementos y recursos naturales que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional. Es obvio, se presume que tal característica le atribuyó el Constituyente de 1916-17 y en consecuencia el legislador ordinario (el

Presidente Cárdenas de 18 de marzo de 1938. [...] Con el argumento anterior se olvida que el Estado se incautó el dominio de todos los bienes necesarios para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de la industria petrolera de propiedad de numerosas empresas extranjeras o dominadas por extranjeros y ordenó su inmediata ocupación para entregarlos a la administración de organismos del Estado. Esto constituye una verdadera nacionalización de dichos bienes, pese a que el Decreto correspondiente haya hablado de “expropiación”. En derecho las cosas son lo que corresponde a la naturaleza jurídica y no lo que indica el nombre con que se las designe. La necesaria brevedad de esta nota impide que podamos extendernos más en este tema, que admitiría varias otras precisiones.”

⁽⁸⁰⁾ *Íbidem*, nota a pie (135), s/p: en el sentido de que la juridicidad (Constitución y ley) de los actos nacionalizantes en el marco de la teoría, en nuestro país no son muy claros, esto es, “... están ausentes de un marco jurídico particular y expreso, pues, es por ello, necesaria una reforma sustancial a dicho marco con la intención de considerar y aclarar el concepto de nacionalización y establecer un procedimiento mediante una ley o un apartado específico para realizarla. Bien es cierto que existe con rango constitucional según el 27 Párrafo Noveno Fracción I en lo referente a la invocación de protección de sociedades extranjeras a sus gobiernos en el caso de afectación de su esfera jurídica por actos de autoridad (la Cláusula Calvo), pero se carece de la ley que detalle el mecanismo legal para aplicarla, pues ni en la Ley General de Bienes Nacionales se halla contemplado el procedimiento para aplicarla, pues es una forma de aplicación directa de la Constitución General de la República que adolece de pureza jurídica, dado que habría que crearlos para no vulnerar derechos fundamentales protegidos por otros preceptos de la Constitución ...”. Ahora bien, en la actual ley de expropiación se recogen aspectos que a nuestro entender, se refieren a la “nacionalización de bienes” [*vid*, nota a pie (84)], pero que (ahí hay coincidencia con el Profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN) no son adecuados en estricto Derecho.

⁽⁸¹⁾ *Íbidem*, [*infra*, nota a pie (84)]

Congreso de la Unión) le otorgó a la Nación la calidad de persona jurídico-colectiva ⁽⁸²⁾. En apego a la doctrina entonces, se le debe considerar un centro de imputación jurídica ⁽⁸³⁾, y por ende, se rompe con la idea y significación de que es un mero concepto sociológico, porque al convertirla en centro de imputación jurídica, es por ello titular de bienes, derechos y obligaciones debido a por lo que tiene personalidad jurídica para actuar en el mundo del Derecho.

A la **segunda**.- Constitucionalmente en atención a los Párrafos Primero y Tercero, se da la transmisión del dominio de la “propiedad originaria” a los particulares, lo que como derecho de la Nación deriva en la constitución de la propiedad privada. Sin embargo, en el mismo texto, se le atribuyó la prerrogativa de que en todo tiempo podrá imponerle a la propiedad privada “las modalidades que dicte el interés público”.

Es en este punto donde encontramos un primer criterio que nos permite darle cabida a la nacionalización, pensada como una modalidad de interés público.

A la **tercera**.- En el mismo tenor del artículo 27, ahora en el Párrafo Noveno en su fracción I, que para adquirir el “dominio sobre las tierras y aguas” se tiene el derecho constitucional de: “... obtener concesiones de explotación de minas o aguas, derecho que pueden obtener los extranjeros conviniendo ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en

⁽⁸²⁾ De acuerdo con los códigos civiles tanto estatales (casi todos) y el federal, consideran a la Nación como una persona moral (artículo 25 del CCF: Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios;...

⁽⁸³⁾ *Íbidem*, en *notas inéditas*..., En efecto, la postura de cátedra se enfatiza al momento de no “confundir al Estado con la Nación”, dado que en términos de Derecho Positivo su naturaleza no es clara, pues ésta oscila entre lo político, lo sociológico y lo jurídico, esto es: “... la Nación en efecto es considerada por el legislador ordinario como un “centro de imputación jurídica” (uno de tantos significados de Kelsen para el Estado), al momento de considerarla como una “persona moral” (despojada de su naturaleza sociológica según el artículo 25 del Código Civil Federal y otros estatales incluyendo el del D.F.), y desde luego con sustento en el artículo 27 Párrafo Primero que establece que “... es propietaria de tierras y aguas ...”. Por otro lado, sigue el Profesor, “...visto así, también el Estado es considerado como tal (despojada de su naturaleza política) al momento de ser un sujeto de Derecho (centro de imputación jurídico-constitucional) para responder de manera directa por daño patrimonial según el artículo 113 Párrafo Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a ellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo...”; no solo para los mexicanos, sino también para las sociedades extranjeras

Así, estamos ante el segundo criterio: ante la Cláusula Calvo que hace ver a la nacionalización (única justificación de su rango constitucional) como una sanción ejercida por el Estado a nombre de la Nación para que los extranjeros al invocar la protección de sus gobiernos en caso de oponerse a una decisión soberana del Estado mexicano (dado que existe convenio de no hacerlo), “... de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo...”; y sin que la lectura (a diferencia del Párrafo Segundo en relación con la expropiación) se desprenda que haya el deber de indemnizar, ni que sea por causa de utilidad pública. Por el contrario, es una causa de interés y seguridad nacionales.

A la **cuarta**.- Deviene de los dos puntos anteriores un tercer criterio: que la nacionalización es un modo de adquirir bienes que no son considerados como de “propiedad originaria”, por el contrario, serían bienes generados por los particulares ⁽⁸⁴⁾, tales como muebles, construcciones, herramientas, maquinaria, y con ellos, los derechos y las obligaciones, etc.

⁽⁸⁴⁾ Complementario a la nota a pie (80), la Ley de Expropiación federal (2009) contempla aún como genéricamente el concepto e imperativo constitucional: “causa de utilidad pública” [*infra*, nota a pie (91) respecto del concepto **interés público** en la línea de la interpretación judicial]. De usarse como fundamento y motivación, para una posible nacionalización **sería incorrecto**. Habría que pensar que de aplicarse dicha ley **tendría que indemnizarse**, pues a menos que se señalen (que así habría que interpretarlo) las causales tipificadas como “inimpugnables” posiblemente haya la posibilidad que los particulares **no deban recibir ninguna indemnización**, porque de lo contrario sería expropiación. Luego entonces, dicha ley sería aplicable a otros casos de afectación de la propiedad privada (a excepción de la de extinción de dominio que si tiene ley aplicable). En este sentido (*notas inéditas*) “... la industria eléctrica al “nacionalizarse”, “no debió ser objeto de ningún pago por concepto de indemnización; por el contrario, debieron manejarse las figuras del rescate y/o reversión contempladas en la Ley General de Bienes Nacionales [*vid*, nota a pie (90)]; así, quedaba a discrecionalidad administrativa, si se indemnizaba o se compensaba a los concesionarios para resarcir ‘posibles daños en su patrimonio’...”. Pero volviendo a la Ley vigente de expropiación federal, bien podrían tratarse de causales para nacionalizar, las del artículo 1. “... Son causas de utilidad pública: I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; (...) VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o

En efecto, estas tres posibilidades a diferencia de la expropiación contemplada en el Párrafo Segundo del artículo 27 de referencia, exigen al Estado a nombre de la Nación y no contemplan ni reconocen el derecho del particular extranjero (especialmente a las sociedades) a recibir una indemnización, lo cual se constituye en la principal característica de la nacionalización.

A la **quinta**.- No basta con nacionalizar los bienes de los particulares en este caso, pues fundamentalmente en principio y lo que justificó y justificaría a la nacionalización (incluso en los países de corte capitalista como Francia e Inglaterra en la post guerra) ⁽⁸⁵⁾ lo fueron y serían actividades propias de los particulares denominados como “medios de producción” (como la CLyFC sociedad en liquidación antes de ser Empresa de Participación Estatal Mayoritaria), especialmente en manos de extranjeros por razones de estrategia y seguridad nacional.

A la **sexta**.- No es fácil para los países en vías de desarrollo ni mucho menos a los subdesarrollados recurrir a este tipo de decisiones, pues la nacionalización a diferencia de la expropiación, es mucho más política que jurídica, pues cualquier país que como potencia económica sufra esta medida de carácter soberano, puede tomar decisiones de carácter político y económico que

monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; (...) y la IX. La creación, fomento o conservación de una empresa en beneficio de la colectividad; [...]”.

⁽⁸⁵⁾ NOVOA-MONREAL..., *op. cit.*, nota a pie (78), quien nos proporciona el dato de que “... antes de la segunda guerra mundial, en 1926, la Gran Bretaña había nacionalizado las empresas privadas de radiotransmisión, constituyendo la sociedad de economía mixta BBC. En el año de 1939 había originado como entidad dependiente del Estado a la *British Overseas Corporation* y antes había creado por nacionalización la *Forestry Comission*, **la Central Electricity Board**, la *London Passenger Transport*, etc. Terminada esa guerra el Banco de Inglaterra nacionalizó el carbón, las telecomunicaciones y la aviación civil en 1946, los transportes y la central de compras de algodón en 1947, el gas **y la electricidad** en 1948; el hierro y el acero en 1949. [...] Francia, por su parte, nacionalizó en 1936 los establecimientos dedicados a la fabricación y comercio de material de guerra y en 1937 los ferrocarriles. Después de la segunda guerra hace igual cosa con la hulla en 1944; las fábricas Renault, la fábricas de motores Gnome y Rhone, los transportes aéreos, el Banco de Francia y cuatro otros grandes bancos, en 1945; los seguros, el gas, **la electricidad** y los combustibles minerales en 1946...” (para resaltar lo inherente a nuestra investigación, las negritas en cursivas son nuestras).

pongan en jaque la estabilidad interna del país que se decida por la emisión de este tipo de actos nacionalizantes.

A la **séptima**.- En el caso mexicano como se ha venido manejando, la nacionalización podría (según el supuesto del punto que antecede) recaer en bienes y actividades de nacionales, lo que en el lenguaje común suele llamarse federalización o estatización acorde al artículo 28 Párrafo Cuarto, sin embargo no lo consideramos jurídicamente correcto.

Y es aquí que debemos detenernos, pues en el caso que nos ocupa y atendiendo a la política mexicana de los gobiernos de 1940 a 1970, especialmente el caracterizado por el modelo del “desarrollo estabilizador”,⁽⁸⁶⁾ la industria eléctrica en manos de la iniciativa privada, que se manejó básicamente sobre la concesión y prácticamente en manos de empresas extranjeras, se tuvo mucho cuidado en no provocar a los organismos financieros internacionales y a los gobiernos de origen de los empresarios asentados en nuestro país y bajo los preceptos de la Constitución General de la República vigente desde 1917.

En realidad, la medida reputada como nacionalizadora de los años 50s y culminada en 1960 no llevó un procedimiento de nacionalización ni de expropiación, el Gobierno Federal sólo se limitó a celebrar contratos de compraventas por los cuales se hacía de bienes muebles e inmuebles en el caso de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas, y de las acciones de la MEXLIGHT, que culminó con la reforma que consagraba constitucionalmente la exclusividad de la Nación para generar, transmitir, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un servicio público.

En ese sentido, el Estado mexicano por medio de los poderes de la Unión no se atrevieron a nacionalizar realmente la industria eléctrica en nuestro país, por medio de actos de soberanía, dado que la nacionalización vista jurídicamente (no

⁽⁸⁶⁾ *Vid.* ORTIZ-MENA..., *op. cit.*, nota a pie (28).

pierde por ello su naturaleza predominantemente política) debió ser un acto de autoridad emitido en ejecución directa de la Constitución General (porque no había ley y aún no la hay); pero por desgracia, tampoco precepto constitucional que lo permita, pues no aplicaba (ni aplica) el del Párrafo Noveno del artículo 27 en su fracción I; y en virtud de la inexistencia de ley específica [*Vid*, nota a pie (84)], el principio de juridicidad impide al Estado mexicano emitir un acto nacionalizante debidamente fundado y motivado, si se quiere respetar la esencia de la nacionalización, y ello, cuando menos, pone al Estado mexicano ante los tribunales internacionales.

Finalmente, la decisión fue tomada garantizando por la vía de la compra-venta de las empresas la adquisición de la actividad y de los bienes (*infra*, § 2.1.6) para la generación, transmisión, distribución y abastecimiento de energía eléctrica cuyo objeto fue y sigue siendo la prestación de un servicio público ⁽⁸⁷⁾.

2.1.5. Efectos nacionalizantes en el marco de las cuestiones jurídico-constitucionales

Expuestas las premisas teóricas que rodean a la nacionalización y la urgencia por ésta en la industria eléctrica mexicana según en los argumentos de quienes en su época tuvieron la fortuna de intervenir, la entendieron como la "... apropiación por parte de una nación y de sus nacionales, de la totalidad de las compañías productoras y distribuidoras de energía eléctrica, así como el retorno de los recursos hidráulicos al dominio útil de la nación...", ello implicó, por un lado:

1.- que la nacionalización, es la absorción plena y total de la industria por el Estado, y

2.- eliminándose a los particulares, se aleja con ellos el espíritu de lucro que los anima.

⁽⁸⁷⁾ *Vid*, nota a pie (43).

Sin embargo hay algunos señalamientos que matizar en atención a posturas de MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ⁽⁸⁸⁾ (*supra*, § 2.1.4 *in fine*), porque si atendemos a estos dos puntos y tomando en cuenta que para esos años ya eran vigentes los preceptos constitucionales, tendríamos una idea quizás no adecuada de la nacionalización en el contexto de la Constitución Política General de nuestro país, pues si en efecto es una forma de absorber con plenitud una actividad industrial para que pase como actividad estatal (por medio de la paraestatalidad) es cierto, pero ello implica una serie de bienes que son afectos a la actividad, entonces tenemos tres vertientes:

a) la actividad en sí (generar, transmitir, transformar y distribuir y abastecer energía eléctrica);

b) las adquisición de bienes que no son de la nación sino de los particulares como propiedad privada, especialmente en todo tipo de muebles (adherida) que eran necesarios para dar cumplimiento al documento de concesión, y

c) los bienes de la Nación (propiedad originaria) que los particulares adquirieron en base a la Constitución según el párrafo primero y noveno del artículo 27 ya referido que se reincorporan una vez más al patrimonio nacional.

En estos señalamientos se observa a la nacionalización como una forma de adquirir bienes por parte de la nación, sí, pero no los que son de ella, pues cuando se otorgó la concesión, solo se desincorporaron los de propiedad nacional para afectarlos a la concesión, así las cosas, las compañías integraron para el uso explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, el agua y las tierras, también bienes muebles (maquinaria, herramientas, etc.) e inmuebles

⁽⁸⁸⁾ *Ídem*, notas a pie (80) y (84) y (89), en ésta, se apuntó que en un "... intento por adecuar la conducta de la Administración al imperativo constitucional de 'el procedimiento legal', específicamente en las fracciones VIII y IX, además de la genérica fracción XII, que aunque si bien es cierto están (suponiendo sin conceder) los criterios 'nacionalizantes', también es cierto que dicha ley por ser 'reglamentaria' del Párrafo Segundo del artículo 27, existe (a pesar de sus excepciones) el deber de indemnizar: luego entonces se rompe el principio básico de la nacionalización, la no indemnización.

(construcciones adheridas al inmueble de propiedad privada pero por virtud de la Nación) y sin embargo, aún no queda clara su naturaleza (*supra*, § 2.1.4) que se debate entre el Derecho y la Política, y aún más complicado: con la expropiación, el rescate y la reversión ⁽⁸⁹⁾.

Con el debido respeto y ya desde ese entonces ha resultado difícil para los gobiernos aplicar la nacionalización como acto de soberanía, pues está más vinculada a pensarla como una consecuencia lógica de un movimiento revolucionario triunfante que como resultado de una decisión en tiempos de paz, y en el tenor de la postura de ATWOOD, tan difícil ha sido además aplicar las

⁽⁸⁹⁾ La ley federal actual de **expropiación establece en el Artículo 1o.-** [...] Se consideran causas de utilidad pública: **I.-** El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; **II.-** La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; **III.-** El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, ... y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo; **III Bis.** La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables; **IV.-** La conservación de los lugares de belleza panorámica,..., y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; **V.-** La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; **VI.-** Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; **VII.-** La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; **VIII.-** La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; **IX.-** La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; **X.-** Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; **XI.-** La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; **XII.-** Los demás casos previstos por leyes especiales. Por otro lado, la **Ley General de Bienes Nacionales** en su **artículo 19** establece que “las dependencias administradoras de inmuebles y los organismos descentralizados podrán **rescatar** las concesiones que otorguen sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, mediante indemnización, por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional. [cuyo efecto será que] “los bienes materia de la concesión vuelvan,... a la posesión, control y administración del concesionario y que ingresen a su patrimonio los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión...” se contempla fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario,... pero en ningún caso podrá tomarse como base para fijarlo, el valor de los bienes concesionados. Por otro lado, la misma ley en su **artículo 92 establece que la enajenación a título gratuito de inmuebles... sólo procederá mediante la presentación de proyectos.... y en el caso de incumplimiento de los proyectos dentro de los plazos previstos, tanto el bien donado como sus mejoras **revertirán** a favor de la Federación. El **artículo 93** establece que “Si el donatario no iniciare la utilización del inmueble en el fin señalado dentro del plazo previsto... tanto éste como sus mejoras **revertirán** a favor de la Federación.**

figuras del rescate y de la reversión, no se diga sobre la indemnización, porque aseguraba que no era necesario indemnizar en el caso en que ya vencidos los plazos otorgados para la amortización de las inversiones que habían terminado desde hace muchos años y que por lo tanto, al no haberse revertido los bienes (sobre todo los de propiedad originaria) al vencimiento de su término no había sido culpa de la Nación, y en el acto, procedía su rescate exento de indemnización.⁽⁹⁰⁾

Así aseguraba que el principio de la “retroactividad de la ley” pasa a segundo plano cuando se lleve a cabo en beneficio de la Nación, y de acuerdo a criterios de interpretación de la época, también cuando resultaren beneficiarios el Estado, la sociedad o el pueblo.⁽⁹¹⁾

⁽⁹⁰⁾ A diferencia de la **Ley General de Bienes Nacionales de 2004, la ley publicada en 1982** señalaba en su **artículo 20** que [...] El titular de una concesión gozará de un plazo de cinco años, previo al vencimiento de la concesión, para solicitar la prórroga correspondiente, respecto de la cual tendrá preferencia sobre cualquier solicitante. Al término del plazo de la concesión, o de la última prórroga en su caso, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado revertirán en favor de la Nación. Por su parte el **artículo 23** establecía que [...]En el caso de que la autoridad declare la nulidad, revocación o caducidad de una concesión, por causa imputable al concesionario, los bienes materia de la concesión, sus mejoras y accesiones revertirán de pleno derecho al control y administración del Gobierno Federal, sin pago de indemnización alguna al concesionario.

⁽⁹¹⁾ Entre algunos criterios encontramos los siguientes: **Registro No. 253200, Localización:** Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 97-102 Sexta Parte, Página: 224, Tesis Aislada, Materia(s): Común. **RETROACTIVIDAD. RECURSOS NATURALES.** [Tratándose de] ...concesiones o autorizaciones para explotar los recursos naturales del país, ...cuestiones que afecten al interés público o a grandes grupos sociales, el interés y el derecho privado individuales o de grupos pequeños ...sobre el interés público y las necesidades cambiantes que dieron motivo a la expedición de la nueva ley que reglamenta el uso de esos recursos de manera más adecuada a la nueva situación de tales recursos, a las nuevas técnicas de explotación, y al incremento de la población del país, etcétera. ... se debe aplicar con cautela la teoría de la retroactividad, cuando se la establece con miras a los derechos adquiridos o a las situaciones concretadas al amparo de la ley anterior, ya que tales derechos y situaciones se cristalizan bajo el principio **rebus sic stantibus**, y no podrían prevalecer contra el interés general, con una aplicación privatista o demasiado conservadora, del principio constitucional de no retroactividad. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 210/77. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera "Tamiahua", S.C.L. 10 de mayo de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. En el mismo sentido encontramos que: **Registro No. 255358, Localización:** Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 69 Sexta Parte, Página: 60, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional. **RETROACTIVIDAD. REFORMAS CONSTITUCIONALES (PETROLEO).** Aunque es cierto que el artículo 14 constitucional establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, debe entenderse que tal disposición no obliga al Constituyente ordinario cuando se decide reformar la propia Constitución y, en uso de la soberanía, nacionalizar alguna riqueza natural o fuente de riqueza (como en el caso del petróleo, según reforma hecha al artículo 27 constitucional), pues no se trata de una disposición de jerarquía inferior, ni los altos intereses de la nación, expresados en tal nacionalización, podrían quedar

2.1.5.1. La nacionalización a bienes de extranjeros ante el dilema jurídico: ¿Un conflicto internacional?

En tratándose de la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, su aplicación puso al Gobierno Federal ante el dilema de la jurisdicción de su actuación independientemente de las cuestiones de soberanía sobre los recursos naturales.

El pretexto y exigencia de los abogados de las compañías extranjeras era el que el gobierno no podía violentar el “Estado de Derecho”, por eso es que los argumentos para su defensa se fundaron en que tales compañías habían sido creadas de conformidad con leyes extranjeras y que por lo tanto, regían las reglas de su país de origen, es decir, se consideraban de igual forma extranjeros.

Ante este argumento, la exigencia osciló en que ni la Constitución ni la ley (pues no la había: *vid*, nota a pie (80)] debían aplicarse en su perjuicio, sin embargo, daban pie aquí sí a hacer efectiva la Constitución respecto de la Cláusula Calvo, porque si el alegato se basó en que “tenían la protección y amparo de sus gobiernos” (que por cierto tampoco se arriesgaron a invocarla formalmente) por el simple hecho de haber llegado estatuidas según sus leyes, entonces debían de respetarse sus bienes. Lo anterior implicaría un doble trato legal, haciendo nugatorio el principio de la universalidad de la aplicación de leyes, más grave aún, la inaplicación del texto constitucional vigente ya desde 1917, no solo por la Cláusula Calvo, sino por los principios de “reversibilidad”, “nulidad” y “revocación” de todas las concesiones y contratos otorgados antes de la vigencia del texto de 1917 que la vulneraban.

subordinados al interés de uno o varios particulares, sólo por el formalismo de respetar los principios legales de uso ordinario ... PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 1203/70. José Pinto Yáñez. 3 de septiembre de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel Alcaraz B. Nota: En el Informe de 1974, la tesis aparece bajo el rubro "RETROACTIVIDAD. REFORMAS CONSTITUCIONALES.". **Genealogía:** Informe 1974, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 86.

Pero por otro lado, diversos representantes y juristas de los Estados Unidos (particularmente) habían venido declarando desde 1798 que ningún gobierno debe mezclarse en los asuntos internos de otro gobierno, a no ser que se trate de su propia seguridad, cuestión que nada tenía que ver con el caso de las empresas eléctricas. Sin embargo, en la lógica jurídica no faltó quien (ahora algunos internacionalistas) declarara que el ciudadano (o sociedad mercantil) que emprende negociaciones comerciales dentro del territorio de otra nación, une necesariamente su suerte a la de los ciudadanos y empresas de dicha nación, pues permitir que un extranjero gozara (o goce) de una situación de privilegio a la de los nacionales, es contrario a un ambiente favorable desde el marco de los fines de cualquier Estado [*vid*, nota a pie (28)] o Nación, pues en el binomio beneficio-perjuicio, no se logra la armonía social que para ello se requiere y hay más perjuicios que beneficios para las naciones débiles; además de que en el marco de la soberanía, la Suprema Corte de Justicia mexicana ha interpretado y sostenido que nunca puede considerarse renunciado por la nación el poder de legislar sobre un derecho concedido por ella. ⁽⁹²⁾

⁽⁹²⁾ Tales son los siguientes criterios: **Registro No.** 284949, **Localización:** Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XIV, Página: 691, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional. **RETROACTIVIDAD DE LA LEY.** El artículo 14 de la Constitución vigente, no prohíbe al legislador que expida leyes retroactivas, se limita a decir que no se dará efecto retroactivo a las leyes; es decir, se refiere únicamente a la aplicación de las mismas, por parte de las autoridades, quienes no podrán, por sí mismas, dar efectos retroactivos a las leyes, a menos de que el legislador así lo haya ordenado. Recurso de súplica. Zenner Luisa. 18 de febrero de 1924. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Sin olvidar: **Registro No.** 810644, **Localización:** Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, X, Página: 886, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional. **Registro No.** 284472, **Localización:** Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XV, Página: 815, Tesis Aislada, Materia(s): Común. **RETROACTIVIDAD DE LA LEY.** La Corte ha sostenido, en diversas ejecutorias, que la aplicación que hacen los tribunales, de las leyes de orden público o de interés general, nunca es retroactiva; y las leyes monetarias tienen tal carácter, atento su espíritu y la necesidad social que satisfacen. Amparo civil directo. Colonia del Agua Azul, S. A. 30 de septiembre de 1924. Unanimidad de diez votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Y, por último: **RETROACTIVIDAD DE LA LEY.** La recta interpretación del artículo 14 constitucional, que hace ver tal precepto no reza con el legislador; se dirige a los Jueces, a los tribunales y, en general, a las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes o de su ejecución. Amparo administrativo en revisión. *Internacional Petroleum Company*. 8 de mayo de 1922. Mayoría de nueve votos. El Ministro Enrique Moreno no intervino en este negocio, por las razones expresadas en el acta del día. Disidente: Patricio Sabido. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época: Tomo IX, página 432. Amparo administrativo en revisión. *The Texas Company of México*, S. A. 30 de agosto de 1921. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Finalmente, el orden jurídico mexicano imperó, y para que pudieran otorgarse las concesiones a los extranjeros, éstos renunciaron previamente a su nacionalidad de origen, y a no invocar las leyes del país donde nacieron dado que para los efectos, se considerarían como mexicanos y por ende, quedaban sujetos al Derecho y jurisdicción de nuestro país, aceptando como operante en su contra la sanción irrevocable de perder sus bienes en beneficio de la Nación mexicana para el caso de violar sus estipulaciones.

2.1.5.2. Improcedencia de la Indemnización

En el contexto de los datos históricos y considerando que la empresa eléctrica se inició mal que bien en el mundo del Derecho (pensemos ya en la Constitución de 1857) y bajo el amparo de las concesiones (de allí que en la de 1917 estuvieran sujetas a la revisión y nulidad), pensamos que las compañías del sector de electricidad carecían del derecho a la indemnización por las razones expuestas en el epígrafe inmediato anterior.⁽⁹³⁾

Había que hacer valer las reglas de la concesión, y su revocación o terminación implicaba que todos los bienes (los de la Nación y los adheridos a ellos) por derecho debían de primero reincorporarse al patrimonio de la nación (tierras y aguas) y los adheridos a las concesiones (muebles, maquinaria, herramientas y construcciones) debían pasar también al patrimonio nacional, con el aliciente de haber recuperado el capital invertido en los términos de las primitivas concesiones y de las leyes que el gobierno había dejado de hacer valer.

⁽⁹³⁾ NOVOA-MONREAL..., *op. cit.*, nota a pie (78), pp. 97 y 98. De acuerdo con el autor, “no existe una obligación internacional que imponga al Estado nacionalizador el pago de una indemnización fundada en un deber de respetar la propiedad privada o los derechos adquiridos (...) una obligación de esta clase no encuentra actualmente apoyo ni en un acuerdo general internacional, ni en las prácticas generales de los Estados, ni en los Principios Generales de Derecho reconocidos por las naciones civilizadas, ni en la jurisprudencia internacional, ni en la doctrina de los publicistas más calificados.”

No olvidemos que la Nación reivindicada en su patrimonio tenía el derecho de imponer a la propiedad privada (creada por ella) las modalidades que el interés público considerara.

Ante esto, la Constitución General de la República autorizaba al Estado (como administrador) hacer valer dichas modalidades, que en este caso serían la reversión y/o el rescate ⁽⁹⁴⁾ que vendrían significando también al igual que la nacionalización las modalidades que gravan a la propiedad de los particulares de acuerdo al interés público, sin que mediara indemnización alguna, lo que sí había era discrecionalidad para considerar alguna compensación, pero no el deber de indemnizar.

Ahora bien, solo en el caso de que se diera el supuesto de la pretendida indemnización a las compañías por sus bienes, tenían que considerarse los impuestos y derechos fiscales que adeudaban, así como el regreso de los bienes logrados por cooperación de los usuarios, o por impuestos cargados a los usuarios, aunado a las prestaciones legales por daños y perjuicios, intereses vencidos, rentas y accesorios legales.

Finalmente lo que si se debe descollar respecto del objeto de la investigación, es que la actividad prestacional de la tarea del poder público en cuanto a la generación, transmisión, distribución y abastecimiento del fluido eléctrico quedaba ya bajo el control del Estado por conducto del Gobierno Federal, y no precisamente por medio del acto nacionalizante, aunque no se puede negar que si, la actividad quedaba en manos de mexicanos, federalizada, esto es, centralizada política y administrativamente, en aras de un manejo financiero más “adecuado”, “eficaz” y “eficiente” (*supra*, § 4.2.2.), fortalecería la economía nacional fincada en aquellos tiempos en el “desarrollo estabilizador”.

⁽⁹⁴⁾ *Vid*, nota a pie (89) *in fine*, respecto de la Ley General de Bienes Nacionales de 2004, y las disposiciones que contienen las figuras jurídicas de rescate y reversión y *Cfr.*, nota a pie (90), respecto de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, que contemplaban de manera distinta tales conceptos.

2.1.6. El mito nacionalizante y realidad social: un proceso político y económico para la adquisición del sector eléctrico mexicano

Apuntado está que el Gobierno Federal, bajo la titularidad de Adolfo López Mateos, decidió incorporar el sector de la energía eléctrica a las actividades estatales, es decir, excluir a los particulares de su participación en tal actividad.

Las causas por las cuales se tomó esa decisión tuvieron que ver en gran medida con la situación financiera de las empresas eléctricas privadas durante los años 40's y 50's debido, según la historia, a la negativa del gobierno de modificar la estructura tarifaria en la prestación del servicio, que se reflejó en las utilidades de las empresas y en el estancamiento de financiar los proyectos de expansión por la desconfianza en la que cayeron las instituciones financieras internacionales.

Tal situación pareció ser el caldo de cultivo para que de manera decisiva los accionistas de las empresas se dieran cuenta de que sus negocios en materia eléctrica habían llegado a su fin y era conveniente obtener acuerdos que aseguraran su patrimonio.⁽⁹⁵⁾

Se presentaba en esas condiciones, la oportunidad para deshacerse de las empresas antes de un colapso financiero y jurídico-político que además limitara la obtención de beneficios.

El dilema se presentaba: expropiación, revocación de concesión o nacionalización, pues cabe señalar que la nacionalización de la industria eléctrica había sido considerada por el Partido Comunista Mexicano, el Partido Popular Socialista e incluso un sector del partido oficial agrupado alrededor del Gral.

⁽⁹⁵⁾ Cfr., WIONCEK..., *op. cit.*, nota a pie (9) *in fine*, p. 142; en el sentido de que los directivos de las compañías eléctricas ya habían contemplado deshacerse de sus inversiones en el sector. "Existen pruebas (...) de que la iniciativa no procedió del Estado mexicano sino de las empresas privadas mismas (...) se sabe que la *American & Foreign Power Co.* había considerado tal posibilidad... en los primeros años de la década de los cincuentas (...) [Su decisión] en realidad, era el resultado de una política de mucho mayor amplitud consistentes en deshacerse, en las condiciones más favorables posibles, de sus inversiones en industria eléctrica."

Lázaro Cárdenas, aunque estos últimos no tenían realmente una medida planeada, es más, ni siquiera durante la campaña presidencial de 1958, el candidato a la Presidencia ni su partido pusieron como propuesta una posible nacionalización del sector eléctrico, por el contrario, la promesa fue el fortalecimiento de la electrificación en el país y en consecuencia, el apoyo a las empresas privadas.

Es cierto, de manera oficial, sí se declaró que había razones que justificarían su “adquisición” debido a la carencia de planes de inversiones para duplicar la generación de energía eléctrica ⁽⁹⁶⁾, **so pretexto** de no poner en riesgo la satisfacción de la creciente demanda y la falta de planeación adecuada y quizás (pensamos) por el temor nacido de la existencia de dos sectores e ideas incompatibles debido al auge de las ideas socialistas (estaba latente aún el triunfo de la Revolución y se habían “concretado” a partir de 1938).

Es obvio que los empresarios (en las negociaciones) prefirieron y optaron [*vid*, nota a pie (87)] junto con el gobierno por la creación de una institución rectora y coordinadora del desarrollo del sector, porque existían empresas que requerían de la participación del gobierno para lograr su desarrollo e incluso, que por sus características climáticas y orográficas, el país requería de una política hidráulica integral, lo que significaba importantes ventajas al manejar en forma centralizada la política eléctrica.

2.1.6.1. El proceso de expansión estatal: la adquisición del primer bloque de empresas eléctricas

Aunque el membrete formal de “nacionalización de la industria eléctrica” sigue en boca de la población y del discurso institucional, creemos que desde el punto de vista jurídico, no se manejó como tal debido a los inconvenientes de

⁽⁹⁶⁾ *Íbidem, op. cit.*, nota a pie (45), p. 138; respecto de la carencia de inversiones: “existe un sinnúmero de razones por las cuales se justificó la nacionalización de la industria. Una de ellas, desde luego, era que el ambiente político, social y económico del país no ayudaba ni alentaba la inversión privada en la industria desde que el Estado –a partir de 1938- inició una política activa en la planeación así como en las inversiones que requería el sector eléctrico mexicano.”

carácter político y financiero que ello hubiera generado, no solo con los países afectados sino también con los organismos financieros internacionales.

El artífice (y no hay duda) de este proceso de adquisición de empresas privadas del sector eléctrico lo fue Don Antonio ORTIZ-MENA, Secretario de Hacienda y Crédito Público del gobierno de LÓPEZ-MATEOS, quien se encargó de impulsar las negociaciones tendientes a la **compra-venta de los bienes y acciones de las empresas privadas extranjeras** [*vid*, nota a pie (28) *in totum*], por un lado, y por otro, la CFE, que ya había venido adquiriendo numerosas empresas eléctricas ⁽⁹⁷⁾.

Sin embargo, el 21 de abril de 1960 se dio el primer acto que constituyó la llamada “nacionalización” de la industria eléctrica mexicana: **la celebración de un convenio de compraventa** por el cual se adquiría la totalidad de las propiedades de siete subsidiarias de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas (IEE) ⁽⁹⁸⁾ en un precio de 65 millones de dólares, que sumado a otros activos, llegó a 70 millones de dólares; a la vez, Nacional Financiera se hizo cargo de otro bloque de propiedades de la IEE y asumió todas las deudas que al tanteo representaban unos 34 millones de dólares. Así la IEE quedó convertida en 1960 en Empresas Eléctricas NAFINSA.

Como primer paso el arreglo constó de un pago inmediato del gobierno mexicano de 5 millones de dólares a la IEE pagadero en obligaciones en dólares de Nacional Financiera a lo largo de 15 años a una tasa de interés de 6.5% anual,

⁽⁹⁷⁾ *Cfr.*, notas a pie (6) y (28), pp. 305 y 199 respectivamente; en varios lugares del interior de la república, la CFE asumió la generación y distribución de energía, que prestaban particulares, “Tales fueron los casos de las compras de las concesiones del servicio en Oaxaca, Campeche, San Cristóbal de las Casas, Zamora, Hidalgo, Sabinas, Los Mochis, Fresnillo, Hermosillo y todo el sistema sur y occidente de Sonora; así como el de Nuevo Laredo, en donde la junta de mejoras materiales lo trasladó a la CFE.”

⁽⁹⁸⁾ La Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas fue un complejo empresarial conformado por las siguientes empresas: la Cía. Eléctrica Mexicana del Norte, Eléctrica Mexicana del Centro, la Eléctrica Mexicana del Sureste, la Eléctrica Nacional, la Electricidad de Tampico, Electricidad de Mérida y la Nacional de Bienes Raíces. (*vid.* § 1.1.4.)

quien aceptó (porque así le convenía) ⁽⁹⁹⁾ invertir en nuestro país las cantidades recibidas de Nacional Financiera.

2.1.6.2. Segundo proceso de adquisición de activos de la CLyFM: continuación de la expansión estatal

Pues bien, el segundo paso del proceso de adquisición y expansión estatal se prolonga y, el 27 de septiembre de 1960 el Gobierno Federal adquirió el 95% de las acciones comunes y el 73% de las acciones preferentes de la MEXLIGHT (*vid.* anexo uno), acciones todas detentadas por inversionistas de origen nacional diverso (norteamericano, británico, belga y canadiense) por la cantidad de 51.5 millones de dólares, quedando en manos particulares, 99, 308 acciones comunes y, 227, 232 preferentes (para llegar a un total de 326, 540 acciones).

Pero hubo diferencias en la estrategia comparada con la del 21 de abril de 1960, pues la gran mayoría de las acciones de la MEXLIGHT estaba colocada entre el público inversionista, y el control lo ejercía la SOFINA (*Société Financière des Transports et d'Enterprises*), que debido a que tenía un porcentaje reducido de acciones, se decidió llevar a cabo una estrategia de take-over al realizar una adquisición de acciones en el mercado sin que se supiera que quien las iba a adquirir finalmente era el gobierno mexicano, movimiento que tuvo que realizarse con la más absoluta discreción y desde luego el éxito se debió al diseño de la estrategia: consistente en que el procedimiento a través del cual una serie de bancos ofrecerían la compra de acciones a un precio superior a su valor en el mercado. ⁽¹⁰⁰⁾

⁽⁹⁹⁾ *Cfr.*, nota a pie (28), pp. 197 y 198. En efecto, el gobierno mexicano se enteró (y aprovechó después) que la AFP estaba realizando operaciones de compra-venta en Argentina. Logró el gobierno convencer a la AFP de lo conveniente que era realizar la compra-venta en nuestro país, pues esta empresa tenía proyectos en los EE.UU (la cuenca del Río Columbia, que incluye parte de los estados de Idaho, Montana, Oregon y Washington, e iniciaba nuevos proyectos en zonas que le demandarían concentrar en ellos su atención y recursos, esta situación fue propicia para que estuviera dispuesta a vender su subsidiaria en México, y además de que la oferta seguramente fue la mejor, nuestro país aseguraba ingreso de dinero para nuevas inversiones, incluso, (según nosotros) al propio sector eléctrico.

⁽¹⁰⁰⁾ *Vid.*, nota a pie (28), p. 200, la estrategia llamada de take-over consistió en que “se actuó a través del Banco de Hong Kong y Shanghai, el cual organizó a un grupo de bancos de los Estados Unidos y de

En ese sentido y con los movimientos descritos en el sistema bursátil internacional, unos años más tarde, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1963, se autorizó a la MEXLIGHT (Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz) y sus filiales: [*infra*, nota a pie (101)] L. M. Guibarra Sucesores, S. en C. y Compañía Mexicana Hidroeléctrica de Terrenos, para enajenar a la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S. A., que cambió su denominación por la de Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A. (en adelante CLyFC) ⁽¹⁰¹⁾, la totalidad de sus bienes y derechos de cualquier índole. Esta última, continuó posteriormente como propietaria de casi todas las acciones de las asociadas restantes [(Cía. Irrigadora de Luz y Fuerza de Pachuca S. A., Cía. Mexicana Meridional de Fuerza S. A., Cía. De Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca S. A., y Edificio Luz y Fuerza S. A.) (*supra*. § 1.1.3)] asumiendo el gobierno la deuda de la empresa que ascendía a 78 millones de dólares.

Cabe señalar que todos los bienes de estas compañías estaban ya sujetos a garantía hipotecaria según un contrato de fideicomiso e hipoteca del día 1 de febrero de 1950 que celebraron la MEXLIGHT y sus subsidiarias ⁽¹⁰²⁾, con el *National Trust Company, Limited*, de Canadá.

Europa que, por un lapso de 30 días, ofrecieron comprar del público acciones de la CLFM. Entre los principales bancos extranjeros participantes se encontraron: *Swiss Bank Corporation, The National City Bank of New York, Canadian Bank of Commerce, Barclays Bank, Creditbank de Bruselas y Central American Investment Trust de Liechtenstein*, entre otros. Las acciones de la CLFM pagaban pocos dividendos; su precio en el mercado era de 16 dólares por acción, pero su valor en libras era considerablemente mayor. Los bancos ofrecieron comprar a 20 dólares, valor superior al de mercado pero notablemente inferior al de libras.”

⁽¹⁰¹⁾ Estamos ante una adecuación a nuestro objeto de estudio: la extinción de Luz y Fuerza del Centro, heredera de CMLyFM, pues se convirtió en Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. en proceso de liquidación hasta el periodo de gobierno 1988-1994 (*infra*, § 4.2.2.). Es también punto de partida de lo que terminaría extinguiéndose en 2009. Por otro lado, según RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ..., *op. cit.*, nota a pie (11), pp. 28 y 29; “... la CLyFM, fue administrada por un nuevo Consejo designado por la asamblea general de accionistas de la sociedad. Posteriormente, la CLyFM y sus filiales L. M. Guibarra Sucesores, S. en C. y Compañía Mexicana Hidroeléctrica y de Terrenos, fueron autorizadas para enajenar a la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S. A., que cambió su denominación por la de Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A., la totalidad de sus bienes y derechos de cualquier índole.”

⁽¹⁰²⁾ DÍAZ-BAUTISTA..., *op. cit.*, nota a pie (7), p. 27; el cambio en la generación de energía se tradujo en que “..., la nación obtuvo 19 plantas generadoras que servían al Distrito Federal y a los estados de Puebla,

Según lo descrito, la percepción de la sociedad mexicana y las compañías extranjeras fue de manifiesta conformidad con las medidas adoptadas por el Gobierno Federal, ya que el Presidente LÓPEZ-MATEOS declaró que la decisión fue tomada "... sin lesionar derecho, ni interés legítimo alguno y empleando procedimientos acordes con nuestro desarrollo en general..."⁽¹⁰³⁾

Consideramos que se ponderó lo político y económico enmarcado quizás en la política económica del desarrollo estabilizador (no hay duda) y por ende resalta que la medida fue tomada considerando los conflictos en el entorno de la política exterior, cuya complejidad nos enfrentaba con los intereses de los países afectados (lo hemos dicho) en especial, con los Estados Unidos, sobre todo porque ya se iniciaba prácticamente el conflicto entre éstos y la República de Cuba, provocado por la intervención de Fidel Castro (aún no declaraba que tendrían un sistema comunista) en las refinerías de petróleo propiedad de extranjeros y la represalia que consistió en la cancelación de la cuota cubana de exportación de azúcar al mercado norteamericano. En nuestro país, y en esos tiempos, impensable que tomáramos las mismas decisiones, pero lo que sí ponía a pensar a los extranjeros es que nuestra simpatía por la revolución cubana, nos llevara a imitar lo mismo. Ese el temor y aún lo sigue siendo para cuestionar el mito de la "nacionalización" de la industria eléctrica, sumado al interés de los Estados Unidos por ver con claridad la postura del gobierno mexicano en el conflicto.

El caso cubano ponía a prueba al gobierno mexicano respecto de la defensa de la soberanía patrimonial plasmada en el artículo 27 de la Constitución general de la República, habíamos librado las represalias de la expropiación de 1938, pero el caso de la electricidad era diferente, y es cierto que si se hubiera optado por una medida más drástica (reversión, rescate, expropiación o

México, Michoacán, Morelos e Hidalgo; 16 plantas hidráulicas y tres térmicas, cuya capacidad instalada ascendía a 667 400 kW."

⁽¹⁰³⁾ Cfr., LUNA-ARROYO, Antonio, "*La nacionalización del petróleo y la industria eléctrica*", México, D. F., La Justicia, t., XX., No. 367, Nov., 1960, pp. 13-21. Este artículo incluye una serie de Noticias de Prensa sobre la Nacionalización y extractos del discurso de Adolfo López Mateos sobre la Nacionalización.

nacionalización), se corría el riesgo de sufrir consecuencias similares a las padecidas por los cubanos, además de una reacción muy negativa de los inversionistas y de la propia opinión pública. Eso fue el punto fino de ORTÍZ-MENA ⁽¹⁰⁴⁾, quien seguramente pensó que se había evitado un conflicto interno o externo, donde el propio sector privado tuvo una reacción “responsable”.

2.1.6.3. Adecuaciones y debates en torno a la constitucionalidad del servicio público de energía eléctrica como exclusividad estatal

Era obligado y obvio que las adecuaciones al orden jurídico todo se dieran para justificar la adquisición de las empresas por la vía de la compra-venta y en especial, que la actividad estuviera restringida a los particulares.

Por ello, el 20 de Octubre de 1960, LÓPEZ-MATEOS envió la iniciativa ⁽¹⁰⁵⁾ ante Congreso de la Unión para que se adicionara el Párrafo Sexto del artículo 27

⁽¹⁰⁴⁾ MENA-ORTIZ..., *op. cit.*, nota a pie (28), p. 198; de donde se pueden observar las medidas tomadas en materia de política internacional: “...era necesario comenzar a desarrollar una estrategia de comunicación con el público y con los inversionistas estadounidenses para hacerles ver que la operación obedecía a razones técnicas y económicas y no a la aplicación de una política de tipo socialista. Me acerqué a las autoridades financieras de los Estados Unidos para que nos apoyaran a transmitir ese mensaje a los inversionistas y a la opinión pública. En la sociedad estadounidense permanecía la influencia del macartismo, que veía influencias comunistas en diversos ámbitos del actuar político nacional e internacional y las atacaba con una vehemencia que en ocasiones rayaba en lo irracional. Adicionalmente, la revolución cubana había predispuesto a la opinión pública de los Estados Unidos a considerar como comunistas acciones de los gobiernos latinoamericanos que pudieran afectar algún interés privado.”

⁽¹⁰⁵⁾ El 25 de Octubre de 1960, se dio lectura a la iniciativa, redactada en los términos siguientes:

“CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Presentes.

Como lo anuncié en mi segundo informe que rendí ante la H. Representación Nacional el 1º de septiembre pasado, de que la nación será la única propietaria de la energía eléctrica, fuente vital para su futuro desarrollo, vengo ante esta H. Cámara a promover, por el digno conducto de ustedes, la correspondiente adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

Es propósito de mi gobierno cumplir plenamente los postulados de la Revolución Mexicana procurando que el desenvolvimiento y progreso nacionales resulten armónicos en sus beneficios para todos los habitantes de la República.

Para ello se hace necesario aprovechar adecuadamente los recursos naturales de que dispone la nación y todos los elementos básicos que requiere su integración económica. 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 nos imponen la tarea indeclinable de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la facultad y prerrogativa del Estado para la ejecución del servicio público de energía eléctrica,⁽¹⁰⁶⁾ expresando la intención de cumplir con los postulados de la Revolución y procurando el desenvolvimiento y progreso de la nación; la necesidad de aprovechar los recursos naturales de la nación y satisfacer las necesidades de la creciente demanda de la energía eléctrica; manifestando, que para garantizar la efectiva realización de este propósito, la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía debía sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular.⁽¹⁰⁷⁾

Presentada senda reforma constitucional, en el Congreso se debatió de tal forma, que la mayoría de opiniones se pronunciaron a favor de la iniciativa, dado

La prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución, expresé en mi informe, así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto requieren, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, ser realizados directamente por el Estado, a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

Para garantizar la efectiva realización de este propósito de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, presento ante ustedes la siguiente iniciativa de ley que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo Único. Se adiciona al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente:

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 particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. (lo subrayado en negritas y cursivas es nuestro)

⁽¹⁰⁶⁾ *Infra*, § 2.1.6.4; así como el ANEXO TRES que contiene una clasificación de los cometidos, así como las reformas que fortalecen esta primera reforma en materia de energía eléctrica en 1983 cuyas características de este “servicio” deviene en estratégico, luego entonces de exclusividad estatal, atribuido al Gobierno Federal, esto es, su federalización y ello, en cometido esencial insusceptible de concesión a los particulares.

⁽¹⁰⁷⁾ *Vid*, nota a pie (11), p. 28; 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.”

que en ocasiones los intereses públicos divergen del interés privado de las empresas, pues mientras que las necesidades generales pueden reclamar la ampliación o mejoramiento de un servicio, para la empresa privada puede ser incosteable o inconveniente tal ampliación o mejoría.

Empero el debate es precisamente para que el derecho a la expresión no se limite, y ello permitió encontrar a una de las pocas voces que se manifestaron en contra de tal medida, en este caso la del Diputado Eduardo José MOLINA-CASTILLO ⁽¹⁰⁸⁾ bajo el argumento que el daño sería para los intereses del usuario, de los tributarios y en general del pueblo de México, y es que lo que le preocupaba (como a muchos en la actualidad) era que el servicio se ponía en manos de políticos (así parece que fue, y por desgracia, fue su partido el que hace todos los intentos por poner en manos de los particulares otra vez la industria eléctrica, con argumentos pueriles).

⁽¹⁰⁸⁾ MOLINA-CASTILLO, José Eduardo, en *“La opinión del Partido Acción Nacional a debate”*, México, D. F., *Debate Legislativo*, No. 8, marzo, 1999, p. 12, que señala una serie de argumentos respecto de los inconvenientes de la nacionalización, “...En el aspecto político debemos decir, porque es cosa muy bien sabida, y es cosa que el pueblo de México ha vivido, que no ha habido tal nacionalización de la industria eléctrica. El acarreo de gentes pagadas, las publicaciones y los cartelones dándole el aspecto de una nacionalización más o menos como la petrolera, ha sido un aspecto totalmente falaz... [...] En los momentos en que hablo, el gobierno de México es un gigante empresario con más de 48 mil millones de pesos de empresas que son manejadas por compadres y por gente políticamente asignada, no por su capacidad ni por su honradez, sino porque sencillamente son políticos recomendados. De tal suerte que todos nosotros hemos visto, con la dura y cruel experiencia del pasado, que hasta los momentos en que hablamos, todas las empresas que maneja el gobierno de México han sido verdaderamente adversas al interés popular y han servido única y exclusivamente para que se enriquezcan sus administradores.[...] Antes estaba el gobierno de México frente a las empresas manejadas por la iniciativa privada El gobierno de México estaba como juez y podía, inclusive, intervenir en el problema de servir (sic) y en el de tarifas. Hoy ha desaparecido totalmente ese juez. Ya el gobierno se ha convertido en empresario. Quiero saber ¿a dónde el público usuario va a recurrir en sus quejas relacionadas también con servicios? A nadie... Muy brevemente, señores, creo y he pensado que es mi obligación hacer ver que no ha habido tal nacionalización. Si la invocan, precisamente a raíz de la compra de los bienes de la *Mexican Light Power*, también debo hacer constar que por lo que respecta a la operación misma, ha sido una operación infame para el gobierno de México y para la nación.[...] Todo eso que se ha gastado en propaganda lo pagarán los diputados tarde o temprano, y lo han de pagar los usuarios en las tarifas...[...] ...creo que esta nueva facultad al Ejecutivo Federal es una carta abierta, es un cheque firmado en blanco, en el cual nuevamente se pone la suerte del pueblo usuario de México en lo que respecta a servicios públicos enteramente en manos de políticos que administrarán al estilo de Jaime J. Merino, y si no encuentran uno así, ya lo traerán de afuera, apropiado y adecuado para la administración de estos servicios públicos. [...] Me pronuncio contra el dictamen porque creo, señores, sinceramente que esta nueva facultad daña, y daña positivamente a los intereses del usuario, de los tributarios y en general del pueblo de México...”.

Después del debate, la reforma fue dictaminada y aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada el 23 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el artículo 27 constitucional con dicho añadido quedó:

“Corresponde exclusivamente a la nación generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares que se requieren para dichos fines”.

Sin embargo, después de la publicación de las reformas, en la recién creada CLyFC [antes MEX-LIGHT (Compañía de Luz y Fuerza Motriz)] aún existían acciones en manos de particulares puesto que el gobierno mexicano adquirió el 95% de las acciones comunes y el 74% de las preferentes, dio pauta para cuestionar el respeto a la Constitución, pues surgió la interrogante en relación a que la permanencia de accionistas privados en la industria eléctrica se trataba de un acto anticonstitucional. Desde nuestra perspectiva, no necesariamente, pues la leyenda: “en proceso de liquidación” justificaba la existencia de una sociedad anónima con participación estatal, en este caso, mayoritaria y por ello, limitada la participación privada si es que es un buen argumento, pero además, dicha participación realmente en estricto derecho no se efectuó, pues lo que hacía presumir es que si lo que se liquidaba eran las acciones, luego entonces, no implicaba que participaran no solo en las decisiones (prácticamente nulas por el número de acciones), mucho menos en las ganancias (si es que las había) que dudamos las hubiera por el carácter deficitario del servicio vía tarifas bonificadas ⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁹⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ... *óp. cit.*, nota a pie (47), pp. 37-41. En el § 0. se maneja el concepto de “tarifa bonificada” o deficitaria” que se usa en los regímenes que no parten de una “concepción patrimonialista de la tarifa” sino de la soberanía tarifaria de la Administración, que sólo pretende exaccionar una tasa o derecho fiscal con ocasión del uso de bienes del dominio público o de la prestación de un servicio público. “La noción de “tarifa bonificada” resulta de la relación entre, por una parte, el costo del establecimiento y la explotación del servicio y, por otra parte, la capacidad económica de los que, forzosamente, tendrán que hacer uso del servicio.”

2.1.6.4. Evolución del marco legal sobre el servicio público de energía eléctrica

Se han desarrollado los aspectos de reformas constitucionales en torno al cometido esencial impuesto a la Administración por parte del ordenamiento jurídico para la generación transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica.

Ahora destacaremos la evolución a que ha sido sometida la legislación subordinada a los imperativos constitucionales [*supra*, nota a pie (1)] más importantes después de la adquisición del sector eléctrico, así como su transcendencia en dicho cometido.

Primero.- Es imprescindible dejar asentado que el Gobierno Federal desde 1974 en el calor de las pugnas sindicales (*infra*, § 2.2.3) ya tenía planeado terminar con la CLFC, tan es así que el SME se apuró a tratar de lograr la integración de los sindicatos cuando se enteró de esas intenciones. Sin embargo se cumplió cuando menos en el papel de la ley, pues se decretó la autorización a la CLFC y sus subsidiarias a su disolución y liquidación y a la vez, a la CFE a adquirir de aquéllas la totalidad de sus bienes y derechos (publicado en el D. O. F. el 16 de diciembre de 1974).

Pero al siguiente año, cuando se publica la ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (el 22 de septiembre de 1975 en el D. O. F.), en ella se encuentra la regulación de la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, acompañada de la planeación, generación, conducción, transformación, distribución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico. Lo básico es ponderar que tuvieron que pasar cerca de quince años para que se adecuara la legislación secundaria a la reforma constitucional que eliminó la participación privada en el sector, esto es, en 1975.

En dicha ley se dispuso que la prestación del servicio público estaría a cargo de la CFE dejando fuera a la CLFC y que las tarifas eléctricas serían fijadas por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría y a propuesta de la CFE, buscando una “equitativa distribución social de los gastos de explotación, las obligaciones financieras y los recursos para la inversión que requiriera el desarrollo del servicio público de energía eléctrica”.

Cabe destacar que se iba fortaleciendo a la CFE, pues esta ley abrogó la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938 y el Decreto que establecía las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad de fecha 11 de enero de 1949.

Segundo.- Citamos en este apartado por que obliga dicha reforma constitucional a enfatizar sobre lo que parece, no se consideró en 1960.

En efecto, las reformas de 1983 al artículo 28 de la Constitución General de la República (publicadas en el D. O. F. el 3 de febrero de 1983), además a las referidas a los artículos 16, 25, 26, 27 en sus fracciones XIX y XX, así como al 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, reformas que en general tuvieron como objetivo el establecimiento de los principios que dan sustento constitucional a la rectoría económica del Estado, a la llamada economía mixta y al sistema de planeación democrática del desarrollo, pero con relación al cometido de energía eléctrica, la reforma del artículo 28 constitucional consistió en la inclusión del concepto “electricidad” en la lista de actividades correspondientes a las áreas estratégicas, esto es:

*“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. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en*

ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia". (Las cursivas en negritas son nuestras)

Hecha la reforma, se generó polémica en relación con el uso del término "electricidad" ya que algunos consideraron que con la reforma se buscó restringir aún más la participación de los particulares en el sector, lo cual no trascendió en el plano de la discusión política y económica en la industria eléctrica ⁽¹¹⁰⁾.

Tercero.- Retomando el camino de las reformas al marco legal (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica), describimos en general las diversas modificaciones en los años de 1983, 1989 y 1992; así:

a) El 27 de diciembre de 1983, en la ley de que se trata, fue modificada y entre los cambios más importantes destacan:

- 1.- La simplificación de trámites para la obtención del suministro de energía eléctrica y permitir regularizar el servicio a personas de escasos recursos.
- 2.- Se estableció la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal como dependencia encargada de dictar las disposiciones en la materia, y haciendo cargo a la CFE de todos los aspectos técnicos, facultándolo para proponer programas. ⁽¹¹¹⁾

⁽¹¹⁰⁾ **Cfr.**, nota a pie (45), p. 143; sobre la inclusión del concepto electricidad en la reforma al artículo 28 constitucional, cabe decir que: "... la interpretación correcta de tal reforma de 1983 consiste en delimitar el alcance de la exclusividad del Estado en materia de electricidad a las actividades revistas en la parte final del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional; es decir, a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público."

⁽¹¹¹⁾ **Artículo 5.** La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal dictará, conforme a la política nacional de energéticos, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser cumplidas y observadas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas o morales que concurran al proceso productivo.

Artículo 6. Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal autorizará, en su caso, los programas que someta a su consideración la Comisión Federal de la

- 3.- Se incluyó la participación del Director General de Petróleos Mexicanos en la Junta de Gobierno de la CFE, y se creó, dentro de ésta, un Consejo de Vigilancia. ⁽¹¹²⁾
- 4.- Se suprimió la referencia a las tarifas anuales para que el sector eléctrico les permitiera aplicar, cuando fuera necesario, aumentos de tarifas que evitaran el deterioro persistente de la relación costo-precio de la energía eléctrica y el sobreendeudamiento de las empresas del sector.
- 5.- Se permitió el establecimiento de plantas generadoras a los particulares cuando se destinaran al uso de energía derivada de interrupciones en el servicio público. Igualmente la generación de electricidad basada en la producción simultánea de otros energéticos secundarios o en la utilización de fuentes de calor provenientes de procesos industriales para necesidades propias. ⁽¹¹³⁾
- 6.- Se facilitó la regularización de los servicios de energía eléctrica a favor de las personas de escasos recursos que hubieran incurrido en infracciones a la propia ley, bajo ciertas condiciones.

Electricidad, en relación con los actos previstos en el artículo 4. Todos los aspectos técnicos relaciones con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica serán responsabilidad exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad.

⁽¹¹²⁾ **Artículo 10.** La Comisión Federal de Electricidad estará regida por una Junta de Gobierno integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Programación y Presupuesto y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien la presidirá. También formarán parte de la Junta de gobierno, el Director General de Petróleos Mexicanos y tres representantes de los trabajadores electricistas sindicalizados de planta, que corresponderán a las áreas de planeación, operación y construcción.

⁽¹¹³⁾ **Artículo 36.** La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, oyendo a la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permiso de autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propia de personas físicas o morales individualmente consideradas. Para el otorgamiento de estos permisos será condición indispensable la imposibilidad o la inconveniencia del suministro del servicio de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad. Se exceptúan de dicha condición los casos previstos en los siguientes párrafos de este artículo, así como cuando se trate de plantas generadoras destinadas exclusivamente al uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

b) Esta modificación legal es vital para la investigación, en virtud de que en 1989, se reformó el artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica disponiéndose **la creación de un organismo descentralizado que proporcionara el servicio público de energía eléctrica en el centro del país.**

Dicho organismo se denominó Compañía de Luz y Fuerza del Centro ⁽¹¹⁴⁾, además de agregar tres artículos transitorios en donde se detalla la aplicación del convenio ⁽¹¹⁵⁾ en los términos allí fijados y en estricto respeto a los derechos de los trabajadores (conforme a la ley); al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es (aún) titular la citada agrupación obrera y, por último, se plasmó que el Ejecutivo Federal dispondría lo necesario para dar celeridad a los procedimientos de liquidación de las citadas empresas, para que al concluirlos, se constituya el organismo que se ordena crear.

c) Finalmente en 1992 con criterios demasiado cuestionables, se reforman diversos artículos de dicha ley, entre ellos: el 3º, 9º fracción III; 10 primer párrafo; 27 fracciones II y III; 28, 29, 31 primer párrafo; 36, 37, 38, 39, 40 primer párrafo; 36, 37, 38, 39, 40 primer párrafo y fracciones V y VI; 42, 44, 45 y 46; y las adiciones a los artículos 13, fracción VII, con un inciso h); 26, con las fracciones V y VI y un último párrafo; y 36-Bis; derogándose el último párrafo del artículo 27 y el penúltimo párrafo del artículo 40.

⁽¹¹⁴⁾ **ARTÍCULO CUARTO.** Las Empresas concesionarias, entraran o continuaran en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

⁽¹¹⁵⁾ El convenio del 14 de marzo de 1989 celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus asociados y el Sindicato Mexicano de Electricistas.

De este conjunto de modificaciones, destacó la inclusión de diversas modalidades de generación que no constituyen parte del servicio público (y es esto lo cuestionable: vía para la privatización violentando los artículos 27 y 28), tales como la generación para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la generación de productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; la generación para su exportación; importación para abastecimiento; y generación para emergencia en casos de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica, modalidades que abren la puerta a los particulares, así lo pensamos.

2.2. Retos de la reestructuración e integración de la industria eléctrica estatizada

Ya concluidas las negociaciones de la compra de las compañías eléctricas, el gobierno comenzó a gestar múltiples medidas con respecto a la nueva tarea de la Administración Pública Federal.

Se especuló sobre la conveniencia de constituir una empresa nacional pero sin caer en el centralismo burocrático, además de considerar sus ventajas económicas, pues la experiencia indicaba que en el “fracaso” de las empresas extranjeras, si es que así se le puede llamar, el aspecto rentable jugó un papel fundamental, y el gobierno no quería caer en lo antieconómico, pues la interconexión interregional no era garantía de éxito, en consecuencia, la propuesta osciló en la existencia de varias compañías regionales que estuvieran coordinadas por un organismo central respecto a la política tarifaria y eléctrica, y que la industria eléctrica no se financiara vía subsidios federales, estableciendo un rendimiento mínimo anual del 12% que permitiera la conservación y desarrollo de la industria, y la reestructuración de tarifas con la finalidad de suprimir la variabilidad extrema, sin soslayar el beneficio a las zonas más vulnerables en lo económico y social.

Pero en dicha reestructuración el aspecto laboral planteó severos cuestionamientos, pues en lo jurídico se presentó el problema de la naturaleza que dichos organismos regionales deberían tener, y desde luego, la inclinación fue la de reconocerles su personalidad jurídica lo que los colocaría en la situación de patrón único y consecuentemente en la situación prevista en el artículo 43 de la Ley Federal del Trabajo, o sea, que ante la existencia de varios sindicatos y la aparición de nuevas empresas con el carácter de públicas, planteaba la problemática de la titularidad del contrato colectivo de trabajo, y de crear una sola empresa u organismo central con varios sindicatos, el contrato colectivo de trabajo tendría que celebrarse con el mayoritario sin que ello significara que podrían concertarse condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en los contratos en vigor dentro de ella, o en otras palabras, las más onerosas. Se encontraba la solución, se dotó de personalidad jurídica a los organismos creados, y habría tantos patrones como organismos regionales se instituyeren.

Bajo estas premisas, la nueva industria eléctrica mexicana se preparaba para afrontar los nuevos retos: controlar su crecimiento y armonizar el funcionamiento de la CFE y de la CLFC, sobre la base de la uniformización técnica en el sistema de interconexión de los sistemas de transmisión y la unificación de voltajes y frecuencias con el apoyo de la automatización de centrales y subestaciones autorizadas y lo más importante: la uniformidad en las relaciones empresa-sindicato.

2.2.1. Desarrollo de la industria eléctrica y las reglas de armonización funcional

A cinco años de la compra de las empresas del sector eléctrico, hubo un periodo (1965 a 1969) en que la inversión pública autorizada en electricidad aumentó un 7.9% respecto del quinquenio 1960 a 1964.

La capacidad instalada para la generación bruta total del flujo eléctrico, relación entre el PIB eléctrico/PIB total y la capacidad instalada por habitante se incrementaron a partir de la nacionalización, el gasto público pasó de representar el 16.9% del PIB en 1952 al 26.1% en 1970.

Sin embargo el crecimiento señalado tuvo sus matices, pues dicho crecimiento no se dio igual entre la CFE y la CLFC ⁽¹¹⁶⁾ dado que la capacidad instalada de la CFE creció en esos años en un 202.7%, en tanto que la de la CLFC disminuyó en un 30.9%, acentuando su papel de simple empresa distribuidora de la electricidad generada en la CFE, cuyo crecimiento se financió a través de endeudamiento con la finalidad de amortiguarse con el aumento de la eficiencia productiva que pasaba por una centralización tecnológica, administrativa y contractual; no así para la CLyFC que se mantuvo estancada, especialmente en su capacidad de generadora de energía y por lógica, la falta (quizás ya desde esa época, intencional) de modernización en tecnología.

Las diferencias por cierto sustanciales, y abismales, es que la CFE (pensada desde Abelardo Rodríguez) la fueron fortaleciendo de tal forma que (para esa época) a pesar de contar con una multiplicidad de plantas pequeñas aunque ineficientes y costosas, se pensó en eficientar su funcionamiento mediante la automatización de sus infraestructura (incluyendo las empresas pequeñas y deficientes), pero una razón de peso había, el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM) se encontraba ubicado en ese tipo de plantas que como antiguos dominios del grupo Chapala y la AFP, representaban, un estorbo, y eran improductivas para la CFE, pero sin embargo eran fortificaciones de los trabajadores que tenían consolidada su capacidad de resistencia, y este factor chocaba con la necesidad de la empresa de aumentar la

⁽¹¹⁶⁾ DE LA GARZA-TOLEDO..., *op.cit.*, nota a pie (6), p. 11; donde encontramos algunos datos para ilustrar la generación de energía por parte de las empresas del Estado, como que: “En 1962 la CFE proporcionaba el 74% de la capacidad instalada en manos del gobierno; para 1971 ya era el 90%; en cuanto a la generación bruta de electricidad las cifras para estos años pasaron del 70% al 89% para la CFE. Todo esto en menoscabo de la CLFC, que dentro de los planes de integración se contemplaba que desapareciese.”

productividad y disminuir los costos que a final de cuentas sería vencida por la vía tecnológica, social y sindical.

Pero frente al STERM, no se podía soslayar la fuerza del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), mucho más consolidado que el STERM, y favorecido por la política gubernamental, al no oponerse a incrementar el número de trabajadores, que entre 1962 y 1970 crecieron en un 322%, sin embargo, dicha política, estancó la misión no solo de la CLFC, sino también su capacidad para la generación de energía y todavía aún más, al momento de la nacionalización, los costos salariales por trabajador eran ya los más altos, y en comparación con los de la CFE, eran el 51% más altos, situación que para 1970 era sólo del 20%.

Las políticas de aumento en la productividad, en la eficiencia y la de reducción de costos salariales no marchaban por el mismo camino, se empezaba a avizorar el problema que justificó entre tantas cosas, la compra de las empresas privadas, y en los años 60s., sus determinantes provenían de esferas diferentes de la realidad, y los esfuerzos por llenar la necesidad de tener una industria eléctrica más eficiente e integrada para las necesidades del desarrollo económico y social, se avizoraba conflictiva financieramente hablando; así como la de mantener el control político sindical a costa del deterioro de la economía de las empresas.

2.2.2. Expansión y modernización uniforme de los aspectos tecnológicos

Es indudable que los retos se mantenían ante graves problemas de financiamiento, pero cabría agregar que era necesario fortalecer la uniformización técnica vinculada con los sistemas de interconexión, de transmisión con centrales y subestaciones autorizadas y desde luego la Unificación de voltajes y frecuencias

En este rubro, los cambios en el sector eléctrico (ya federalizado) se vincularon al advenimiento de una nueva generación de centrales hidroeléctricas a principios de los sesenta como la de Infiernillo y de termoeléctricas como la del

Valle de México y Tula, y desde luego con los sistemas de interconexión de los sistemas de transmisión, así como con la unificación de voltajes y frecuencias que permitieron la automatización y semiautomatización de las ya incrementadas centrales y subestaciones, lo cual marcó una expansión del diríamos “sector público de la energía” previo a lo que en los setentas se llamaría: la “inflación administrativa”.⁽¹¹⁷⁾

Tal modernización tenía como misión que los sistemas de interconexión y unificación tanto de frecuencias como voltajes mostraban que la existencia de varios sistemas eléctricos independientes, provocaba elevados costos de inversión y operación, caracterizando al sistema de una fragilidad que lo hacía vulnerable y de difícil recuperación ya que contaban con pocas o limitadas líneas de enlace entre plantas y subestaciones, lo que convertía al servicio demasiado deficiente y con frecuentes interrupciones.

Por lo tanto, la unificación e interconexión del sistema buscaba: reducir los costos de producción mediante el uso unificado y centralizado de los recursos disponibles y mejorar tanto la calidad como la continuidad del servicio.

Volviendo a las comparaciones entre la CFE y la CLyFC (antecedente del organismo LyFC) que hasta 2009 se encontraban aún como referentes de la industria eléctrica mexicana, y refiriéndonos a los sistemas de interconexión, transmisión y unificación de frecuencias, se encomendó a la Bachtel Corporation (empresa que participó en la unificación de frecuencias en ciertas regiones de los Estados Unidos), un estudio cuyas conclusiones fueron que era menor la inversión

⁽¹¹⁷⁾) CORTIÑAS-PELÁEZ... *et, al., op. cit.*, nota a pie (47), pp. 183, 184, 199, 200 y 210. En § 3 (con MARTÍNEZ-CASTAÑÓN), se maneja el concepto “inflación administrativa” entendido como el desarrollo inusitado de la paraestatalidad mexicana, que inicia en 1970, y se fortalece en el periodo presidencial de 1976-1982 llegando a contar con 1216 entidades hasta el 31 de agosto de 1982; sin embargo, en el siguiente periodo (1982-1988), se empezó a plantear, en el marco de la deuda externa, la necesidad del “adelgazamiento de la Administración pública”, concretada paulatinamente hasta nuestros días sobre la base, otra vez de las ideas exógenas del gobernante en turno, introyectando ideologías de instituciones financieras internacionales por un lado y, por el otro, acompañado con los argumentos de los cambios mundiales suscitados por el neoliberalismo; lo que se tradujo en la reprivatización de más del 85% de las entidades paraestatales (en menos de diez años: 1982-1992).

que se requería para cambiar el sistema central a 60 ciclos que para unificar los sistemas al sur del paralelo 22 a 50 ciclos. ⁽¹¹⁸⁾ Así en el transcurso de los años setenta se realizó de todas maneras la unificación de frecuencias ⁽¹¹⁹⁾ de modo tal que en la actualidad el sistema eléctrico del país se puede considerar integrado. Visto de esta forma, más tarde se adoptó una política de desarrollo tecnológico de uniformización en las tensiones para resolver el problema de la baja eficiencia en el suministro del servicio, en particular la que se origina en las redes de transmisión, ya que por la magnitud de las pérdidas de energía en éstas se hizo necesario remodelarlas según el volumen de las pérdida de energía y por las distintas tensiones en las líneas.

Es evidente que se concretó la vinculación entre la innovación tecnológica en las labores de generación, por un lado, y en las de transmisión por otro y que ambos procesos se correspondieron no sólo en términos técnicos, sino que incluso se planearon como afines en busca de la integración de la industria.

En tanto, la modernización tecnológica en las subestaciones se puede resumir en las diversas innovaciones técnicas para abatir los costos de operación,

⁽¹¹⁸⁾ *Ídem*, nota a pie (6), t. II. pp. 104 y 105; para ilustrar la necesidad del cambio del sistema, tenemos que: “Las ventajas derivadas de la unificación a 60 ciclo se pueden expresar en tres niveles: para el suministrador de la energía, para el consumidor y para el fabricante o proveedor del equipo. Con respecto a las ventajas para el primero... la suma de las demandas máximas de los sistemas independientes sería mayor que la demanda máxima del conjunto ya interconectado, lo que representa un ahorro en la capacidad instalada del 5% aproximadamente..., además se asegura la continuidad del servicio..., asimismo crece la capacidad para contratar nuevos usuarios. [...] Para el segundo,... si los consumidores cambiaban su lugar de residencia no requerirían adquirir equipo apropiado al ciclaje dominante en la región; con ello el consumidor reduciría la inversión en el equipo eléctrico a su disposición. [...] Por último... lo costos de fabricación se reducirían en forma significativa dado que al manufacturarse los equipos en una sola frecuencia en vez de dos, se eliminarían todos los gastos que originaba la producción de equipos para cada frecuencia.”

⁽¹¹⁹⁾ *Apud, op. cit.*, nota a pie (11), p. 31; para darse una idea de la magnitud de lo que significó la unificación de frecuencias: “Lograr el primero de estos dos objetivos requirió enfrentar y resolver la problemática derivada de la existencia de normas técnicas diferentes, que aplicaban las diversas empresas por la libertad que gozaban para establecerlas. Así, existían cerca de 30 tensiones de distribución primaria, siete de alta tensión para líneas de transmisión y dos frecuencias eléctricas, 50 ciclos en la zona central y 60 en el resto del país. Una vez realizados los estudios necesarios, en cuanto a las líneas de transmisión algunas tenciones fueron suprimidas y otras estandarizadas, adicionando las que actualmente son utilizadas para transmisión de grandes bloques de energía a puntos distantes; en redes de distribución tan solo se conservaron las de 13 200 y 20 000 volts.”

a la par de lograr la eficiencia en el proceso de trabajo, que trató de determinar los criterios que normaban el desarrollo técnico, y ello permitió mejorar de modo relevante la calidad del servicio como resultado de las transformaciones que se involucraron en los cambios alineados también a mejorar la productividad y la calificación del trabajador electricista.

¿En qué consistió entonces la modernización en el sector eléctrico estatizado?

Podemos arriesgarnos a afirmar que el cambio modernizador estuvo en la aplicación de recursos técnicos a las subestaciones, y análogamente al de las centrales generadoras y de las líneas de transmisión que incidieron en la integración de la industria eléctrica que pasó por una optimación de todos los recursos y por una mayor racionalidad económica. Caminaron juntos la modernización en el equipo de transmisión con una mayor productividad del trabajador.

Tan es así que antes de la compra de las empresas particulares, siguieron funcionando un sin número de pequeñas centrales de generación hidroeléctrica que mostraban índices de producción muy variables, y para 1960, ya dentro del proceso de estatización la CFE se vio en posesión de estas pequeñas centrales hidráulicas transformando al interior de la CFE un nuevo propósito modernizante: reelaborar tecnológicamente ciertas centrales hidroeléctricas, que operaban con altos costos, principalmente por tener demasiado personal, pero que podían seguir proporcionando energía, en forma rentable, reduciendo sus costos de operación.

A diez años de la compra del sector eléctrico (hacia 1970) el conjunto de las pequeñas empresas centrales hidroeléctricas aportaban el 3% de la capacidad total de la generación del país y que la suma de sus costos de operación representaban cerca del 90% de los costos de generación, por eso es que uno de los principales momentos del proyecto de modernización consistió en la ubicación

de las centrales y empezar la automatización previo a la elaboración de los estudios pertinentes de carácter económico y técnico que facilitarían los trabajos de recomposición tecnológica pensados como una forma de organizar a las centrales por zonas.

En entera objetividad, con la reestructuración tecnológica se dio solución no sólo al problema de la productividad del trabajador sino también a la modernización tecnológica que significó la búsqueda de un abatimiento de los costos de generación por la vía de la sustitución del trabajo de operación, principalmente por la tecnología adoptada y tres criterios de especial importancia en el proceso de desarrollo tecnológico; la búsqueda por incrementar los niveles de eficiencia; la reducción sustantiva en los costos de operación resultante de las economías de escala de la eliminación de ciertos errores de operación; y finalmente, la creciente capacidad de control sobre el trabajo de operación y una planeación más racional de trabajo de mantenimiento.

2.2.3. Los Sindicatos electricistas como obstáculo a la integración y reestructuración empresarial

No es fácil interpretar la posición de los sindicatos ante la nueva relación laboral, y producto de una decisión soberana del Estado mexicano, en especial porque quiérase o no, las diferencias entre la diversidad de sindicatos era notable. Era obvio que la lucha por defender intereses era clara, más sin embargo no se puede negar que éstos también participaron con firmeza para apoyar el proyecto del Gobierno Federal.

Es de considerar que las condiciones de aquel entonces ponían ante los ojos de los líderes una posición de ciertas perspectivas para sentirse dueños de su propio coto de poder, así, en la uniformización sindical tendría que lograrse con muchas ganas de dialogar y mucha voluntad política.

Por eso es que los acontecimientos de la Convención Cuatripartita (del SME), los conflictos intersindicales (entre el STERM-SNSCRM), y la creación de nuevas organizaciones (como el SUTERM), jugaron un papel decisivo en el proceso de adquisición de las empresas eléctricas.

Poco antes de la llamada “nacionalización” la actitud de los dirigentes de los tres principales sindicatos apoyaron la campaña del entonces candidato a la presidencia del partido oficial, Adolfo LÓPEZ-MATEOS, con la promesa de recibir en las futuras negociaciones de los contratos colectivos de trabajo verdadero apoyo a sus organizaciones pero dadas las circunstancias históricas, también se adhirieron a la iniciativa gubernamental de la “nacionalización”.

Fue hasta 1963 que se dio la primera conferencia nacional de trabajadores electricistas, donde se planteó la necesidad de crear una sola empresa eléctrica (muy al contrario de los temores del gobierno) que eliminara los gastos administrativos y las dificultades técnicas propiciadas por la dispersión de la industria y en donde los Comités Ejecutivos de los sindicatos se comprometieron a la unificación en un plano de igualdad de su vida política y en consecuencia de la industria eléctrica que coincidía con el esfuerzo (aún hacia 1966) del gobierno en su lucha continua de la integración de la industria eléctrica, tratando desde luego, de avanzar también en la integración sindical, por lo que el 6 de junio de 1966 se celebró el “Convenio Tripartita” (excepto el SME) donde destacó la integración de los cuatro contratos que tenía el Sindicato Nacional en uno solo y la unificación de los veinte contratos colectivos del STERM.

Cabe destacar que, durante el periodo de 1962 a 1971 los tres sindicatos electricistas no lograron desarrollarse de forma igual, dado que incluso el Sindicato Nacional creció más que los otros y logró condiciones contractuales que casi los acercaron a las condiciones del SME y el STERM.

Y al tiempo, logrado el proceso de adquisición, los problemas en materia eléctrica no estaban resueltos por decreto presidencial, fueron apareciendo nuevas dificultades para integrar técnica y financieramente a las empresas y desde luego, la conformación de un solo sindicato nacional de trabajadores de la industria eléctrica se complicaría, pues ésta, una vez concretado el proceso adquisitorio, dejó tres sindicatos que ya tenían una relación laboral con las empresas eléctricas, y desde luego con características propias, durante los años de 1940 a 1960 entre ellos:

1.- El SME, que había obtenido a lo largo de su historia grandes conquistas sindicales y lo colocaban como los mejores pagados de la industria eléctrica, considerando esa posición, participó en la “Convención Cuatripartita” en 1969 al firmar el acuerdo para formar parte de los trabajos de la Convención que tenía como fin la integración de la Industria Eléctrica y donde destacó el compromiso de facilitar la organización y desarrollo de los sistemas de la CFE, la nivelación de salarios y prestaciones, estar de acuerdo en la unificación de frecuencias en la periferia del D. F. y Zona Metropolitana, elevar la productividad en el trabajo, alentar la capacitación de los trabajadores, apoyar la política de electrificación rural y colonias populares de la CFE, pero la integración no culminaría en forma pacífica, estaba por iniciarse el grave conflicto entre el STERM y el SNESCRM.

2.- Los sindicatos: STERM y SNESCRM cuyo historial fue de caracterizarse por demandar los incrementos salariales y las prestaciones, y además pedían que se les incluyera en el manejo de las empresas, lo cual nunca respaldó el gobierno e incluso advirtió a los trabajadores que no esperaran más de lo señalado en la ley laboral.

Tal parece que la actitud de los trabajadores ideológicamente era muy progresista, de allí la postura del gobierno, pero ambos sindicatos terminarían en grave conflicto hacia 1971, pues el SNESCRM tenía la intención de eliminar la capacidad de resistencia del trabajador del STERM, para lograr la interconexión y

el aumento en la productividad con la semiautomatización por medio de la innovación tecnológica, a lo que se oponían los trabajadores del STERM: sindicato democrático con tradiciones solidarias y comunitariamente amplias.

Ya en el régimen de 1970-1976, el conflicto se agudizó en 1969 cuando en Ciudad Acuña la CFE pasó a ser propietaria de una de las plantas y al discutirse el contrato colectivo el STERM consideró que era importante el caso de Ciudad Acuña, (porque independientemente de que la CFE estaba violando el convenio cuatripartita), podría convertirse en un modelo en la integración de la industria eléctrica.

Por ello es que el STERM inició una campaña propagandística que rompía con el proceso de unidad con el sindicalismo de la CTM ⁽¹²⁰⁾, y que cuestionaba a los dirigentes del Sindicato Nacional, rompiendo así el acuerdo de no agresión del Convenio Cuatripartita, solicitando ante la JFCA la titularidad del contrato colectivo del STERM, con el argumento de que en el contrato colectivo existente entre CFE y el SN se especificaba que todos los contratos colectivos de las empresas adquirida por la CFE o en los nuevos centros de trabajo quedarían bajo su control.

Es cierto que el STERM fundó su defensa en el artículo 16 de la LFT, en virtud de que existían dos sindicatos a los que correspondían contratos colectivos, cada uno de los cuales abarcaba establecimientos de trabajo distintos, a pesar de pertenecer a una misma empresa; y en el artículo 41 de la misma ley, en cuanto define la obligación del patrón sustituto de respetar los compromisos laborales de la empresa anterior. Cabe señalar que la CFE se había constituido a partir del acuerdo presidencial del 10 de agosto de 1967 en el patrón sustituto del STERM.

⁽¹²⁰⁾ DE LA GARZA..., *op.cit.*, nota a pie (6), t., II, p. 34; para darse una idea del poderío del sindicalismo en México tenemos que: “La CTM contaba (en 1972) con 9 487 sindicatos y con 2 millones 800 mil miembros. El 97% de los representantes de los trabajadores en los tribunales del trabajo pertenecían a la CTM.”

3.- La formación de un solo sindicato se dio hacia octubre de 1960, el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM), que por su estructura presentaba diferencias importantes con el SME, presentó como solución al problema de la unificación contractual con la CFE, la fusión que dio origen al SUTERM (Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana), la que se celebró en noviembre de 1972 para incorporarse a la CTM, decisión que cerraba la primera etapa de este conflicto entre electricistas.

En este proceso y conflicto la actitud del SME fue moderada pero la CLyFC, llegó a un arreglo con la CFE, consistente en la adjudicación del suministro de energía en 586 poblaciones, colonias y fraccionamientos del Estado de México (Temixco, Toluca y Apasco), así como actividades de construcción, operación y mantenimiento en la termoeléctrica de Tula Hidalgo y la construcción del Anillo de 400 kW, que circundaría a la zona metropolitana y los trabajos del cambio de frecuencia de 50 a 60 ciclos.

Pero hacia 1973, el máximo dirigente del reciente sindicato el SUTERM, revivió el proceso de unificación en algunas secciones y empezó a surgir el descontento porque no se realizaban asambleas ordinarias para llegar a los acuerdos, manipulando a los trabajadores e iniciando una etapa de represalias contra los agremiados del antiguo sindicato nacional.

No cabe duda que estos conflictos influyeron en la rápida consolidación de la integración y reestructuración de la industria eléctrica, puesto que el reacomodo de las fuerzas sindicales no lograba tampoco consolidarla, menos aún al aparecer en los 70s una vez más el descontento, ahora con dos casos singulares que mostraron el clima vivido en ese entonces, y esos dos casos fueron una sección de Aguascalientes y la otra de Puebla, situación originó una nueva corriente al interior del SUTERM la Acción Democrática Electricista (ADE), producto del desconocimiento del procedimiento paritario y decidir sobre la anulación de la sección del antiguo SNESCRM, por lo que se efectuaron una serie de

movilizaciones y desde luego la Asamblea Conjunta de Unificación Sindical Democrática, misma que fue objeto de sabotaje por parte de funcionarios de la CFE y de líderes del llamado “charrismo sindical electricista” ⁽¹²¹⁾.

Este dato es interesante, en el entorno de que la fusión entre las principales corrientes en el SUTERM tampoco marchaba como se suponía, y hacia 1973 se redoblaron esfuerzos en los trabajos sindicales del SUTERM así como en el SME, ya que según declaraciones del director de la CFE, la CLFC finalmente sería absorbida por ellos y desgraciadamente en el SME la idea de la fusión no maduraba, pero en el gobierno lo que si maduro fue el decreto que ponía en proceso de liquidación a la CLFC.

2.3.- Conclusiones del segundo capítulo

Primera.- La crisis del sector eléctrico a la luz de las finanzas públicas se caracterizó por: un gasto público deficitario y un endeudamiento prácticamente insostenible; además con severas políticas tarifarias cuyo incremento se reflejó notablemente en el cobro a los usuarios sobre su consumo y evitar así, la necesidad de recibir créditos o partidas presupuestales con calidad de subsidios. Así, el financiamiento se tradujo al 50% por la vía del gasto y tan solo el 10% aproximado por la CFE y el restante por la vía de la deuda pública.

Segunda.- Aparte de la crisis financiera interna, se aunó la de la banca nacional y extranjera que comenzaron a restringir el otorgamiento de créditos a las empresas eléctricas del sector privado **so pretexto** del necesario incremento de tarifas. Para contrarrestar la crisis, el gobierno instrumentó entre tantos otros apoyos: el de la venta de energía generada por la CFE en condiciones favorables; en las negociaciones de los contratos colectivos de trabajo con los sindicatos y otorgamiento de créditos de Nacional Financiera, pese a las consecuencias deficitarias que ello produjo.

⁽¹²¹⁾ *Cfr.*, DE LA GARZA-TOLEDO..., *supra*, nota a pie (6), pp. 59-68, y nota a pie (26), *in totum*.

Tercera.- Es incuestionable que la crisis financiera durante los años 50's afectó a la industria eléctrica y las inversiones del sector privado habían pasado a un último plano debido a la fuerza que cobraban el rumor de la toma de alguna medida expropiatoria y la negativa por parte del Gobierno Federal del aumento de las tarifas eléctricas. En consecuencia, la falta de inversiones suficientes en las compañías eléctricas terminó generando problemas técnicos y la necesaria modernización de la infraestructura, cuestión que fue de imposible realización.

Cuarta.- La crisis financiera aterrizó finalmente a la intención ya no tan velada de la nacionalización de la industria eléctrica debido a que se consideró que las reservas de capital deberían emplearse en la producción de equipos básicos para el sector, por lo que sería insensato invertir en pagar las instalaciones ya construidas para después tener que pedir empréstitos para readecuar las instalaciones.

Quinta.- Entre las propuestas que diferentes actores pusieron sobre la mesa, además de la nacionalización, fueron: los aumentos de las tarifas, la producción de instalaciones eléctricas, la solicitud de empréstitos, la reforma de la Ley Federal del Trabajo, el aseguramiento de la obtención de utilidades de los accionistas, y la privatización de la CFE.

El razonamiento jurídico sin embargo, fue plantear la urgente necesidad de nacionalizar de manera total la industria eléctrica, pues las compañías eléctricas ignoraban lo dispuesto por el artículo 28 constitucional que prohibía los monopolios. Aunque se consideró que en calidad de sanción, debía haberse aplicado, con anterioridad, la nulidad de las concesiones, revocándoles sus derechos sobre ellas y aplicarles el derecho de reversión.

Sexta.- Las consecuencias de la nacionalización, de carácter político ante la comunidad internacional (por la calidad de los accionistas) se pensó por parte del gobierno federal, empero, procedía y por tanto, era el único medio para impedir la

participación del sector privado en el sector, pues habían ya obtenido jugosos beneficios y por ello, no era necesario garantizar la indemnización (que en términos jurídicos y de antecedentes, no procedía en este acto de soberanía nacional) a los accionistas, aunado al argumento de que las compañías habían violado el artículo 28 constitucional, y la Nación tenía en todo momento el derecho de imponer las modalidades a la propiedad privada de acuerdo al interés público.

Séptima.- Al final y *so pretexto* de la “nacionalización”, la actividad prestacional de la tarea del poder público en cuanto a la generación, transmisión, distribución y abastecimiento del fluido eléctrico quedaba bajo el control del Estado por conducto del Gobierno Federal, y no precisamente por medio del acto nacionalizante, aunque no se puede negar que la actividad quedaba en manos de mexicanos, realmente se federalizó, esto es, centralizada política y administrativamente, en aras de un manejo financiero más “adecuado”, “eficaz” y “eficiente” que fortalecería la economía nacional fincada en aquellos tiempos en el “desarrollo estabilizador”.

Octava.- Así, el 21 de abril de 1960 se dio el primer acto que constituyó la mal llamada “nacionalización” de la industria eléctrica mexicana: se celebró un convenio de compraventa por el cual se adquiría la totalidad de las propiedades de siete subsidiarias de la Compañía Impulsora de Empresas Eléctricas (IEE) en un precio de 65 millones de dólares, que sumado a otros activos, llegó a 70 millones de dólares; a la vez, Nacional Financiera se hizo cargo de otro bloque de propiedades de la IEE y asumió todas las deudas que al tanteo representaban unos 34 millones de dólares. Así la IEE quedó convertida en 1960 en Empresas Eléctricas NAFINSA. Como primer paso el arreglo constó de un pago inmediato del gobierno mexicano de 5 millones de dólares a la IEE pagadero en obligaciones en dólares de Nacional Financiera a lo largo de 15 años a una tasa de interés de 6.5% anual, quien aceptó invertir en nuestro país las cantidades recibidas de Nacional Financiera.

Novena.- No fue la “nacionalización” un acto definitivo, pues el segundo paso del proceso de adquisición y expansión estatal en el sector eléctrico se prolongó hasta el 27 de septiembre de 1960 con la adquisición del 95% de las acciones comunes y el 73% de las acciones preferentes de la MEXLIGHT, por parte del Gobierno Federal, acciones todas detentadas por particulares inversionistas de origen nacional diverso: norteamericano, británico, belga y canadiense por la cantidad de 51.5 millones de dólares, quedando en manos particulares, 99, 308 acciones comunes y, 227, 232 preferentes (para llegar a un total de 326, 540 acciones).

Décima.- Hacia 1963 y en el centro de nuestra investigación por ser antecedente de LyFC, se adquirieron las acciones de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, ésta y sus filiales L. M. Guibarra Sucesores, S. en C: y Compañía Mexicana Hidroeléctrica de Terrenos, fueron autorizadas para enajenar a la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S. A., que cambió su denominación por la de Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S. A.

Undécima.- En el plano evolutivo de carácter jurídico, no es sino hasta quince años después de la adquisición de las empresas del sector eléctrico que se elabora la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, destacando entre sus pros y sus contras:

- a) la inclusión de la facultad del Ejecutivo Federal para fijar las tarifas eléctricas, pero además consolidando a la CFE como el organismo encargado de planear, generar, conducir, transformar, distribuir y operar el sistema eléctrico.
- b) Por otra parte, en 1983 se reformó la Constitución General de la República y se incluyó en su artículo 28 a la electricidad en la lista de las áreas estratégicas;
- c) Hacia ese mismo año la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica fue modificada en el sentido de incluir al Director de PEMEX en la Junta de Gobierno de CFE, y se permitió el establecimiento de plantas

- generadoras a los particulares cuando se destinaran al uso de energía eléctrica derivada de interrupciones en el servicio público;
- d) Para 1989 se reformó el artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica disponiéndose la creación de un organismo descentralizado que proporcionara el servicio público de energía eléctrica en el centro del país y,
 - e) Finalmente para 1992 con criterios demasiado cuestionables, se incluyeron diversas modalidades de generación las que desde ese momento dejaban de ser consideradas como parte del servicio público, y por ende privatizadas, tales como: la generación para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la generación de productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad; la generación para su exportación; importación para abastecimiento; y generación para emergencia en casos de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica, modalidades que abrieron la puerta a los particulares, quebrantando el contenido del artículo 28 constitucional.

Duodécima.- Importa resaltar como efecto de la “nacionalización de la industria eléctrica” que acorde a las reformas de 1983, la ejecución del cometido de energía eléctrica quedó en manos de dos paraestatales: la CLyFC (como sociedad en liquidación) y posteriormente LyFC (como organismo público descentralizado) y la CFE., cuya naturaleza administrativa desde su origen, es y ha sido un organismo público descentralizado.

Décima-tercera.- Sin embargo el tratamiento se diferenció, pues el crecimiento de la CFE y CLyFC en los años posteriores a la “nacionalización”, no se dio igual entre ellas, dado que la capacidad instalada de la CFE creció en esos años en un 202.7%, en tanto que la de la CLyFC disminuyó en un 30.9%, acentuando su papel de simple empresa distribuidora de la electricidad generada en la CFE; esto trajo consigo la problemática de la integración técnica y laboral de la industria

eléctrica, que no terminó por abarcar a la CLyFC, que poco a poco se vio marginada del crecimiento de la industria, impidiéndosele paulatinamente la generación de electricidad a la paraestatal y ampliando las zonas de prestación del servicio a la CFE y reduciendo las de CLyFC, impactando en el crecimiento sindical del SME.

Décima-cuarta.- Hay que agregar que la existencia de estas dos paraestatales finalmente presentó un largo y desgastante conflicto entre los sindicatos del STERM y SN por obtener la titularidad del contrato colectivo de trabajo en la CFE, y la fusión de los sindicatos para crear el SUTERM en 1972 marcó la pauta para la solución del conflicto. No cabe duda, que el SME no se mostró tan entusiasmado con la integración de CLyFC y CFE, en gran medida por la solución del conflicto entre el STERM y SN, ya que en la fusión, este último se vio perjudicado por el apoyo institucional al STERM.

SEGUNDA PARTE
PERSPECTIVA ANALÍTICA Y JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO TERCERO
ASPECTOS TEÓRICO-JURÍDICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA Y SU EVOLUCIÓN POLÍTICA
EL CASO: LUZ Y FUERZA DEL CENTRO
1989-2009

Sumario

3.0) A manera de introducción, 3.1) Aspectos doctrinales en torno a la descentralización administrativa: su justificación e influencia en el Estado intervencionista mexicano, 3.1.1) Apuntamientos generales sobre la descentralización administrativa: hacia la acotación del caso federal mexicano, 3.1.2) Exégesis de las características de la descentralización administrativa por servicio federal: una reflexión jurídico-doctrinal y su adecuación al marco del objetivo de LyFC, 3.1.2.1) Los principios de la personalidad jurídica y patrimonio propios, 3.1.2.2) Aspectos legales de los requisitos y características de la organización descentralizada, 3.1.2.3) El objeto y autonomía: justificación de la prestación eficaz del servicio descentralizado, 3.1.3) Mecanismos de creación en el marco constitucional de la descentralización administrativa mexicana, 3.1.3.1) Su constitucionalidad: como imperativo, 3.1.3.2) Su constitucionalidad en el marco de las facultades de exclusividad, 3.1.3.3) De las facultades exclusivas: el financiamiento y los principios de jerarquía normativa, 3.1.3.4) Por la vía de la personería legal, 3.1.4) Conclusión doctrinal, 3.1.5) Un acercamiento de las reglas de la extinción de organismos descentralizados a LyFC, **3.2) Proceso jurídico-político y financiero en la creación del organismo público descentralizado LyFC, 3.2.1) Proceso de liquidación y creación mediante reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1989, 3.2.2) Esbozo histórico contenido del decreto de 1994 y su violación, 3.2.3) Descripción de la operatividad y la problemática en la prestación del servicio, **3.3) Proceso de extinción de LyFC a la luz del Estado de Derecho**, 3.3.1) El Conflicto electoral intrasindical y las medidas de la STPS, 3.3.2) Toma de las instalaciones de LyFC, 3.3.3.1) Fundamento y motivos del decreto de extinción de LyFC, 3.3.3.2) Liquidación del organismo, **3.4) Acciones sindicales contra el decreto en materia de relaciones laborales**, **3.5) Conclusiones del tercer capítulo**.**

3.0. A manera de introducción

Como se ha señalado con anterioridad, el recién extinto organismo público descentralizado Luz y Fuerza del Centro estuvo inmerso en una evolución y transformación tal, que comparada con la CFE puede decirse que tiene mayor raigambre en la historia de nuestro país.

No olvidemos que comenzó como una empresa de capital privado bajo la designación de “*Mexican Light and Power Company*” (MEXLIGHT) (Compañía de Luz y Fuerza Motriz) (*vid.* anexo uno), para que luego de la “nacionalización” se

consolidara en una entidad paraestatal federal en la modalidad de Empresa de Participación Estatal Mayoritaria ⁽¹²²⁾ aún bajo la característica del concepto “compañía” bajo la cual siempre le identificó, aún ya como paraestatal, la cual perdió en 1989 para convertirse en el organismo público descentralizado LFC que como parte total de nuestra investigación obliga a desplegar, ahora sí, sus características jurídico-administrativas, las cuales son soporte de la crítica a su “proceso” de extinción.

3.1. Aspectos doctrinales en torno a la descentralización administrativa: su justificación e influencia en el Estado intervencionista mexicano.

En esta sección, partimos de mencionar los elementos necesarios, a la luz de la doctrina, que son imprescindibles para abordar el concepto de descentralización administrativa, ya que se constituye como el género del cual forma parte nuestro objeto de estudio: el organismo público descentralizado Luz y Fuerza del Centro. Posteriormente se desarrollan las características de estos organismos tales como: la personalidad jurídica y patrimonio propio, objeto, autonomía, haciendo especial énfasis en la creación y extinción de dichos organismos, sobre todo, a la luz de las disposiciones constitucionales que están implicadas en el manejo conceptual de los organismos. Por supuesto se proponen interpretaciones a estas disposiciones constitucionales con el apoyo de los especialistas en la materia.

⁽¹²²⁾ El uso del concepto “empresa” aplicado a LyFC le viene de sus antecedentes (*vid.* anexo uno) en la industria eléctrica concesionada, por ello, juega un papel mixto: como connotación no estrictamente jurídico-administrativa y como “unidad económica” (*vid.* Ley Federal del Trabajo). La reflexión final va en el sentido de considerar la posibilidad de que la empresa no haya desaparecido totalmente, sino que debido a que la CFE es la que sigue prestando el servicio en el área metropolitana, y continúa usando varios de los mismos recursos que utilizaba LyFC, es que opera la sustitución patronal, como si se tratara de una fusión de sociedades en materia mercantil, pero en este caso entre ambos organismos públicos descentralizados.

3.1.1. Apuntamientos generales sobre la descentralización administrativa: hacia la acotación del caso federal mexicano

El análisis sobre la historia del Estado y su evolución, no solo política sino también administrativamente, resulta interesante en el contexto del manejo de la cosa pública, y en este punto debemos asentar que existe una prolija literatura sobre ello, de tal suerte que es imprescindible su manejo, pues en el caso de esta investigación la característica del Estado interventor no se puede evitar.

En efecto, tal y como lo hemos apuntado, la industria eléctrica mexicana en sus inicios se desarrolló dentro de toda una estructura estatal y en consecuencia constitucional, sustento precisamente de la actuación institucional de las primeras empresas que se dedicaron a la tarea de generación y distribución del flujo eléctrico mediante las autorizaciones tanto del gobierno federal como de los estatales (*supra*, § 1.2.1.), primero ante la estructura de un Estado abstencionista y posteriormente uno intervencionista al margen de sus avances y retrocesos ⁽¹²³⁾.

En estricta acotación es como es necesario abordar las posturas doctrinales que se relacionan con los Derechos Constitucional y Administrativo en torno a una postura intervencionista del Estado, que lo caracterizó a nivel mundial como un proceso post bélico, en especial, del siglo próximo pasado.

Ayuda pues tratar de explicar *grosso modo* el origen (por ley o por decreto) de la descentralización administrativa con sus respectivas clasificaciones, sea por servicio, funcional o por colaboración, sus características fundamentales como el de la personalidad jurídica y patrimonio propios, acorde desde luego a sus ordenamientos jurídicos particulares (*vid.* LFEP) que establecen su objeto en base a las reglas de la autonomía técnica y orgánica, financiera y presupuestaria (y en algunos casos normativa materialmente) y la “tutela” inherente a la Administración central.

⁽¹²³⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), p. 300.

En principio y doctrinalmente existen diversas acepciones que pretenden definir la descentralización administrativa, y ello se ilustra en inicio con la postura del Dr. OLIVERA-TORO ⁽¹²⁴⁾ quien en un sentido jurídico-administrativo postula que se entiende por ella como: "...la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas...". En otras palabras, significa que el Estado como entidad política y jurídica permite que el cumplimiento de sus cometidos lo pueda efectuar otra persona jurídica en su lugar, de acuerdo al ordenamiento jurídico ⁽¹²⁵⁾.

La idea anterior por ejemplo, y afín según GARCÍA-TREVIJANO ⁽¹²⁶⁾ se entiende como: "... la transferencia de poderes de decisión; (...) a un ente personificado, es decir, a una persona jurídica distinta del Estado (no órganos o servicios sin personalidad); esta personificación debe ser de Derecho Público; y, por último, la existencia de una relación de tutela y no de jerarquía...".

Empero MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ⁽¹²⁷⁾ a quien se parafrasea apunta que "... Con diferencias sustanciales, también es una forma de organización administrativa, y se considera como una técnica jurídica de una entidad pública que integra una personalidad con una limitada competencia. Éstas tienen autonomía orgánica, financiera o técnica, o independencia, sin dejar de pertenecer o formar parte del Estado, pero vinculadas a cada uno de los ámbitos de su competencia político-administrativa..."; y además, que dicha descentralización

⁽¹²⁴⁾ OLIVERA-TORO, Jorge. *Manual de derecho administrativo*. México, Porrúa, 7ª ed., 1997. p. 284.

⁽¹²⁵⁾ En este sentido, se hace menester señalar lo apuntado en la nota a pie (76), respecto de la superficialidad de usar los conceptos. Para el caso, OLIVERA-TORO parece atribuirle a la voz funciones el mismo significado que a la de cometidos.

⁽¹²⁶⁾ *Apud*, SERRA-ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo. Primer curso*. México, Porrúa, 25ª ed., 2004, p. 777.

⁽¹²⁷⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, *Centralización, desconcentración y descentralización*, Naucalpan de Juárez, Ciencias Jurídicas, 1997, *in totum*, y ahora parte del Proyecto: *Hacia una visión interdisciplinaria de la trilogía categorial del Estado, Derecho y Administración*. Así mismo, y para un enfoque más contemporáneo: *cfr.*, nota a pie (47) respecto de organización administrativa federal de la variante **micro** de la **sectorización** (todas y cada una de las secretarías de despacho) y la variante **macro** de las **globalizadoras** (SHCP y SEFUPU) que justifican no solo la coordinación administrativa sino también la "congruencia global" entre el titular y responsable de la Administración Pública Federal central y el sector paraestatal. A los efectos, *vid*, ANEXO CUATRO.

admite una gran variedad de categorías ⁽¹²⁸⁾ (**vid**, anexo cuatro), lo que ocasiona serias dificultades, no sólo en cuanto a este punto, sino en cuanto a su acepción, dado que se considera como “... un proceso de desconcentración, o para otros, un proceso de institucionalización orgánica con naturaleza autárquica o autonómica...”.

Destaca que “... la intervención del Estado en la economía, ha servido de fundamento para entender la naturaleza del término, (...) como;

1.- una transferencia de actividades propias de los particulares, o

2.- la creación de tareas nuevas que prestadas directamente por el poder público, a personas jurídico colectivas de una parte de la autoridad del superior jerárquico, o bien, como

3.- una distribución de potestades a otros órganos de menor jerarquía, o por último,

4.- como el proceso mediante el cual se retiran poderes de administración de la autoridad central para que quien los reciba, adquiera la capacidad jurídica y de autodeterminación en términos de su documento de creación ⁽¹²⁹⁾, sea este de Derecho Público (el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

⁽¹²⁸⁾ **Vid**, la “Galaxia Administrativa” en CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), pp. 184 y 185, así como la crítica a la clasificación del artículo 31 del Reglamento de la Ley de Entidades Paraestatales, que establece que: las “Entidades de Servicio Institucional, [son] aquellas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional, y Empresas Públicas, [son] aquellas a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera.” pp. 202 y 203.

⁽¹²⁹⁾ **Cfr.**, a ACOSTA-ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo: primer curso*, México, Porrúa, 17ª edición, 1993, p. 147. En el sentido de que la existencia de la descentralización administrativa **stricto sensu**, se da cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones de carácter legislativo, para que realice una actividad que le corresponde al Estado, o que satisface una actividad de interés público.

Federal establece que se pueden crear por Decreto del Ejecutivo o Ley del Congreso) o Derecho Privado (se recurre a las normas inherentes con la creación de las actas constitutivas de las Sociedades Anónimas)...”.

Lo anterior plantea la incógnita de su origen, el cual de acuerdo a los estudios aportados por los teóricos del Derecho y otras ciencias sociales, es también incierto, impreciso en el espacio y en el tiempo, hay quien considera que se remonta a los tiempos del imperio romano ⁽¹³⁰⁾, pero hay quien afirma ⁽¹³¹⁾ que viene desde el año de 1734 con la creación de la Compañía de Galicia para la explotación del palo de Campeche, desde luego entre otras, dispersas en todo lo que dominó el imperio español en el continente americano. ⁽¹³²⁾

Pero al margen de su origen, lo que sí se puede afirmar, es que a partir de 1917, según el Prof. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, “...se fortalece la idea de la descentralización en nuestro país, la cual fue dándose paulatinamente, hasta llegar a límites insospechados del crecimiento de entidades de diversa índole, hasta hace 13 años (1982) se contaba con 1,216 paraestatales que justificaban (a pesar de las críticas de ciertos sectores) la intervención del Estado en la

⁽¹³⁰⁾ *Ibid.*, p. 350

⁽¹³¹⁾ GUERRERO-OROZCO, Omar. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, UNAM, México, 1994, p. 89.

⁽¹³²⁾ OLIVERA-TORO..., *op. cit.*, nota a pie (124) p. 279. Apunta que el surgimiento de la descentralización administrativa encuentra diversas causas, sobretodo relacionadas con el progreso de la sociedad durante el siglo XX, aunado “a un fuerte desequilibrio económico, guerras, diferencias raciales, y a nuevas fuerzas sociales, que implicó también múltiples apetencias colectivas que debían ser satisfechas con eficacia y en consecuencia motivó la creación de multitud de servicios públicos de gran complejidad”. Sin dejar de lado, lo señalado en GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*. México, Porrúa, 2ª ed., 2003. p. 567. Quien añade que “... este aumento en el cúmulo de funciones [*vid*, nota a pie (76) respecto de las finezas conceptuales], responde en buena parte, a dos factores: el avance de las ciencias y de las técnicas, y el aumento de la población humana en el planeta...”. Debido a lo anterior, la concepción del Estado trascendió de una tendencia puramente abstencionista a una intervencionista interesada en cubrir las lagunas de los problemas económicos y sociales. En vista del incremento de satisfactores que el Estado tenía que cubrir, éste tuvo que crear diferentes alternativas para llevar a cabo dicha tarea de la forma más eficaz posible; y encontró varias posibilidades y en lugar de encargarse directamente de prestar el servicio y correr el riesgo de carecer del personal competente adecuado y volver la prestación del servicio ineficiente; o dejar a los particulares prestar el servicio bajo un régimen de vigilancia y control; surge la opción de crear una persona, bajo el control del propio Estado, para que se dedique a satisfacer dicha necesidad. En otras palabras, descentralizar las tareas de la Administración.

economía, y que así como se habló de una “inflación administrativa” ⁽¹³³⁾, también es cierto que el desmantelamiento posterior a partir 1982 ⁽¹³⁴⁾, básicamente materializado en el sexenio de 1988-1994, justificó la postura de que dicho acto era en realidad un acto desnacionalizante del patrimonio nacional”.

Así pues, y después de algunas “reflexiones extranormativas”, la situación de la paraestatalidad federal mexicana como es el caso, puede considerarse bajo diversas posturas, pero en especial la “... (...) descentralización por servicio es una modalidad mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho público con una competencia limitada a tareas específicas, definidas y especializadas para la atención de determinadas actividades de interés general por medio de procedimientos técnicos de autonomía de gestión, de organización y funcionamiento” ⁽¹³⁵⁾ (*infra*, § 3.1.2.).

Al respecto, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

1.- Debe estar bien delimitada la competencia y objeto de la entidad, mediante la personalidad jurídica.

2.- La Ley o Decreto de creación debe definir la estructura y funcionamiento, su denominación, órganos, relaciones laborales con su personal y con los destinatarios del servicio.

⁽¹³³⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), p. 183., en el § 3 se explica con mayor abundancia el concepto.

⁽¹³⁴⁾ *Ibid.*, p. 240., a lo largo del § 4 se explica el proceso de desincorporación del sector público de la economía.

⁽¹³⁵⁾ SERRA-ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (126), p. 777. En donde el autor asegura que la doctrina jurídico-administrativa encuentra diversas clases de descentralización administrativa, a saber: para el Dr. Gabino Fraga existen tres modalidades: a) Descentralización por Región, b) Descentralización por Servicio; y c) Descentralización por Colaboración. Mientras que para el jurista León Duguit existen cuatro formas de descentralización: a) Descentralización Regional, b) Descentralización Patrimonial, c) Descentralización Funcionalista y d) Concesión. En este sentido, el Dr. Andrés SERRA-ROJA argumenta la inexistencia de sustento para la descentralización patrimonial y funcionalista por lo que sólo considera dos grupos: a) Descentralización administrativa territorial o regional y b) Descentralización administrativa por servicio funcional o institucional.

3.- Señalamiento de las relaciones de coordinación con el poder central.

4.- Su régimen jurídico (de Derecho Público o Mixto).

5.- Seleccionar al personal especializado encargado del servicio.

6.- Debe respetarse su autonomía técnica, orgánica y financiera, sin menoscabo de las intervenciones necesarias que implican la sectorización y globalización administrativas.

Finalmente, el Profesor (MARTÍNEZ-CASTAÑÓN) como corolario agrega: "... tendríamos que considerar nuevamente su aspecto conceptual, de tal modo que la descentralización podría considerarse como una forma de administración que implica una técnica jurídica de una entidad paraestatal que integra una personalidad jurídica (a excepción de los fideicomisos públicos) a la que le asignan una limitada y definida competencia y objeto sobre los principios de la autonomía orgánica, técnica, financiera y funcional, sin dejar de formar parte del poder público de la cual es parte la Administración pública nacional que incluye los cinco ámbitos de competencia político administrativa...".

De lo anterior, la descentralización implica entonces el reconocimiento de cierto grado de libertad de acción a la persona de Derecho Público en este caso, aunque su naturaleza jurídica de origen en el caso de LyFC haya sido en su origen una sociedad mercantil con el carácter de concesionaria, a quien se atribuye el desempeño de la actividad que en principio correspondería desempeñar al Estado.

Sin embargo y para una mejor visualización doctrinal del ámbito en el que hallaba inmersa LyFC, esbozaremos algunas ideas y una serie de explicaciones proporcionadas por algunos estudiosos de la materia, que para efectos del presente estudio es útil, así se hace referencia a la descentralización

administrativa por servicio únicamente, ya que está relacionada directamente con los organismos públicos descentralizados.

3.1.2. Exégesis de las características de la descentralización administrativa por servicio federal: una reflexión jurídico-doctrinal y su adecuación al marco del objetivo de LyFC

Abordar los criterios jurídico-doctrinales respecto del marco en el que estaba inmerso el organismo público descentralizado LyFC, exige continuar con los aspectos que el Derecho y los doctos en la materia externan. Así, la reflexión nos posiciona en una de las variantes de la descentralización administrativa, la denominada “por servicio”, “técnica” o “indirecta”, e independientemente de la postura doctrinal, implica necesariamente la creación de una persona jurídica de Derecho público que esté dotada de una autonomía que se deriva a lo jurídico, financiero, técnico y de gestión para la prestación de algunos servicios públicos⁽¹³⁶⁾, tal y como lo apunta SERRA-ROJAS⁽¹³⁷⁾ al haber expresado que “...la descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos...” , de tal forma que el servicio queda fuera del centro, es decir, no está sujeto a las decisiones del poder central, por ello es que la “autonomía” es el eje central para la relevancia y existencia de estas entidades paraestatales en su calidad de organismos públicos descentralizados.

⁽¹³⁶⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *notas inéditas*; sobre las cátedras de Derecho Administrativo, Financiero y Constitucional Financiero, un tema concurrente lo es el de los cometidos y el concepto servicio público de cuño francés, en el sentido de que por las sutilezas conceptuales, y considerando la clasificación de los cometidos del poder público mexicano, se parte de la premisa de que: “... **No todo lo que se le atribuye al Estado son servicios públicos**, ni ese es su fin, pero sí algunas actividades deben considerarse como tales (...). Por eso la adjetivización *stricto sensu* de los cometidos de servicio público atribuidos no al Estado sino a la Administración Pública, *vid*, CORTIÑAS-PELAEZ [*vid*, nota a pie (47)], donde se halla la versión de estos cometidos, diferenciándolos de los esenciales, sociales y privados, que no son en toda la extensión de la palabra: servicios públicos (...); y finalmente, tendríamos que agregar que tampoco son lo que ahora se denomina como “políticas públicas” de cuño anglosajón (en especial, norteamericano)...”.

⁽¹³⁷⁾ SERRA ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (126), p. 778.

Pero acompañando al significado de la descentralización, están sus características que los identifican como tales, entre las que destacan:

1) La naturaleza jurídica de personas morales o jurídico-colectivas ⁽¹³⁸⁾, implica ello, su personalidad jurídica.

2) Un patrimonio propio

3) Una razón social o denominación que lo identifique con el servicio que se prestará.

4) Un estatuto legal donde se precisa su objeto e integración, sea por Ley o decreto del ejecutivo, que incluya la dotación de autonomía técnica y orgánica.

5) Que esté integrado por funcionarios con adecuada preparación técnica en la materia objeto del organismo.

3.1.2.1. Los principios de la personalidad jurídica y patrimonio propios

En el contexto de estas características, toca en consecuencia desarrollarlas en la perspectiva del Derecho Positivo vigente, pues acorde al principio de juridicidad y/o legalidad ⁽¹³⁹⁾ es como se entiende su actuación en el campo tanto

⁽¹³⁸⁾ Se utiliza el concepto “personas morales” que se plasman en el Código Civil Federal y en el Código Civil del Distrito Federal; mientras que en el Código Civil del Estado de México se utiliza el concepto “personas jurídicas colectivas”.

⁽¹³⁹⁾ Existen criterios que hacen referencia a este principio: **Registro No. 191486, Localización:** Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Julio de 2000, Página: 5, Tesis: 2a./J. 61/2000, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, **ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.** De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin

del Derecho privado como público, pues siguiendo a Kelsen, se considerarían subcentros de imputación jurídica ⁽¹⁴⁰⁾ debido a la consideración de ser personas jurídicas de carácter colectivo [*vid*, nota a pie (138)], a excepción de los fideicomisos públicos.

En efecto, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente se establece lo que legalmente es un organismo descentralizado y para el caso de la personería se ha desatado un debate al respecto. Al margen, en su **artículo 45** se lee (*Infra* § 3.1.3.4.):

“ ... Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con **personalidad jurídica y patrimonio propios**, cualquiera que sea la estructura legal que adopten...”.

de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados. ...; **Registro No. 164574, Localización:** Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Mayo de 2010, Página: 1955, Tesis: VI.1o.A.290 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, **JURISPRUDENCIA O TESIS AISLADA INVOCADA EN LA DEMANDA DE NULIDAD. OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL DE PRONUNCIARSE RESPECTO DE SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, A FIN DE CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL Y CON EL PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD.** De conformidad con la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe emitirse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse el precepto legal aplicable y por lo segundo que deben precisarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables,...; **COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9o.-A, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE PREVÉ SUS FACULTADES DISCRECIONALES PARA ESTABLECER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON TARIFAS, CALIDAD DE SERVICIO E INFORMACIÓN A CIERTOS CONCESIONARIOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.** El mencionado principio, contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados por ésta...

⁽¹⁴⁰⁾ Acorde a KELSEN, el Estado es un centro de imputación jurídica, lo que permite considerarlo como sujeto de Derecho, en consecuencia, y para el caso de la paraestatalidad, y según la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, la personería jurídica para este caso, tiene rango legal.

Así y en virtud de su personalidad jurídica y acorde a una postura doctrinal⁽¹⁴¹⁾ “... pueden actuar por sí mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la Administración Central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación”.

Y ¿cómo explicar el del patrimonio propio? Consideramos que está imbricado con la personería, pues el “actuar por sí mismos” y poder adquirir⁽¹⁴²⁾ “derechos y obligaciones” (*infra* § 3.1.3.3.) envuelve el acervo de bienes, derechos, cargas y obligaciones apreciables no solo en dinero⁽¹⁴³⁾ sino en todo tipo de bienes afectos a una serie de tareas (para nuestro caso: lo que la ley sobre energía eléctrica considera servicio público) que se desprenden del objeto del documento de creación. Para ello, y según la teoría y práctica “... los bienes y derechos que integran (...) patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúe la Federación u otras entidades públicas o privadas al momento de su creación; los ingresos que obtenga por los bienes o servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título...”⁽¹⁴⁴⁾.

3.1.2.2. Aspectos legales de los requisitos y características de la organización descentralizada

En términos doctrinales, al documento de creación de los organismos descentralizados en sentido amplio, se le denomina estatuto (más correctamente ley o decreto), pero acorde a la ley reguladora de la paraestatalidad federal, en el

⁽¹⁴¹⁾ DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO-ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*, Ciudad de México, Porrúa S.A., 7ª ed., 2005, p. 151.

⁽¹⁴²⁾ El artículo 27, Párrafo Noveno de la Constitución General de la República establece en la fracción VI que “Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.” Así mismo, en la Ley General de Bienes Nacionales, encontramos diversos preceptos que le permiten a las secretarías de despacho, celebrar incluso todo tipo de contratos tanto de Derecho Público como de Derecho privado. A manera de ejemplo: los artículos: 50, 52, 86, etc.

⁽¹⁴³⁾ Al hablar de este tipo de bienes, derechos, cargas y obligaciones no apreciables en dinero, nos referimos a los productos, aprovechamientos y/o tarifas [*Vid.* nota a pie (109)], además de fondos federales.

⁽¹⁴⁴⁾ DELGADILLO-GUTIÉRREZ..., *op. cit.*, nota a pie (141), p. 151.

cual se precisan su organización y funcionamiento, halla su fundamento el término, pero como algo que se deriva de la ejecución de la ley, y no como el acto inicial de creación, pues es de suponerse que ya formalmente está creado.

Luego entonces, el estatuto es derivación de la ejecución y cumplimiento de la ley, y en nuestro caso, la creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarse a una normatividad ceñida y acorde con la estructura y funcionamiento que se proyecta.

Por eso es que en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se dispone que la ley o decreto que crea el organismo debe contener los siguientes aspectos.

“... Artículo 15.

- I.** La denominación del organismo;
- II.** El domicilio legal;
- III.** El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV.** Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V.** La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI.** Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII.** Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII.** Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX.** El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados...”.

Como se puede observar, independientemente de las generalidades que se establecen por el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión, sea en el Decreto o

ley, el órgano de gobierno, en términos de las fracciones V y VI, básicamente se halla facultado legalmente para la creación de su propio “estatuto orgánico”, para especificar las facultades de todos y cada uno de los cargos asignados a las diversas unidades administrativas que la conformarán. Evidentemente no pueden contravenir o rebasar la disposiciones generales previamente establecidas por las autoridades antes citadas.

3.1.2.3. El objeto y autonomía: justificación de la prestación eficaz del servicio descentralizado

El objeto para el cual se crea un organismo descentralizado es normal y fundamentalmente para satisfacer una tarea específica de la Administración (llamado tradicionalmente servicio público) con alcances técnicos, tarea que en principio debiera de prestar el Estado, pues como titular del “servicio público” y tal objeto debe estar rodeado de claridad para su estricto y cabal cumplimiento. Ello se precisa (como lo hemos dicho) en su estatuto orgánico; y para cumplirlo se le dota además de autonomía orgánica respecto del ámbito competencial de que se trate, en este caso, del gobierno federal, esto es, la suma de la personalidad propia y presupuesto, al personal técnico competente para no tener que requerir del apoyo e injerencia del centro.

De conformidad con el artículo 14 de la Ley de Entidades Paraestatales, el objeto de los organismos descentralizados puede estar dentro de los siguientes.

ARTICULO 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 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.

En efecto, la doctrina jurídica ⁽¹⁴⁵⁾ expresa como una postura más, que la concepción original de la creación de estos organismos [**vid**, notas a pie (129), (130) y (131)], “... se remonta a los establecimientos públicos, [figura que tuvo por objeto la explotación de servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia social o seguridad social...”.

Ante un objeto tan vasto, es como el legislador otorga autonomía en sentido amplio a este tipo de organismos, entendiendo por ella la potestad para regir la estructura y funcionamiento interior, que se traduce en la independencia de acción.

En el caso de la autonomía técnica los órganos administrativos según BUTTGENBACH ⁽¹⁴⁶⁾ “... no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. (...), pero agrega: “... en cambio, cuando además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, se tendrá una verdadera descentralización pues ésta, (continúa) (...) “... supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía...”, ya que “... las reglas y principios de jerarquía dan rigidez a los sistemas y subsistemas orgánicos de la administración central y atentaría contra la eficacia y eficiencia de lo descentralizado...”. Sin embargo, debe considerarse que en términos del artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República, el Ejecutivo Federal no deja de ser el responsable de la Administración Pública federal y además su titular (superior jerárquico), que según el Profesor CASTAÑÓN, “... la descentralización se halla vinculada al centro por los principios de la coordinación administrativa para, según las leyes respectivas, dar ‘congruencia global’ al quehacer

⁽¹⁴⁵⁾ *Idem*, nota a pie (141), p. 148.

⁽¹⁴⁶⁾ *Apud*, FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (17), p. 201

administrativo mediante las variantes micro y macro de la sectorización y las globalizadoras, respectivamente también formas de organización administrativa...”.⁽¹⁴⁷⁾

Ante estos planteamientos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales es clara.

Artículo 11.- Las entidades paraestatales gozarán de **autonomía de gestión** para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

Como se puede observar del precepto transcrito se desprende el hecho de que no está contemplada la autonomía orgánica expresamente, tal cual lo refiere la doctrina, y aunque si bien es cierto, esto da para la interpretación, no dudáramos en considerarla en la expresión legal: “autonomía de gestión”, pero en la realidad son muy pocos los que la disfrutan en grado importante (**vid.** anexo cuatro para el caso de los organismos descentralizados en grado de autonomía), pero existe la tendencia hacia una dependencia cada vez mayor de orden político, económico y administrativo a favor de las autoridades administrativas centralizadas.

Cabe agregar como reflexión-interrogación e hipotéticamente: Si los organismos descentralizados deben contar con autonomía, ¿cómo es posible concebir que puedan ser extintos por medio de un decreto del titular de la Administración Pública central? (**infra**, § 4.1.3.)

Esta postura alineada a nuestro objeto de estudio, da bases para plantear la premisa de que la extinción debería ser mediante la abrogación o derogación de la ley, como sabemos, facultad exclusiva del Congreso de la Unión en este caso, y por respeto a la soberanía de la cual es depositario.

⁽¹⁴⁷⁾ **Vid.**, nota a pie (127) y ANEXO CUATRO.

A pesar de estos trazos, el principio de la autonomía como se ha establecido [*vid*, nota a pie (146) y (147)], no excluye totalmente el control central, pues para ello, las tareas de tutela y vigilancia de la administración centralizada, son imprescindibles para guardar la congruencia global de actuación y que los funcionarios de estas entidades sean sometidos al marco de las responsabilidades en su actuar también congruente con la norma jurídica toda y el Plan Nacional de Desarrollo.⁽¹⁴⁸⁾

Tan es así que la Ley de Entidades Paraestatales Federal contiene en sus artículos 8 y 9 las reglas al respecto.

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

Es necesario que tanto las entidades paraestatales como las secretarías de despacho se coordinen y evalúen sus resultados para mejorar su desempeño y puedan encontrar las deficiencias que tengan que corregirse para alcanzar el más alto grado de eficiencia en el uso de los recursos de que disponen.

Artículo 9o.- **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno** y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán **otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad** paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

Visualizadas las características y principios de ley en torno a la descentralización administrativa para el caso de LyFC, ¿hasta dónde se puede

⁽¹⁴⁸⁾ FERNÁNDEZ-RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006, p. 488.

hablar de autonomía, si los secretarios de despacho toman parte en las decisiones de un organismo descentralizado? En especial, cuando al hacer referencia a la autonomía orgánica donde en palabras del Dr. FRAGA se pregunta ¿cómo es posible oponer su esfera de autonomía, con autoridades que forman parte del poder central?

Estos controles incrustados por el legislador cuestionan severamente la autonomía en aras de la tutela y la vigilancia, por lo que la personería jurídica se constriñe tan solo a cuestiones jurídicas y rebasadas por el control político y económico. Es en estas circunstancias el porqué se cuestiona la autonomía en las entidades paraestatales, y se fortalece el del poder central. Razones hay y suficientes para justificar el control central es cierto, pero también las habría para respetar los poderes jurídicos otorgados a este tipo de entidades, de lo contrario, se hace manifiesta la violación del “ordenamiento jurídico y de sus reglas subordinadas” ⁽¹⁴⁹⁾ y en detrimento de las relaciones de colaboración entre los poderes públicos y sus subsistemas orgánicos, como lo fue en el caso de LyFC.

3.1.3. Mecanismos de creación en el marco constitucional de la descentralización administrativa mexicana

Vertidos los aspectos doctrinales y legales de la descentralización administrativa por servicio, los aspectos constitucionales resultan ser de importante manejo pues, desde la incorrecta interpretación de la ley que detalla los principios y preceptos que impone la Constitución Política General vigente, en lo orgánico y funcional, en lo sustantivo y adjetivo, conllevan a decidir al margen del orden jurídico específico, sin que ello sea motivo para la imposición de sanciones por incurrir en responsabilidades, en el caso de LyFC, superadas por el matiz político que imperó.

Es menester entonces brindar un somero panorama de la constitucionalidad en cuanto a la creación de los organismos descentralizados.

⁽¹⁴⁹⁾ *Vid.* CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), p. 59.

3.1.3.1. Su constitucionalidad: como imperativo

Creemos que el artículo 90 de la Constitución General de la República otorga la potestad al Congreso de la Unión para la creación de éstos y en consecuencia, determinar su naturaleza jurídica. Veamos:

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

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

Como se puede leer, en la Constitución General no se halla de manera expresa la forma en la cual deben crearse las entidades paraestatales porque para ello se ha instituido que el Congreso de la Unión establecerá en una ley, las bases conforme a las cuales podrán crearse; y, que el Ejecutivo Federal intervendrá solo en la operación de las entidades, de acuerdo a las leyes que establezca el propio Congreso.

Se considera que en el primer caso existe una decisión acerca de la autoridad facultada para crear los organismos (el qué) y la forma en la que serán creados (el cómo) a una ley secundaria; mientras que en el segundo, existe un imperativo constitucional para únicamente (así lo creemos) intervenir en la operación de las entidades. Pero, salvo mejor interpretación: ¿intervenir en la operación significa que el Ejecutivo Federal puede crear o extinguir los organismos?

Se propone una respuesta negativa a la interrogante, en función de que para intervenir ***so pretexto*** de facultades específicas, y en materia de la paraestatalidad, y en especial sobre organismos descentralizados, primero tiene

que haber facultad expresa para ello, y en lo que se supone que va a intervenir; por lo que la creación correspondería al Congreso de manera exclusiva. En este sentido, también es cierto que intervenir puede significar extinguir, pero ¿el hecho de que el Ejecutivo Federal extinga un organismo creado por el Congreso de la Unión no invade la esfera competencial de éste? En este caso la contestación sería positiva.

Quizá resulte aventurada la interpretación al artículo 90 constitucional o incluso un tanto forzada, sin embargo existen otras disposiciones jurídicas que invitan a reflexionar sobre la autoridad o autoridades legitimadas para crear organismos descentralizados.

3.1.3.2. Su constitucionalidad en el marco de las facultades de exclusividad

El Dr. SERRA-ROJAS al reflexionar sobre la conveniencia de que “por la vía de “decreto” se creen organismos descentralizados de la magnitud y envergadura de: la Universidad Nacional Autónoma de México, Nacional Financiera [*vid*, § 1.1.4. En especial la nota a pie (30)], el Instituto Mexicano del Seguro Social y otros semejantes, asegura que “... la creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión, es decir, por normas de carácter general, formal (...) y materialmente legislativa, encaminada a realizar fines que correspondan al Estado...” ⁽¹⁵⁰⁾.

Pero el hecho de encontrar en el discurso del Dr. SERRA-ROJAS la facultad del Estado para la creación de estas instituciones, inevitablemente nos lleva a tratar el concepto: “áreas estratégicas”, debido a que mediante aquéllas es como se aprovechan, usan o explotan el patrimonio nacional (recursos naturales)

⁽¹⁵⁰⁾ SERRA ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (126), p. 784.

mediante este tipo de actividades que en doctrina son los “cometidos esenciales” del Poder Público ⁽¹⁵¹⁾.

Basta con ojear al Párrafo Cuarto del artículo 25 constitucional que establece:

Artículo 25. (...)

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.

Puede observarse que la titularidad de dichas actividades y organismos quedan bajo el control del gobierno federal, quedando la incógnita, al igual que en el artículo 90, sobre la autoridad facultada para crear dichos organismos así como extinguirlos, fusionarlos y/o liquidarlos. Pero suponiendo que la idea del legislador, es que sea el Gobierno Federal la autoridad facultada para hacerlo, ¿no se contraviene la propia naturaleza de los organismos? debido a que tienen naturaleza jurídica y patrimonio propios, además de estar dotados de autonomía técnica y orgánica. Incluso, ¿para qué sirve constituirlos como organismos descentralizados, si pueden constituirse como dependencias directas del Ejecutivo Federal?

Pero además hay que contemplar el Párrafo Cuarto y Quinto del artículo 28:

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

⁽¹⁵¹⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), p. 63, en donde al autor señala que “... llamamos cometidos esenciales a estas tareas estratégicas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos.”

comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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.

En el primero de los transcritos, se enumeran todas las actividades que tienen la calidad de áreas estratégicas en virtud de mandato constitucional, y además salvaguarda la posibilidad de que el Congreso de la Unión consagre otros cometidos esenciales en la legislación secundaria. Lo que nos da una primera pauta para considerar que las áreas estratégicas son materia para legislar por el Congreso de la Unión, y por si fuera poco, está contemplada como área estratégica, la generación de energía eléctrica, y en consecuencia, un cometido esencial del poder público que prohíbe la intervención de los particulares en ello.

En el Segundo Párrafo, que para efectos de este subtema interesa en mayor proporción, se puede observar que al Estado se encargan las áreas estratégicas y también se expresa que el Estado contará con organismos y empresas (se sobreentiende: organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Y así tenemos que mientras el artículo 25 señala que el gobierno federal tendrá la propiedad de los organismos, el artículo 28 (como se ha señalado) establece que el Estado contará con los organismos y empresas, de lo que se desprende que no es la misma persona a la que se le relaciona con los organismos, puesto que como es sabido Estado (como continente) no es lo mismo que gobierno federal (el contenido).

Al señalar al Estado como encargado de las áreas estratégicas, se puede considerar que se incluye no sólo al gobierno federal para su desempeño, sino también al Congreso de la Unión, puesto que también forma parte de los poderes

formales que configuran al gobierno federal como parte del Estado, ello en una visión restringida, pues en sentido lato, se refiere a la totalidad de los ámbitos político-administrativos (cuando menos los tres clásicos).

En esta tesitura, en el artículo 73 de nuestro máximo ordenamiento jurídico político, se puede leer.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, ***energía eléctrica*** y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

Este artículo confirma la responsabilidad del Congreso de la Unión para legislar en estas materias, aunque cabe decir que no en todas las materias establecidas en el artículo 28 constitucional como los correos, telégrafos y radiotelegrafía. En cambio, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, y leyes del trabajo, no se encuentran en el citado artículo.

En este sentido, se considera que falta una congruencia en la redacción constitucional, puesto que otorgar la propiedad al gobierno federal de los organismos descentralizados en esta materia, y posteriormente encargar al Estado el manejo de la áreas estratégicas (es al Gobierno Federal, pero en estricto derecho, serían las partes integrantes de la Federación), salta la duda o el cuestionamiento sobre lo que procede para el caso de establecer las bases para el funcionamiento sobre un organismo descentralizado encargado del manejo de las áreas estratégicas. Por ello, se concuerda con la opinión del Dr. SERRA-ROJAS en cuanto a que la única forma de creación de un organismo descentralizado debe hacerse por el Estado y mediante el Congreso de la Unión.

3.1.3.3. De las facultades exclusivas: el financiamiento y los principios de jerarquía normativa

El Dr. FRAGA advierte que "... también surge la cuestión de determinar si el Ejecutivo tiene facultades (...) para constituir el patrimonio del organismo descentralizado cuando al crearlo destina fondos públicos, pues debe tenerse presente que tal disposición sólo puede autorizarse en el presupuesto de egresos o en ley posterior según el artículo 126 de la Constitución Federal..." ⁽¹⁵²⁾, y en efecto, la doctrina comparte tal postura, dado que en este mismo sentido se pronuncia el Dr. DELGADILLO-GUTIÉRREZ argumentando que "... conforme a lo establecido por el artículo 73, fracción XI, constitucional, corresponde al Congreso de la Unión la facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (...) En consecuencia, dado que la creación de un organismo descentralizado implica la creación de empleos públicos federales, así como el señalar sus dotaciones, también es indiscutible que corresponde al Congreso de la Unión la creación de tales entes descentralizados..." ⁽¹⁵³⁾.

Así tenemos que, en la Constitución General de la República vigente se puede leer:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Aunado a lo anterior.

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

⁽¹⁵²⁾ FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (17), p. 203.

⁽¹⁵³⁾ DELGADILLO GUTIÉRREZ..., *op. cit.*, nota a pie (141), p. 150.

Podemos asegurar que no es congruente lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que el único facultado para crear empleos públicos y establecer sus dotaciones por medio del presupuesto es el Congreso de la Unión, de tal manera que el Ejecutivo Federal no debería estar posibilitado para crear los organismos.

Ante esto es como se plantea la interrogante: ¿y la supremacía y reserva constitucionales? Al respecto, el Dr. DELGADILLO-GUTIÉRREZ se pronuncia: "... de acuerdo con el principio de reserva de ley, la afectación a los derechos de los gobernados sólo puede ser realizada mediante ley formal, por lo que si en el decreto de creación del Ejecutivo se dota a un organismo descentralizado de atribuciones para emitir actos administrativos que afecten a los administrados, resulta indiscutible que el Presidente de la República se encuentra impedido para crearlo en esos términos, puesto que sólo el Congreso de la Unión puede hacerlo..." ⁽¹⁵⁴⁾.

3.1.3.4. Por la vía de la personería legal

Es muy clara la idea que en la legislación civil se da, pues estamos ante la tradicional forma de ver a los sujetos de Derecho regulados por la vía del Código Civil, pues en cuanto a las personas jurídico-colectivas o morales ⁽¹⁵⁵⁾ el Dr. FRAGA señala que "... respecto de la autoridad facultada para crear un organismo descentralizado, se suscita la duda de si puede serlo el Ejecutivo de la Unión, pues de acuerdo con nuestra tradición jurídica, la personalidad moral sólo puede otorgarse por una ley del Congreso y no por disposición del Ejecutivo..." ⁽¹⁵⁶⁾.

El caso del Código Civil Federal, es claro que fue emitido por el Congreso de la Unión, y en él se plasmó a quienes se les considera "personas morales" como es el caso de los descentralizados federales.

⁽¹⁵⁴⁾ DELGADILLO GUTIÉRREZ..., *op. cit.*, nota a pie (141), p. 149.

⁽¹⁵⁵⁾ *Cfr.*, nota a pie (83)

⁽¹⁵⁶⁾ *Cfr.*, FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (17), p. 203.

Así, y para el caso se establece:

Artículo 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;

II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;

III. Las sociedades civiles o mercantiles;

(...)

En el artículo 25 del Código Civil Federal se confirma esa tradición y se establecen expresamente los únicos casos de reconocimiento de la personalidad jurídica y en ninguno de ellos se encuentran los organismos creados o reconocidos por decreto del Ejecutivo de la Unión.

Hasta aquí parece, de acuerdo a la interpretación que se propone, muy clara la obligación de que sea por medio de una ley como se deba crear las entidades paraestatales dentro de las que se encuentran los organismos descentralizados, según se interpreta en la fracción II. Sin embargo, también en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se preceptúa:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o **por decreto del Ejecutivo Federal**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En ese mismo sentido, La Ley Federal de Entidades Paraestatales señala:

Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 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.

Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos (...).

No queda duda de que la legislación citada reconoce la facultad para crear organismos descentralizados por decreto mientras que el Código Civil no contempla el supuesto para reconocerla como persona moral o jurídico-colectiva, únicamente lo hace con las corporaciones de carácter público que reconoce la ley.

Entonces se presentan dos posibilidades: que los organismos descentralizados no pueden ser creados (y por ende, ni extinguidos) por decreto del Ejecutivo, puesto que estos actos no equivalen al reconocimiento directo contenido en una ley; o, que si pueden serlo, en virtud de que son, a su vez, reconocidos de manera indirecta por una ley (la de la Administración Pública Federal), es decir, una especie de delegación del reconocimiento legal a la emisión de un decreto del Ejecutivo.

3.1.4.- Conclusión doctrinal

Para cerrar los criterios generales que sobre la descentralización administrativa se ha dado en el caso de la modalidad de organismos públicos descentralizados de carácter federal, mismo en el que se halló finalmente LyFC, recurrimos al Dr. SERRA-ROJAS para entender según él, la necesidad de que el Poder Judicial de la Federación examine la validez o la conveniencia de estos organismos descentralizados por decreto o se establezcan ciertos principios en la Constitución regulando la materia de la descentralización. Además señala que: "... De todas maneras, **la forma normal deberá ser que ellos se formen de acuerdo con una ley.** Una ley de organización y funcionamiento administrativo,

creadora de una situación jurídica general segura, que no podrá ser modificada, más que por un acto legislativo de la misma naturaleza. Desde luego nos lleva a reflexionar que los organismos descentralizados creados por una ley en ningún caso podrán ser modificados por un decreto...”. La ley es la forma normal (así lo creemos) de crear una institución descentralizada y puede vestir formas diversas, entre otras las siguientes:

1. **Por medio de una ley que en forma expresa cree una institución descentralizada** y su régimen jurídico, por medio de una ley que comprenda: denominación y fines, personalidad jurídica, organización, patrimonio, régimen económico y financiero y relaciones con el Estado, sus trabajadores y el público.

2. **Por medio de una ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo**, sería este el único caso que el Ejecutivo cumpliera con el “ejercicio de facultades administrativas”.

Al tenor de este último numeral, y acorde a las contradicciones y violaciones a la jerarquía normativa respecto de la supremacía y reserva de norma superior, agregaríamos en el tenor del Prof. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ⁽¹⁵⁷⁾ que es invasión de facultades de otras instancias soberanas el crearlos o pretender crearlos (incluso cambiando su denominación legal) ⁽¹⁵⁸⁾ por la vía reglamentaria, ni de acuerdos, como llegó a ser el caso de crear empresas en atención a la Ley Federal de

⁽¹⁵⁷⁾ *Infra*, nota a pie (158), en coautoría con CORTIÑAS-PELÁEZ.

⁽¹⁵⁸⁾ *Vid.* CORTIÑAS-PELÁEZ... *op. cit.*, nota a pie (47), pp. 202 y 203, así como la nota a pie (28), que respecto al artículo 31 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala que “el nuevo reglamento parecería derogarlos [los niveles de entidades, reglados por la Constitución y la Ley] en pro de la rentabilidad (sólo financiera y no económica): la laxa categoría de “empresa pública” desborda a las de participación estatal, comprende a organismos descentralizados (petróleos, electricidad, es decir, más del 60% del ingreso del sector público), fideicomisos y hasta desconcentradas (industria militar). La jerarquía de las normas y los imperativos de la Constitución son así violados, consintiéndose toda privatización con el pretexto de la rentabilidad financiera, en el marco de la deuda externa, por los testafierros mexicanos del capitalismo planetizado.”

Entidades Paraestatales, ni pensar que su fundamento lo sería el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para el caso del numeral 2, como lo hemos comentado antes, se ha venido cumpliendo por medio de decretos, acuerdos u órdenes que crean organismos descentralizados con facultades administrativas. Por ello, la descentralización implica "... un fraccionamiento del poder, o por lo que un acto administrativo que cree una esfera de competencia, debe estar contenido en la ley..."⁽¹⁵⁹⁾.

De lo aludido, puede inferirse que el Dr. SERRA-ROJAS considera que los organismos descentralizados deben ser creados por una ley del Congreso, sea en forma específica, o sea de manera general, y únicamente en esta última es donde el Ejecutivo Federal puede establecer todos los lineamientos relativos a su organización, régimen, integración de su patrimonio, entre otras, mediante un reglamento, cuya misión es detallar los principios legales, pero nunca superarlos.

Consideramos que hay en nuestro país un fuerte predominio de la ley bajo los principios de la Constitución General para la creación de los organismos públicos descentralizados, y esta es una cuestión casi universal, pues en la mayoría de los países hay la certeza respecto a esta posición.

Tan es así que en otros países la creación de los organismos descentralizados, confirman la tendencia doctrinal y jurídica hacia reconocer que la creación de los organismos debe realizarse mediante una ley.

BUTTGENBACH⁽¹⁶⁰⁾, afirma que: "...en derecho positivo belga, únicamente el legislador puede crear personas públicas. El Ejecutivo no tiene competencia para otorgar personalidad jurídica a un servicio público, a menos que haya sido autorizado por una ley. La creación se realiza: por medio de una ley especial, o

⁽¹⁵⁹⁾ SERRA ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (126), pp. 785 y 786.

⁽¹⁶⁰⁾ *Apud*, SERRA-ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (126), p. 787.

por medio de una ley general que fije las condiciones por las cuales los poderes subordinados, puedan crear estas personas públicas...”. Agrega el autor que “... el reconocimiento de la personalidad jurídica no debe ser necesariamente formal o expresa, ya que puede ser tácita o implícita y resultar de las disposiciones que la presuponen...”.

Para el caso de la República de Uruguay, la creación de los organismos descentralizados debe hacerse por medio de una ley. Este criterio tiene un fuerte apoyo constitucional afirma ⁽¹⁶¹⁾: “... La creación de los entes autónomos se realiza mediante ley. Es la solución de principio para las personas públicas estatales y además está explícitamente consagrada en el artículo 193 (ahora 189) de la Constitución, que exige un quórum especial para la creación de nuevos entes autónomos: dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara...”.

En lo referente al Derecho francés, la Constitución de Francia de 1958, en su artículo 34 ordena que la ley fija las reglas referentes a la creación de categorías de establecimientos público, además, la misma ley fijará las nacionalidades de empresas y las transferencias de la propiedad de empresas de sector público al sector privado. Por último, mediante leyes de programación se determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado ⁽¹⁶²⁾.

Curiosamente el caso mexicano parece ser la excepción, quizás debido al “presidencialismo” que pesa en nuestro sistema político, y aunque coincide con la doctrina extranjera, el Dr. DELGADILLO-GUTIÉRREZ señala que “... la creación de un organismo de esta naturaleza, sólo la puede efectuar el Ejecutivo, cuando exista su previsión en una ley, es decir, que el Poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal, la existencia del organismo público, y el Ejecutivo, por Decreto, lo cree en forma específica ...” ⁽¹⁶³⁾.

⁽¹⁶¹⁾ *Íbidem, Apud*, SERRA-ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (126), p. 787.

⁽¹⁶²⁾ *Íbidem, Apud*, SERRA-ROJAS..., *op. cit.*, nota a pie (126), p. 787.

⁽¹⁶³⁾ DELGADILLO GUTIÉRREZ..., *op. cit.*, nota a pie (141), p. 150.

3.1.5. Un acercamiento de las reglas de la extinción de organismos descentralizados a LyFC

La discusión que se encuentra dentro de la creación de los organismos descentralizados alcanza también al aspecto relacionado con la extinción de los mismos. En este sentido, y de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y en virtud de la inexistencia de precepto expreso constitucional para su extinción, ubica en los criterios de ley, así:

Artículo 15. ...

En la extinción de los organismos **deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación**, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Obsérvese que esta disposición contempla que tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal pueden extinguir organismos descentralizados, atendiendo al principio de “quien crea el organismo es quien debe extinguirlo”, para evitar que exista invasión de facultades; es decir, para evitar que un organismo creado por el Congreso de la Unión sea extinto por el Ejecutivo Federal y viceversa. Es evidente, de igual forma, que si la disposición contempla que para la extinción de los organismos deben observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, entonces debe cuidarse de todos y cada uno de los aspectos que fueron llevados a cabo para la creación de dicho organismo.

Cobra relevancia el cuestionamiento acerca de si está o no facultado el Ejecutivo Federal para crear organismos, y como se puede observar en el apartado anterior, se niega que pueda serlo, y, en el mejor de los casos, se reconoce que la creación de un organismo de esta naturaleza, sólo la puede efectuar el Ejecutivo, cuando exista su previsión en una ley, es decir, que el Poder Legislativo haya establecido de manera general en el ordenamiento legal, la existencia del organismo público, y el Ejecutivo, por Decreto, lo cree en forma específica. En ese sentido, tenemos que el Ejecutivo Federal no podría de ninguna forma extinguir organismos públicos descentralizados, puesto que debido a que

previamente a su creación deben estar contenidos en una ley, el único facultado para modificar la misma es el propio Congreso de la Unión, en los términos de los artículos 71 y 72 de la Constitución. Sin embargo, el artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala:

Artículo 16. Cuando **algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público,** la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, **propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél.** Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Se puede observar que la conclusión del análisis doctrinal acerca de los organismos descentralizados no está contemplada con lo estipulado por esta ley, pero más grave, es que aún cuando el organismo se encuentra establecido en una ley creada por el Congreso de la Unión, se acepte que el Ejecutivo Federal sea capaz de extinguirlo, sin que se cumplan las formalidades esenciales del constitucionalismo mexicano (artículos 72 y 73), es decir, presentar la iniciativa de modificación legal. Tal es el caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro.

Sin embargo y siguiendo el desarrollo de las reglas, procedimientos y principios de la creación de paraestatales, y en una adecuación al objeto de la investigación, en el párrafo siguiente nos abocaremos a reseñar con base a los planteamientos jurídico-doctrinales vertidos y en el caso específico: la creación del organismo público descentralizado LyFC según las disposiciones que mediante reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en 1989, y el decreto de su creación se establecieron como fundamento de su objeto, su patrimonio y su integración.

3.2. Proceso jurídico-político y financiero en la creación del organismo público descentralizado LyFC

El 13 de diciembre de 1974, el gobierno de Luis Echeverría Álvarez acordó la liquidación de la CLyFC y sus subsidiarias, a sugerencia de Raúl Salinas Lozano, quien en 1964 fungió como Secretario de Industria y Comercio, lo cual dio origen a la autorización por la que la CFE adquirió la totalidad de bienes y derechos de cualquier índole que integraban el patrimonio de CLyFC. Sin embargo, ésta no podía liquidarse si previamente no se liquidaba a la MEX-LIGHT, pues ello hubiera acarreado que de empresa holding accionaria, la MEX-LIGHT, se convirtiera en propietaria directa de los activos de CLyFC y como lo hemos expuesto (*supra*, § 1.1.3.), la empresa MEX-LIGHT, de origen canadiense pero de composición accionaria multinacional, tenía intereses y resultó ser la propietaria de la CLyFC.

Sin embargo, el embrollo apareció, pues también resultó que el gobierno federal, a través de la CFE, participaba accionariamente en la MEX-LIGHT pues poseía el 99.2 por ciento de las acciones comunes y el 94.4% de las acciones preferentes; el resto de las acciones estaban en manos de un reducido grupo de accionistas entre los que destacaban grandes corporativos internacionales. ⁽¹⁶⁴⁾

Este enredo se originó por la forma en que el gobierno mexicano nacionalizó la industria eléctrica, pues sabido es que jurídicamente no lo fue (*supra*, §§ 2.1.6.1. y 2.1.6.2.), y que las fuentes históricas nos han mostrado que el proceso de adquisición lo fue por conducto de la venta de capital accionario, desde luego con algunas diferencias en el trato, pues por ejemplo, y a diferencia de Bond and Share, el gobierno federal adquirió la totalidad de sus activos, en el caso de MEX-LIGHT el gobierno de Adolfo López Mateos sólo adquirió (al 1 de septiembre de 1960) el 91% de sus acciones comunes y el 73% de sus acciones

⁽¹⁶⁴⁾ ALMAZÁN-GONZÁLEZ, José Antonio, *“La historia previa de la privatización eléctrica”*, México, D. F., *Quorum*, Año VIII, No, 67, Julio-Agosto, 1999, p. 61; refiriéndose a: *The Royal Bank of Canada, The Swiss Bank Corporation, City Bank, Canadian Imperial Bank of Commerce, The National Trust, Midland Bank y Guardian, S. A.* (México)

preferentes, permitiendo que el resto de las acciones permaneciera en manos privadas.

Sin embargo, toda una serie de triquiñuelas legales impidió la cabal nacionalización de CLyFC; pues apareció que la MEX-LIGHT había ordenado a sus empresas subsidiarias la venta de la casi totalidad de sus bienes y derechos a la Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S. A., convirtiéndose así en el antecedente último e inmediato de la CLyFC.

Así entonces la MEX-LIGHT como propietaria de CLyFC, ordenó la ampliación del capital social, de \$ 3, 241, 000.00 de pesos a \$ 1,000, 000, 000.00 millones de pesos encontramos una diferencia de \$ 996, 759, 000.00 millones de pesos que fue aportada por la MEX-LIGHT con el dinero que había recibido por la venta de sus subsidiarias, y con tal aportación, el resultado final fue la creación de CLyFC, S. A como empresa subsidiaria de la MEX-LIGHT, que desde entonces se convirtió en propietaria absoluta de ésta al poseer el 100 por ciento de su capital social. ⁽¹⁶⁵⁾

Pero la nueva CLyFC nació hipotecada, pues en la Cláusula Décima del contrato de compraventa (según escritura 36 940) se estableció que: "... la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. por conducto de su citado representante, acepta el que los bienes a que se refiere la presente operación pase a su favor con la hipoteca mencionada en el Antecedente VI". Hipoteca que la MEX-LIGHT había contraído con The National Trust Company para garantizar "la emisión de bonos en diversas series, hasta un total de cien millones de dólares".

En el marco de los documentos de creación queremos enfatizar que en cuanto a la creación de este organismo, cabe señalar que no fue hecha por medio de una ley que en forma expresa haya creado su régimen jurídico, denominación,

⁽¹⁶⁵⁾ *Ibíd.*, p. 61.

fines, personalidad jurídica, organización, patrimonio, régimen económico y financiero, relaciones con el Estado, sus trabajadores y el público; tal y como lo fue en el caso de Financiera Rural, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la UNAM, la UAM, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Consejo Nacional de Ciencia o Tecnología o la reciente Agencia Espacial Mexicana, entre otros; pero se considera que tampoco fue creado únicamente por medio de un decreto, tal como el Festival Internacional Cervantino, el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales, Pronósticos para la Asistencia Pública, el Fondo de Cultura Económica, el Colegio de Bachilleres, el Hospital Juárez de México, el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

En consecuencia, y siendo el gobierno federal participante en las negociaciones para su liquidación y previo a la existencia ya histórica de la “nacionalización” la CLyFC en cuanto a su acta de nacimiento no se sabía más, pues hemos expuesto que como empresa privada gozó de la concesión otorgadas a sus antecesores e independientemente de los movimientos financieros que se elaboraron para que ésta terminará siendo una empresa privada en liquidación, también a su vez terminó siendo antecedente inmediato del organismo público descentralizado LyFC.

3.2.1. Proceso de liquidación y creación mediante reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de 1989

Finalmente hacia el 30 de marzo de 1989 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a través de una reunión en la que participaron los directores de la *Mexican Light and Power Company, Ltd.*, (MEX-LIGHT), por el director de CFE, e ingeniero Fernando Hiriart Valderrama y el subdirector de CLFC ingeniero Jorge Gutiérrez Vera, se decidió solicitar ante la Suprema Corte de Ontario, Canadá, la liquidación de esta legendaria empresa eléctrica extranjera.

Ya hacia el 23 de junio del mismo año, el gobierno federal solicitó la liquidación de la MEX-LIGHT la cual fue resuelta por el honorable Juez Potts el 13

de diciembre de 1989, en consecuencia, la MEX-LIGHT fue liquidada y disuelta conforme a la ley canadiense, y con esta orden del Juez, se inició en nuestro país la presentación de la iniciativa de modificación al artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (en adelante: LSPEE) misma que fue aprobada y publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1989. ⁽¹⁶⁶⁾

El contenido de la reforma presentada por el gobierno federal, hacia diciembre de 1989, estableció:

Artículo Cuarto.

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, **dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios**, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. **El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición**, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

TRANSITORIOS

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

ARTICULO SEGUNDO.- **Se aplicará en sus términos el convenio del 14 de marzo de 1989 celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociadas y el Sindicato Mexicano de Electricistas**, respetándose los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es titular la citada agrupación obrera.

ARTICULO TERCERO.- El Ejecutivo Federal dispondrá (*sic*) lo necesario para dar celeridad a los procedimientos de liquidación de las

⁽¹⁶⁶⁾ *Ídem*, p. 51.

citadas empresas, para que al concluirlos, **se constituya el organismo que se ordena crear.**

La explicación de este Transitorio parece no tener ninguna complejidad en su lectura, pero estamos en presencia según el Profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN⁽¹⁶⁷⁾ de una “pereza legislativa” y de un “servilismo partidista” en torno al ejecutivo federal, en especial en esa época en que contradictoriamente (había efervescencia política aún por el fraude electoral) Salinas de Gortari lograba tener en el Congreso prácticamente el “carro completo”⁽¹⁶⁸⁾, y ello se desprende de la lectura precisamente del Artículo Tercero del Transitorio en cuestión, pues simplemente lo “faculta” a liquidar (ya estaba dada la orden) y por ello a su creación, esto es, el Congreso le ordena al Ejecutivo (su presidente) que creara lo que ya estaba creado, pues simplemente cambió de naturaleza: de Empresa de Participación Estatal a Organismo Público Descentralizado.

Se desprende en consecuencia que acorde a las reformas a la LSPEE en el contexto de la negociación sobre el TLC, el gobierno salinista frenó el proceso de liquidación de la MEX-LIGHT y lo destrabó hasta mayo de 1991 aunado a que el 5 de noviembre de 1992, la Suprema Corte de Ontario sentenció la completa liquidación y disolución de MEX-LIGHT, ahora con el argumento del gobierno mexicano de que la sola existencia de la MEX-LIGHT, empresa eléctrica privada, contravenía lo dispuesto en el Párrafo Sexto del artículo 27 constitucional, y el 9 de Febrero de 1994 es cuando se publica en el DOF el llamado Decreto de Creación del Organismo Luz y Fuerza del Centro en el que se establecieron su estructura, organización y funciones de acuerdo en lo establecido por el artículo Cuarto Transitorio de la LSPEE.

⁽¹⁶⁷⁾ **Notas Inéditas**, y al tenor de la discusión en derecho administrativo I sobre la parareglamentariedad según el artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como un caso de potenciación del Poder Ejecutivo Federal (*vid.* ANEXO DOS).

⁽¹⁶⁸⁾ Para las elecciones de 1988, la composición porcentual a la cámara de Diputados fue: el PRI obtuvo el 51,0% de la votación; el PAN, el 18,0%; el PDM, 1,3%; el PPS, 9,2%; el PRT, el 0,5%; el PARM, el 6,2%; el PFCRN, el 9,4%; y el PMS, 4,5%. Mientras que a la Cámara de Senadores, fue: el PRI, 50,8% de la votación; el PAN, el 18,0%; el PPS, el 0,4%; el PT, 0,1%; el PRT, el 4,8%; el PARM, el 6,3%; el PFCRN, el 9,6%; el PMS, el 4,3% y otros 0,9%.

Así parece ser que el Ejecutivo Federal, cuyo titular en ese momento era el propio Salinas de Gortari, fundamentó la emisión del decreto en las siguientes disposiciones normativas, y acorde a su iniciativa de reforma legal.

En ejercicio de la facultad que me confiere **la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y con fundamento en lo fundamentado en los artículos 27, Sexto Párrafo, de la propia Constitución: 31, 32, 32 bis, 33, 34, 35, 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 6º, 14 y 15 de la Ley federal de las Entidades Paraestatales **y cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,...**

De acuerdo al análisis doctrinal que hicimos en la primera parte de este capítulo, se llegó a la premisa de que el único caso en que el Ejecutivo cumpliera con el “ejercicio de facultades administrativas” es el de facultad reglamentaria, pero en tratándose de la creación de organismos descentralizados resultaría ilógico y anticonstitucional el que LyFC se creara por la vía reglamentaria, y a pesar de la ambigüedad del transitorio y de la pereza y servilismo tanto legislativo como partidista, pareció muy cómodo para la representación popular y nacional que el Poder Ejecutivo estableciera las características específicas del organismo.

3.2.2. Esbozo histórico contenido del decreto de 1994 y su violación

Estamos ahora en desarrollo histórico a manera de comentario del contenido del Decreto por el cual se creó LyFC, y nos proponemos explicarlo a la luz de su objeto, patrimonio, integración, operación y sus problemáticas; ellas según su capacidad de generación, calidad en la prestación del servicio, así como la pérdida de usuarios industriales ante los procesos de modernización y el eterno problema del financiamiento de su presupuesto.

Iniciamos por ello con el Artículo Segundo del citado decreto que estableció que **el objeto** de LyFC era prestar el servicio público de energía eléctrica que

estaba a cargo de las empresas en liquidación, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A., Compañía Mexicana Meridional de fuerza, S. A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A., conforme a lo dispuesto en la resolución de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 1985. ⁽¹⁶⁹⁾

Delineado el objeto (no legal a pesar de la LSPEE) en el Artículo Tercero se señaló que el patrimonio de LyFC se integra con: I.- Los derechos, bienes muebles e inmuebles que adquiriera, por cualquier título; II.- Los derechos que adquiriera sobre recursos naturales que resulten necesarios para el cumplimiento de su objeto; III.- Los ingresos provenientes de la prestación del servicio a su cargo, los frutos que obtenga de sus bienes y los derivados de cualquier otro concepto; IV.- Las aportaciones que en su caso otorgue el Gobierno Federal, y V.- Las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, ayuntamientos y beneficiarios del servicio público de energía eléctrica para la realización de obras específicas, ampliación o modificación de las existentes, conforme a las bases generales contenidas en la fracción VII del artículo 13 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

⁽¹⁶⁹⁾ En esta resolución se precisan los servicios de energía eléctrica que le corresponde prestar a la CLyFC y sus asociadas, las que operarían utilizando las centrales generadoras, líneas de transmisión procedentes de aquéllas en las longitudes y trazos existentes; y la subestaciones de potencia que se ubiquen en la zona determinada en los documentos adjuntos, aplicándose los criterios técnicos establecidos por la CFE, para diferenciar un sistema de potencia, de un sistema de distribución. De igual forma, prestar el servicio público de energía eléctrica con las diversas instalaciones y servicios de apoyo existentes a la fecha y con todas las líneas de subtransmisión, las subestaciones de distribución, las redes de baja tensión; así como las alimentadoras para dar servicio en alta tensión, por parte de las Compañías. Todo ello, sin perjuicio de que la CFE, en cumplimiento de las funciones que el encomienda la ley, tendrá a su cargo la prestación del servicio público de energía eléctrica en todo el territorio nacional inclusive dentro de la citada zona, comprendiéndose la ampliación de las instalaciones de la propia CFE, en la misma; debiendo prestarse por conducto de las compañías, los servicios mencionados. En esta resolución también se señala que las compañías y CFE realizarán las acciones requeridas para adecuar la operación y administración de sus instalaciones, racionalizando la prestación del servicio; además de que la CFE y las compañías cuidarán que se dejen a salvo los derechos laborales de los trabajadores. Esta resolución fue producto del convenio a efecto de delimitar un polígono denominado “zona” que correspondería como lugar de trabajo a los miembros del SME, para evitar los conflictos intergremiales.

Ante tales argumentos, estamos en presencia de la personería y el patrimonio propio que le dio “autonomía” de gestión cuyos fondos dinerarios tuvieron diversas fuentes: tanto de sujetos como de actividades y contribuciones genéricamente hablando, pero lo que salta a la luz que se hace mención de la aplicación de la LSPEE como ley inherente al servicio que prestaba LyFC.

Esta situación nos lleva a la pregunta: ¿No debió haber participado el Congreso de la Unión cuando menos para cubrir las formas? En efecto, la participación del Congreso de la Unión se hace evidente, al margen de que haya sido creada por decreto del Ejecutivo Federal, pues debió haberse derogado el Artículo Cuarto Transitorio donde se ordena su creación.

Sumado al objeto y patrimonio, en el Artículo Cuarto LyFC se rigió por una Junta de Gobierno (que nombraba a su secretario) la cual se integró por el Secretario de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (coordinador de sector), quien la presidía y por sendos representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (globalizadora), de Desarrollo Social, de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quienes debían tener el nivel de Subsecretarios o su equivalente, además, el Director General de la CFE (quien presidía en ausencia del Secretario de SEMIP) y tres representantes del Sindicato titular del contrato colectivo de trabajo.

Y por último en concordancia con las reglas de control y tutela (*supra*, § 3.1.2.3) la vigilancia de LyFC se encomendó al Comisario Público que al efecto designaba la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las facultades que las disposiciones aplicables asignaron a otras dependencias de la Administración Pública Federal en sus respectivas esferas de competencia, en materia de control, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales.

3.2.3. Descripción de la operatividad y la problemática en la prestación del servicio

Las complicaciones operativas de LyFC comenzaron desde antes de la adquisición de las acciones por parte del gobierno mexicano en 1960, pues recordemos que desde que la CLyFC fue colocada en liquidación en 1974, se conjugaron una serie de factores que en escasos 4 años colocaron en estado de quiebra a una empresa productiva por excelencia que guardaba una adecuada relación entre deuda y capital contable.

Entre estos factores destaca (apoyándonos con ALMAZÁN-GONZÁLEZ) la prohibición que a partir de 1960 se le impuso a la MEXLIGHT de construir nuevas plantas generadoras; así como la obligación de usar en primer lugar y de manera preferente la energía comprada a la CFE, y esta circunstancia determinó un incremento sostenido de compra de energía en bloque a los precios fijados por dicho organismo; y una subutilización del factor de planta de la CLyFC, es decir del factor de utilización de su capacidad instalada de generación ⁽¹⁷⁰⁾.

Estas circunstancias ya para 1997, fueron mermando sus **posibilidades operativas** y aunque el organismo contaba con una capacidad instalada de 871 MW en plantas generadoras, era innegable que algunas habían agotado su vida útil y no se utilizaban al 100% debido a fallas técnicas impredecibles, que eran más frecuentes a medida que el equipo envejecía, y que no eran las únicas causas del deterioro en la prestación del servicio, pues hubo otras.

Según la UNAM ⁽¹⁷¹⁾ que al parecer dio respuesta a la interrogante: ¿En qué empezó a derivar las fallas en el servicio? En principio, en ineficiencia, pues tenía en promedio una capacidad disponible de aproximadamente el 60% y la energía producida no era suficiente para cubrir la demanda, así que adquiría de la CFE

⁽¹⁷⁰⁾ Cfr., ALMAZÁN-GONZÁLEZ..., *op.cit.*, nota a pie (164), p. 64.

⁽¹⁷¹⁾ OCHOA-LEÓN, Fernando, *“Régimen fiscal y presupuestal de Luz y Fuerza del Centro”* en Instituto De Investigaciones Jurídicas, *Regulación del sector energético*, Ciudad de México, UNAM y SENER, 1997, p. 327.

aproximadamente el 95% de la energía que se distribuía y comercializaba; lo que persistió durante muchos años, debido a la magnitud de la inversión que se requería para construir nuevas plantas generadoras; por ello es que la compra de energía eléctrica fue realizada desde varias décadas atrás, pero desde 1974, fecha en que se tomó la decisión de aumentar el precio promedio del KWH comprado a CFE en un 66.17%, la situación financiera de CLyFC empeoró gravemente y tal aumento acarreó una pérdida de 212 millones pesos, lo que fue aumentando paulatinamente impactando en el crecimiento desproporcionado del pasivo a largo plazo de CLyFC respecto de la CFE.

Cabe señalar en la aportación de ALMAZÁN-GONZÁLEZ ⁽¹⁷²⁾, que incluso antes de la medida, ya se presentaban problemas con el costo de la energía eléctrica vendida a CLyFC, lo que fue evidenciado en el informe de su Director Financiero al Director General, el 8 de diciembre de 1969, al señalar que: “... El costo de la energía eléctrica comprada es muy superior al que tendría en el caso de que esta empresa hubiera podido continuar construyendo plantas generadoras o hubiera podido operar libremente sus plantas térmicas. Lo primero le fue vedado por resolución del gobierno federal y lo segundo le ha sido impuesto por la CFE...”

Es evidente que los problemas fueron de diferentes clases y ello hizo más difícil para CLyFC contar con capacidad de generación propia y que incidió también en el suministro; ya que se tenía que realizar con plantas generadoras externas alejadas de los centros de consumo y por consecuencia, al transportar la energía desde puntos remotos se incrementaban las pérdidas técnicas por la conducción de energía a través de las líneas de transmisión, pérdidas a las que se deben sumar los consumos realizados por todos aquellos asentamientos irregulares existentes en la zona atendida, los cuales por sus características no pudieron medirse, y que provocaron severas sobrecargas en la red de distribución al no estar comprometida su demanda. Según la UNAM ⁽¹⁷³⁾, esto representó

⁽¹⁷²⁾ ALMAZÁN-GONZÁLEZ..., *op.cit.*, nota a pie (164), p. 64.

⁽¹⁷³⁾ OCHOA-LEÓN..., *op. cit.*, nota a pie (171), p. 328.

pérdidas totales de energía que representaron aproximadamente el 15% de la energía disponible, incluida la adquirida a la CFE.

Se demostró con la ineficacia en la generación de electricidad según datos de la OCHOA-LEÓN ⁽¹⁷⁴⁾ y que se resumen, en el **rubro de la calidad**:

- 1.- La falta de calidad no solo del servicio sino en el servicio que la entidad debió haber ofrecido a su clientela pero obstaculizada por la falta de un presupuesto suficiente para invertir en nuevos equipos y materiales y por las restricciones del contrato colectivo de trabajo para incorporar en forma inmediata métodos y procesos avanzados; pues en este rubro, la entidad no avanzó al ritmo requerido para la incorporación de adelantos tecnológicos debido a las limitaciones presupuestales existentes en su momento.
- 2.- No obstante lo anterior, se puede mencionar que aún cuando la evolución del sistema de potencia, el cual incluye las líneas de transmisión de 400 kW, 230 kW y 85 kW y las subestaciones de transformación de energía a tensiones menores, ha correspondido a los avances presentados a nivel mundial, no ha ocurrido lo mismo con el sistema de distribución que presentaba ciertos rezagos en su control automatizado.
- 3.- En materia comercial, los consumidores manifestaron que la calidad del servicio no era la adecuada, y era más crítico para los usuarios industriales y comerciales que han modernizado su maquinaria y equipos con controles electrónicos de estado sólido, quienes requerían de una calidad del suministro más rigurosa.

⁽¹⁷⁴⁾ *Íbidem.*

- 4.- En el aspecto administrativo, la sistematización de procedimientos particulares en cada una de las áreas de la entidad no se hizo con la oportunidad requerida, debido a las limitaciones presupuestales ya mencionadas.

Seguido de la ineficacia en y del servicio por no adecuar a los requerimientos de la época, propiciaron además una pérdida importante de **usuarios industriales**.

Apunta CAMPOS-ARAGÓN ⁽¹⁷⁵⁾ que "... desde que Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) iniciara a mediados de los años ochenta, el debilitamiento de la producción interna de bienes en nuestro país, por la eliminación de los permisos previos y de los controles cuantitativos para que se importaran al nuestro productos producidos fuera de éste, con importantes subsidios estatales y tecnología de punta, los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2001-2006), y el actual de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), con una continuidad casi perfecta, han sostenido la apertura indiscriminada de nuestras fronteras, afectando así severamente a sectores dinámicos y competitivos del país, por el feroz proceso desindustrializador de la planta productiva en detrimento de los pequeños y medianos empresarios y trabajadores mexicanos que históricamente han trabajado para el mercado nacional...".

Históricamente es a partir de la apertura indiscriminada de nuestras fronteras, provocada por el neoliberalismo y la globalización que hemos visto reducir apresuradamente miles de empresas pequeñas y medianas en toda la República mexicana (a pesar de los programas gubernamentales que las alientan) debido a la quiebra y es por dicha disminución que en 2002 la mediana industria

⁽¹⁷⁵⁾ CAMPOS-ARAGÓN, Leticia, *La electricidad en la Ciudad de México y en el área conurbada: historia, problemas y perspectivas*. Editorial Siglo XXI, D. F., 2005, p. 297.

del país sólo consumió 32.7% del total de GWh generados por el sector eléctrico nacional.

Es en consecuencia ilógico que ante tanta decisión incorrecta sexenio tras sexenio, **la modernización** ⁽¹⁷⁶⁾ haya encontrado acomodo en la industria eléctrica incluso de ahora, pues en este rubro, el Contrato Colectivo de Trabajo entre el SME y LyFC definió las labores específicas que los empleados estaban obligados a desarrollar y las herramientas o avances tecnológicos previamente convenidos a utilizar.

No fue posible incorporar nuevos métodos y procedimientos para el desarrollo de las funciones en forma inmediata; ya que esto requirió de su concertación con la dirigencia sindical, lo cual redefinía las labores y, como requisito indispensable, a la revisión de las condiciones económico-salariales de los trabajadores involucrados en tales procesos. Aunado a ello, si se toma como ejemplo el presupuesto originalmente autorizado para el año de 1996 LyFC, la integración del gasto asignado para cada uno de los grandes rubros que lo conformaron nos indica que el costo de la energía adquirida representó el 57.9% del total autorizado, destinándose el 32.5% para la cobertura de los servicios personales y demás compromisos contractuales y únicamente el 9.6% para la adquisición de materiales y pago de servicios.

Se desprende de esto el escaso margen de maniobra que se tuvo para destinar recursos a la adquisición de los materiales necesarios para las actividades de operación e inversión para la modernización y mejoramiento del equipo.

Por desgracia este ha sido un problema añejo, pues a los gobiernos (federal en este caso) les cuesta tomar decisiones de largo plazo y hasta 1994 en atención

⁽¹⁷⁶⁾ *Íbidem*, nota a pie (171), pp. 328, 330 y 331.

a los datos de ALMAZÁN-GONZÁLEZ ⁽¹⁷⁷⁾, la entidad **financió su presupuesto exclusivamente con recursos propios** provenientes de la venta de energía eléctrica; pero que tales recursos resultaban aún insuficientes para liquidar la totalidad de la energía que se adquiría a la CFE, y que una vez cubierto el gasto programable, existía un remanente constante que se acumulaba a la deuda contraída con dicha entidad. Para este año la deuda que tenía contraída LyFC con CFE ascendía a 21 476 millones de pesos, como resultado de la compra de energía en bloque al precio impuesto por CFE

Con motivo de la creación de LyFC, durante el año de 1994, CAMPOS ARAGÓN ⁽¹⁷⁸⁾, describe que el financiamiento del presupuesto, el gobierno federal convino con autoridades de la industria eléctrica y del SME un programa respecto de:

a) Revitalización de plantas para preservar la capacidad de generación de las compañías;

b) El establecimiento de una contabilidad de costos unitarios que permitiera en un plazo no mayor de 90 días llevar el control preciso de los rubros y la asunción de pasivos por parte del gobierno federal, así como un acuerdo de productividad y eficiencia con el sindicato.

c) En lo que respecta a la condonación de la deuda que tenía LyFC con CFE, el gobierno no cumplió con el convenio sino sólo se subrogó en los derechos de acreedor que le correspondieron a la CFE por la deuda existente, y en consecuencia, lo que ocurrió fue la continuación del alto grado de estancamiento y descapitalización de LyFC.

⁽¹⁷⁷⁾ *Íbidem*, nota a pie (164), p. 64.

⁽¹⁷⁸⁾ *Supra*, nota a pie (175), p. 318

d) Asimismo, se señaló que el gobierno federal coadyuvaría a que el déficit operativo en que pudiera incurrir el nuevo organismo no afectara su desempeño o su situación financiera por lo que a partir del ejercicio de 1995 se otorgaron recursos fiscales que se destinaron a la cobertura parcial del costo de la energía eléctrica.

Los ingresos que se percibieron por concepto de la venta de energía eléctrica durante el año de 1996, proyectados en función de la reestructuración de las tarifas eléctricas en vigor a partir del mes de diciembre de 1995 ⁽¹⁷⁹⁾, “... permitieron financiar el 71.9% del total del gasto programable autorizado; el resto, 28.1% lo fue a través de las transferencias del gobierno federal antes mencionadas...”.

No obstante, el 3 de octubre del año 2000, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicó mediante la Secretaría de Energía que del presupuesto solicitado por LyFC para 2001 (4 595 millones de pesos), sólo se autorizaba la cantidad de 2567 millones de pesos. Esta situación colocó a LyFC en una situación de emergencia que la imposibilitó a satisfacer el 5% de la demanda proyectada para el año 2001. En consecuencia, el organismo tuvo que suspender diversos proyectos de rehabilitación, de expansión y de modernización. El resultado inmediato de dicha reducción presupuestal fueron dos apagones a inicios del año 2001 ⁽¹⁸⁰⁾.

Sin embargo y haciendo memoria (hacia los años 70s) las nuevas posturas gubernamentales también fueron las mismas que las del periodo del “desarrollo estabilizador” [*vid.* notas a pie (28) y (86)] porque lejos de intentar resolver el

⁽¹⁷⁹⁾ *Íbidem*, nota a pie (171), pp. 330 y 333.

⁽¹⁸⁰⁾ *Cfr.*, nota a pie (175), p. 322, que en ese sentido señala que el primero ocurrió el día 30 de enero y dejó sin luz por aproximadamente media hora a un millón 117 mil usuarios que dependían de las subestaciones Cerro Gordo, Madero, Esmeralda, Aragón, Moctezuma, Peralvillo, Lechería, Kilómetro Cero, Nonoalco, Pensador, Cuauhtémoc, Xalostoc, Cartón y Papel de México, La Quebrada, Guadalupe, Azteca, Ecatepec, Barrientos y Huasteca; el segundo tuvo lugar el 11 de febrero de 2001 y se prolongó durante poco más de nueve horas, afectando en la misma zona a un mayor número de usuario (2 millones 197 mil).

problema, el gobierno federal (desde 1982) ha continuado con una política de debilitamiento financiero, lo cual agudiza la problemática del ahora sector eléctrico; por ello, la capacidad de generación, la calidad del servicio y los programas de modernización fueron en detrimento hasta llegar a cifras inconcebibles.

3.3. Proceso de extinción de LyFC a la luz del Estado de Derecho

Al margen de las cuestiones ideológicas en nuestro país, el sindicalismo mexicano ha atravesado por etapas muy difíciles, y en el caso de LyFC, del Sindicato Mexicano de Electricistas (en adelante SME) se pueden destacar datos y hechos de relevancia en la lucha político-sindical (*supra*, § 2.2.3), que no dejan duda de su posición ante los problemas propios y ajenos, sobre todo la postura adoptada en el sexenio 2000-2006, en especial, sobre la defensa de la soberanía para el caso de la privatización de la industria eléctrica y al margen de algunas cuestiones negativas que pusieron en entredicho la credibilidad de LyFC, ganada según algunos a pulso de las actitudes tanto de los sindicalizados como de su personal de confianza.

Pero debe resaltarse aquí solamente lo acontecido durante la primera década del siglo XXI, esto es, que el distanciamiento entre el SME y los gobiernos surgidos del Partido de Acción Nacional ha sido evidente, pero también evidente que ha participado de manera activa con el movimiento encabezado por Andrés Manuel López Obrador que contendiera en las polémicas elecciones del 2006 frente al actual titular del ejecutivo federal.

Hay un hecho que indica que el SME se había pronunciado, a partir de la llegada de los gobiernos tecnócratas, en contra de la “privatización” de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica; además de que continuó defendiendo los derechos de sus agremiados logrando conquistas laborales en las revisiones contractuales muy importantes para los trabajadores.

Tal enfrentamiento a partir del 2000, pudo haberle dado a Fox el pretexto que utilizó Calderón en 2009, pero quizás no le dio tiempo, para hacerlo; pero finalmente el gobierno calderonista decidió llevar a cabo la extinción del organismo descentralizado LyFC sin anuncios previos, sólo con una campaña mediática tendiente a desprestigiar al SME y a la existencia del organismo, y aprovechando una fractura entre los trabajadores de LyFC, ocasionada por un conflicto posterior a la elección de Secretario General del SME.

3.3.1. El Conflicto electoral intrasindical y las medidas de la STPS

En efecto, parecería que el gobierno federal aprovechó la coyuntura político-sindical para tener el pretexto no sólo a intervenir en la vida sindical, sino a preparar el golpe final tanto al Sindicato como a LyFC.

Haciendo remembranza ⁽¹⁸¹⁾, del 16 al 26 de junio de 2009 se llevó a cabo el proceso electoral interno para elegir Secretario General y otros cargos SME y en cuyas elecciones resultó derrotado el 15 de julio, Alejandro Muñoz pretexto suficiente para que presentara una demanda laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), con la que solicitó la anulación del proceso electoral señalando la presencia de una serie de irregularidades y no fue sino hasta los primeros días de octubre del año 2009 que el secretario de trabajo, negó la llamada toma de nota a Martín Esparza Flores como Secretario General del SME, sin esperar la resolución de la JFCA dado que el secretario adujo que su decisión había sido tomada debido a las “inconsistencias y deficiencias” en la información entregada; consistentes según él, en la presencia de una mayor cantidad de votos emitidos que votantes válidamente adscritos en 9 de las 11 divisiones foráneas del SME, pues la suma de trabajadores activos y jubilados en estas divisiones era de 8 mil 572 agremiados, mientras que se habían registraron 12 mil 399 votos; además de la presencia de tres listas de electores, en las cuales

⁽¹⁸¹⁾ MUÑOZ-RÍOS, Patricia, *“Consuma Lozano embate contra el SME y desconoce a Esparza”*, *La Jornada*, México, 6 de Octubre de 2009, p 3. y SÁNCHEZ, Julián. *“STPS niega la toma de nota a líder electricista”*, *El Universal*, 6 de Octubre de 2009, versión *on-line*.

supuestamente existieron discrepancias en el acta de la comisión de escrutinio, ya que sólo contenía la firma de dos de los cuatro funcionarios sindicales, y por último, la duplicidad de actas de las asambleas electoral y de toma de posesión.

Ante estos hechos, al organismo LyFC no le dio la importancia necesaria a esperar la decisión de la Junta y empezó a “congelar” las cuentas bancarias y a retener las cuotas gremiales al SME que ascendían a seis millones de pesos semanales, situación que dio a Martín Esparza el pretexto para acusar al director de LyFC de entregar 60 millones de pesos a Alejandro Muñoz, ex- tesorero y candidato “perdedor” del sindicato a cuenta de las cuotas sindicales, sin que la asamblea de los trabajadores lo autorizara; así como de la intención del gobierno de privatizar el organismo, pues según él, la Comisión Federal de Telecomunicaciones concedería una autorización a LW-Comunicaciones (empresa española) para explotar la red de fibra óptica y no a LyFC, que había presentado una solicitud para operar el servicio de “triple play” utilizando la red de fibra óptica.

(182)

Esto dividió a los representantes de los partidos, y tanto el PAN como el PRI apoyaron la negativa de la toma de nota a Martín Esparza, no así a los del PT y PRD que se manifestaron en contra de la medida. No sucedió lo mismo con los representantes del sector privado, por su parte, Mario Sánchez Ruiz, presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR) señaló que era oportuno “desmantelar la ineficiente LyFC” y que la CFE tenía personal suficiente para poder dar servicio a la Ciudad de México.⁽¹⁸³⁾

Ante la inevitable extinción y la imposibilidad de una negociación, Martín Esparza declaró que el sindicato iba a emplazar a huelga a LyFC en los próximos

⁽¹⁸²⁾ MUÑOZ Ríos, Patricia, *“Financian Nava y Gutiérrez Vera la disidencia en el SME: Esparza”*, *La Jornada*, México, 7 de Octubre de 2009, p. 3.

⁽¹⁸³⁾ ALONSO, Ramiro, *“Concanaco propone cerrar Luz y Fuerza”*, *El Universal*, México, 7 de Octubre de 2009. *Versión On-line*.

días por violación al Contrato Colectivo de Trabajo y señaló que el gobierno federal pretendía desaparecer la empresa; así el 8 de Octubre del mismo año se llevó a cabo una marcha que partió del Ángel de la Independencia y concluyó frente a los Pinos para exigir el reconocimiento de su dirigencia gremial. ⁽¹⁸⁴⁾

Pero aún hay sectores de profesionales del Derecho (*infra*, § 3.3.3.1) que mantienen cada quien su posición al respecto, y sí, un ejemplo lo es el especialista en Derecho Laboral, Néstor de Buen en ese entonces señalaba que el gobierno federal no podía desaparecer al SME ni los derechos de sus agremiados, aun cuando decidiera privatizar la LyFC o fusionarla con la CFE, ya que la desaparición de LyFC no importa para efectos laborales porque existe la sustitución de patrón y consecuentemente el sindicato sigue vigente en la empresa a la que cambie. Además criticó a Javier Lozano, titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) el haber negado la toma de nota a Martín Esparza Flores como Secretario General del SME, pues dijo que “no tenía ningún derecho a hacerlo”. Tras ser un simple trámite administrativo, como “un oficio en el cual se indica que está registrado el Comité Ejecutivo aprobado en una asamblea de los trabajadores”, explicó, la toma de nota ha sido convertida en un “acto político de la STPS”. ⁽¹⁸⁵⁾

3.3.2. Toma de las instalaciones de LyFC

En la sede de la Ciudad de México, el día 10 de octubre de 2009 más de mil elementos federales que no portaban armas, pero que estaban dotados con equipos antimotines, comenzaron a arribar alrededor de las 22:35 horas a la matriz de LyFC ubicada en Melchor Ocampo y Marina Nacional y empezaron a desplegarse un grupo de 30 agentes quienes tomaron primero el acceso del centro conocido como Operación de Sistemas, donde se controlan las subestaciones eléctricas de todo el país.

⁽¹⁸⁴⁾ MARTÍNEZ, Fabiola, “*Bajan 3 mil millones las pérdidas en Luz y Fuerza, asegura SME*”, *La Jornada*, México, 10 de Octubre del 2009, p. 3.

⁽¹⁸⁵⁾ *Vid.* GONZÁLEZ, Susana G. “*El gobierno federal, imposibilitado para desaparecer el SME: Néstor de Buen*”, *La Jornada*, México 10 de Octubre de 2009, p. 4.

A las 22:50 horas (15 minutos más tarde), a bordo de autobuses y camionetas de la Policía Federal Preventiva (en adelante PFP), efectivos antimotines rodearon la sede de LFC, mientras otros contingentes ingresaron junto con sus mandos a ese lugar, en el que se encontraban diversas oficinas, como la base de radio SME.

Casi a la medianoche (una hora después de que militares y policías federales ocuparon las instalaciones de LyFC), el gobierno publicó en una edición extraordinaria del D.O.F., un decreto firmado por el presidente Felipe Calderón en el que se determinó la “extinción” de este organismo descentralizado, pues a partir del primer minuto del domingo, entraba en vigor el decreto presidencial de liquidación de LyFC, una cuadrilla de agentes comenzó a montar la muralla metálica en los accesos principales de la sede de la empresa, en la avenida Marina Nacional y ya para las 03:00 horas había sido colocada en su totalidad, por lo que los policías que rodeaban el lugar se replegaron al interior. Poco a poco, y en medio de la sorpresa, los trabajadores llegaron a la sede de LyFC. Muchos vestían playeras de la selección mexicana y conservaban todavía el aliento alcohólico tras el festejo futbolero.

Finalmente, la decisión tomó casi por sorpresa a dirigentes y trabajadores del SME, quienes habían señalado que esperarían la respuesta de Los Pinos, donde el jueves 8 de octubre, luego de una multitudinaria marcha en protesta por la negativa a la toma de nota, el secretario particular de Calderón, Luis Felipe Bravo Mena, recibió a Martín Esparza y otros miembros del comité y escuchó sus demandas. ⁽¹⁸⁶⁾

⁽¹⁸⁶⁾ MARTÍNEZ, Fabiola, CASTILLO, Gustavo y SALGADO, Agustín, **“Decreta Calderón la extinción de Luz y Fuerza; es inconstitucional: SME”**, *La Jornada*, México, 11 de Octubre de 2009, p. 5; y OTERO, Silvia y MORALES, Alberto, **“Apagan” LyFC; liquidan empleados**, *El Universal*, 11 de Octubre de 2009, *versión on-line*.

3.3.3.1. Fundamento y motivos del decreto de extinción de LyFC

Ante el operativo de la toma de las instalaciones de LyFC y a la par la publicación del decreto de extinción (al amparo de la madrugada), la noticia solo dejó sembrada la incertidumbre que empezó a correr por todo el país, apenas empezó a conocerse y a escucharse las voces de quienes se oponían a una decisión no propia del Estado de Derecho tan mencionado por el PAN cuando era oposición, y un PRI respetuoso de la decisión tomada por el ejecutivo federal, viendo cómo caía uno de sus mejores trofeos revolucionarios, tan es así que no se atrevió a interponer la controversia constitucional, a pesar de que fundamentos había para ello.

Pero una vez que el Presidente de la República publicó el decreto de extinción y que fueron tomadas las instalaciones de LyFC por la Policía Federal Preventiva, se dividió no sólo la opinión pública, sino también la de los especialistas en Derecho.

Para el abogado laboralista Néstor de Buen, en su sentir y conocimiento particular, el decreto que emitió el presidente había sido arbitrario: primero, porque no tenía facultades para extinguir la empresa y liquidar a los trabajadores; y, segundo, porque dicha decisión no tenía bases de justificación, en la medida en que no había amenaza de huelga ni el servicio estaba en riesgo.

No así para Arturo Alcalde quien afirmó simplistamente que el gobierno sí podía desaparecer a LyFC, bajo el argumento de los problemas económicos que enfrentaba dicho organismo, pero siguiendo el proceso adecuado, que es un juicio de conflicto colectivo de naturaleza económica, mismo que no se llevó a cabo.

Pero en la línea de Arturo Alcalde, estuvo la opinión del laboralista Jorge Cervantes, quien afirma que el titular del Ejecutivo sí tiene atribuciones para

extinguir a LyFC (en especial si enfrenta tantos problemas económicos), mediante un decreto, sin necesidad de iniciar ningún proceso ante la Junta Federal.⁽¹⁸⁷⁾

Pero al margen de las situaciones de hecho (la incertidumbre colectiva) el Presidente de la República fundamentó jurídicamente su decisión en términos de los siguientes artículos constitucionales y legales.

en ejercicio de la facultad que me confiere el **artículo 89, fracción I**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, 31, 32, 32-bis, 33, 34, 35, 36, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; **15 y 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales**; 1o., 2o., 4o., 6o., 7o., 8o. y 9o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; 1o., 76 y 78 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y 4, fracción II, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, y...

Resaltamos el hecho de que el decreto de extinción se haya fundado en la facultad constitucional que consiste en la “ejecución de la ley a su exacta observancia”, pues como hemos sentado anteriormente, la decisión de crear un organismo descentralizado debe realizarse por medio del Congreso de la Unión, aunque sea de manera general (tal y como sucedió en el caso de LyFC), y por ello la única manera de crear un organismo por parte del Ejecutivo Federal, es de manera específica. Por ello y siguiendo la regla de seguir las formalidades de su creación, el Congreso de la Unión debió decidir antes que el Ejecutivo Federal, acerca de la extinción del organismo LyFC; puesto que la extinción solo por parte del Ejecutivo deroga disposiciones legales (Artículo Cuarto Transitorio de la LSPEE) lo cual contraviene el artículo 71 y 72 de la Constitución General de la República.

Por lo que hace a la Exposición de Motivos, el Ejecutivo Federal motivó la necesidad de extinguir LyFC en su inconveniencia para la economía nacional y

⁽¹⁸⁷⁾ AVILÉS, Carlos, *“Abogados discuten la legalidad del proceso”*, *El Universal*, México, 12 de Octubre de 2009, *Versión On-line*.

argumentó que el organismo descentralizado no había dejado de recibir transferencias presupuestarias cuantiosas, las cuales lejos de que disminuyeran se incrementaban en los últimos años; basta señalar que del 2001 al 2008, tales transferencias se habían incrementaron en más de doscientos por ciento y que para el presente ejercicio (2009) dichas transferencias iban a ser del orden de 41,945 millones de pesos; y que podrían alcanzar un total de 300 mil millones de pesos durante la presente administración.

Además señaló que los costos de LyFC casi duplicaban a sus ingresos por ventas; de 2003 a 2008 registró ingresos por ventas de 235,738 millones de pesos, mientras que sus costos fueron de \$433,290 millones de pesos, incluyendo energía comprada a la CFE. También se advirtió que el organismo registra un pasivo laboral de 240 mil millones de pesos, de los cuales solamente 80 mil millones corresponden a trabajadores en activo y 160 mil millones al personal jubilado.

Entre otras cosas, se arguyó que a junio de 2009 LyFC perdió el 30.6% de energía, en tanto que dicha Comisión perdió el 10.9%, y que no atendía múltiples solicitudes de prestación de la energía.

Finalmente concluyó que no se había logrado alcanzar la autosuficiencia financiera de LyFC, y que el organismo descentralizado subsiste por las transferencias que hace el Gobierno Federal para mantenerlo y que lejos de alcanzar los índices equivalentes respecto del sector nacional, el funcionamiento de LyFC representa un costo tan elevado que no resulta conveniente para la economía nacional ni para el interés público

En este sentido cabe resaltar la ausencia de una definición en la LFEP sobre lo que debe entenderse por funcionamiento **inconveniente para la economía nacional**, pero también que se deja a juicio del Ejecutivo esta determinación. Sin embargo, surgen diversas interrogantes como ¿cómo debe

entenderse la autosuficiencia financiera?, ¿cómo puede alcanzarse sin la posibilidad de establecer los incrementos necesarios en las tarifas eléctricas para lograrlo?, y acaso ¿el mal funcionamiento del organismo no es una declaración de la incompetencia de los secretarios de despacho y el resto de funcionarios involucrados en la Junta de Gobierno, designados por el Ejecutivo, y por ende, en el desempeño del organismo?

Quedan ahí las interrogantes que justificaron *so pretexto* del “interés público” y la “inconveniencia para la economía nacional” la violación al ordenamiento jurídico mexicano, sustento del Estado de Derecho.

Parece ser que pesan más los criterios de carácter político y económicos, y diríamos, ante las exigencias de los organismos financieros internacionales, que la transparencia del actuar gubernamental ante quien se debe: todos y cada uno de los habitantes del país.

3.3.3.2. Liquidación del organismo

El Artículo Segundo del decreto de extinción de LyFC encargo al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes ⁽¹⁸⁸⁾ la liquidación del organismo, por lo que le confirió facultades para actos de administración, dominio y pleitos y cobranzas, y para suscribir u otorgar títulos de crédito, ordenando intervenir de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de LyFC.

⁽¹⁸⁸⁾ El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes es “un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, el cual tendrá por objeto la administración, enajenación y destino de los bienes señalados en el artículo 1 de esta Ley, así como el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el artículo 78 de la misma.” de acuerdo el artículo 76 de la Ley del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

El Tercer Párrafo del artículo Segundo del decreto de extinción señala:

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes tomará de inmediato las medidas necesarias para que **los bienes** del organismo que se extingue que estén **afectos a la prestación del servicio público de energía eléctrica en el área geográfica** en la que hasta antes de la expedición del presente decreto venía prestándolo Luz y Fuerza del Centro, así como los demás que sean necesarios para dicho servicio, **sean utilizados para tal fin** conforme a lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Véase que respecto a los bienes se dispone que continúen **siendo utilizados** en la prestación del servicio (materia de trabajo persistente), y ello implica que pasarán a formar parte de la CFE o, y si hay “descuido” a los productores particulares que poseen los permisos conforme a la LSPEE.

Es en este punto donde quizás haya un pequeño resquicio para la privatización de la generación y distribución de energía eléctrica (en contra de la Constitución), mediante la velada y disfrazada de las autorizaciones a los “productores particulares”.

3.4. Acciones sindicales contra el decreto en materia de relaciones laborales

El Artículo Cuarto del decreto en comento estableció que se respetarían los derechos laborales de los trabajadores de LyFC y que las indemnizaciones correspondientes se harían conforme a lo dispuesto por el contrato colectivo de trabajo, la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos aplicables; y que la SHCP, SENER y STPS se coordinaran a efecto de que las indemnizaciones fueran pagadas en el menor tiempo posible.

Pero ahora la pregunta sería: ¿En qué consiste ese respeto? ¿A cuáles derechos laborales se referían? ¿Y el derecho constitucional al trabajo?

Pues de acuerdo al decreto, ordenar la indemnización a los trabajadores, pues sí, pero acorde al convenio con rango legal (el de la LSPEE) parece que no fue respetado por el ejecutivo federal al emitir el decreto de extinción, pues el contrato colectivo no debe terminarse de manera unilateral, es decir, el Ejecutivo presumió que lo conducente, legalmente hablando, era el pago de las indemnizaciones. Lo anterior deviene en anticonstitucional debido a que atenta contra los derechos de los trabajadores consagrados tanto en el artículo 5º y 123, así como en el Convenio sobre la Libertad Sindical y el Derecho de Sindicación (Convenio OIT 87), 41, 53 y 434 de la Ley Federal de Trabajo lo cual se explica ampliamente en el Capítulo Cuarto de la presente investigación.

Ante esta violación sistemática del Estado de Derecho (violando libertades, derechos y prerrogativas), es que el segundo paso del SME fue el de usar los instrumentos que el Derecho otorga a las personas de este tipo, e instrumentaron una serie de acciones, entre ellas, impugnar el decreto de extinción y liquidación de LyFC.

Cierto, ya iniciada la ejecución del decreto de extinción de manera antijurídica, la cual comenzó minutos antes de su publicación en relación con la intervención de la PFP en las instalaciones de la multicitada paraestatal, el gobierno federal se dio a la tarea a partir del 11 de octubre de levantar el inventario de los bienes pertenecientes al organismo.

Sin embargo, el SME interpuso el amparo ante un Juez Federal quien concedió la suspensión provisional y definitiva del acto, y por tanto, la JFCA no pudo dar por terminadas las relaciones de trabajo entre el SME y LyFC. Por otro lado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal interpuso una controversia constitucional que fue desechada por falta de interés jurídico por la SCJN.

Estas dos acciones: la de amparo y la de la JFCA, no interrumpieron la prestación del servicio, y la CFE entró a prestarlo en el centro del país, y

subsistiendo la materia de trabajo e incluso utilizando las mismas instalaciones donde operaba el organismo, no hubo decisión en contrario, pues era claro que más que una acción jurídica, era una decisión de poder entre el gobierno federal y el SME, y por esto, quedaron miles de trabajadores electricistas sin empleo y esperando que fueran recontratados por aquella, lo que es un hecho, es que el problema sigue presente y quedan muchas dudas sobre la extinción del organismo.

3.5.- Conclusiones del tercer capítulo

Primera.- Es fundamental e innegable considerar que la descentralización por servicio como una modalidad de la descentralización administrativa con todas y cada una de las características jurídicas y doctrinales, integran a personas jurídicas con limitada y definida competencia y objeto y en especial, principios que las diferencian de las del centro, tales como la: autonomía orgánica, técnica, financiera y funcional sin embargo, no escapan de la organización del poder público a la que se hallan adscritas, esto es, forman parte de la Administración Pública.

Segunda.- En cuanto a su creación, en el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se dispone que la ley o decreto por los que se pueden crear estas entidades, como personas jurídicas deben contener: denominación, domicilio, objeto, la manera en que se integra su patrimonio, las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, director general y órganos de vigilancia, así como el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. Para ello, se consigna el deber legal del órgano de gobierno de expedir su estatuto orgánico para asignar las funciones y facultades de las unidades administrativas, lo que justifica su ámbito de acción propio y sus relaciones con el poder central solo son de coordinación.

Tercera.- En efecto, la coordinación administrativa es un aspecto importante que soporta el fundamento de la autonomía, que es la facultad de oponer a las

autoridades centrales prerrogativas propias, pues el legislador las otorgó, solo que limitada para los efectos de dar congruencia global al quehacer administrativo.

Cuarta.- En el caso, LyFC se hallaba sometida como paraestatal federal a los criterios legales es cierto, pero por desgracia, la tendencia es quebrantar por medio de una supuesta interpretación, que en lo político, económico y administrativo la dependencia de facto a favor de las autoridades administrativas centralizadas aumenta. Por ello, en virtud de la autonomía, la extinción de un organismo descentralizado no debe estar sujeta al arbitrio del Presidente de la República (jerarca de la Administración central), sino incluirse como facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Quinta.- El texto constitucional no establece expresamente que autoridad está facultada para la creación de las entidades paraestatales, pero cabe la interpretación, de manera implícita, que el Congreso de la Unión es el único autorizado para hacerlo, ya que el artículo 90 de la Constitución lo faculta para definir las bases de creación de las entidades paraestatales, y respecto a la facultad del Ejecutivo para intervenir en la operación de las entidades, es posible asegurar que para intervenir en ellas, previamente deben haber sido creadas, y estar operando. Así tenemos que, de la lectura de la Constitución, no está reconocida la facultad del Ejecutivo Federal para crear entidades paraestatales.

Sexta.- El sustento: en el artículo 25 se lee que el gobierno federal tendrá la propiedad de los organismos, pero en el artículo 28, el supuesto es que el Estado contará con los organismos y empresas, de lo cual se desprende que son dos sujetos diferentes, puesto que como es sabido Estado (como continente) no es lo mismo que gobierno federal (el contenido).

Séptima.- Pensamos que acorde al contenido constitucional al señalarse al Estado como encargado de las áreas estratégicas, se puede considerar que se incluye no sólo al gobierno federal para su desempeño, sino también al Congreso

de la Unión, puesto que también forma parte de los poderes formales que configuran al gobierno federal como parte del Estado. Así, el artículo 73 confirma la responsabilidad del Congreso de la Unión para legislar en las materias que se consideran como estratégicas, y así, el Congreso de la Unión es el único legitimado para intervenir en la creación y extinción de las entidades paraestatales que estén vinculadas con las áreas de exclusividad estatal que excluye cualquier intervención de los particulares por el carácter estratégico, del uso, aprovechamiento y explotación de una parte de la propiedad nacional.

Octava.- Otro aspecto aunque no estratégico, pero sí de competencia propia y originaria, es el que corresponde solo al Congreso de la Unión la creación y supresión de empleos públicos de la Federación así como el señalamiento, aumento y disminución de sus dotaciones. Por ende, prestigiados administrativistas como el Dr. Gabino Fraga, arguyen que al crear el patrimonio de los organismos descentralizados se destinan fondos públicos, y se crean miles de empleo públicos, por lo que corresponde al Congreso de la Unión la creación de los entes descentralizados.

Novena.- Tanto lo jurídico positivo y vigente (los criterios legales de la paraestatalidad) como la doctrina, concuerdan en que una institución que sea concebida para adscribirla a la descentralización, debe llevarse a cabo por medio de la ley, y que el único caso en que el Poder Ejecutivo intervenga mediante decreto es en la reglamentación o constitución del organismo de manera específica, es decir, que la institución se encuentre previamente prevista en una ley aunque sea de manera general, hacerlo en términos de ley (artículos 14, 15 y 16 de la LFEP), deviene en antijuridicidad.

Décima.- Empero y bajo la hipótesis de que solo el Congreso de la Unión está facultado para ello, incluso para reformas, el Ejecutivo Federal únicamente podrá intervenir únicamente conforme al proceso legislativo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República mexicana. Por ende,

pensamos que el organismo público descentralizado LyFC se ordenó su creación (ya creado como empresa pública) de manera general por medio del artículo Cuarto Transitorio de la LSPEE de 1989 y constituido o reglamentado para su funcionamiento como organismo público descentralizado en forma específica por el decreto de “creación” del Ejecutivo de 1994, aprovechando prácticamente su infraestructura creada desde inicios de la industria eléctrica.

Undécima.- Históricamente el organismo público descentralizado LyFC, vio mermado su objeto debido ya a las acciones tomadas incluso antes de su creación, tal como la prohibición de construir nuevas plantas generadoras, la forma de nacionalizar las empresas eléctricas y dar lugar a una política de compra del fluido eléctrico a la CFE, así como los incrementos en el precio promedio de kw comprado y la política del congelamiento de tarifas; todo lo cual impactó en el suministro de energía, el aumento de pérdida de energía y la deficiente calidad en el servicio.

Duodécima.- Ello devino en una situación financiera afectada a partir de su creación, ya de por sí deficitaria, pues había una deuda de 21, 476 millones de pesos como resultado de la compra de energía a CFE. Pero a finales del año 2000 se autorizó únicamente la mitad del presupuesto solicitado por LyFC para 2001, con lo que se dio continuidad a la política de venta de energía de la CFE para su distribución por parte de LyFC, y sin aumento de tarifas a los usuarios para contrarrestar la afectación del organismo.

CAPÍTULO CUARTO
MARCO ANALÍTICO Y PROPOSITIVO DE LA CRÍTICA AL DECRETO
DE EXTINCIÓN DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO Y SUS EFECTOS
COLATERALES: ANTICONSTITUCIONALIDAD Y VIOLACIÓN
SISTEMÁTICA DE DERECHOS FUNDAMENTALES
(2009-2012)

Sumario

4.1) ¿Juridicidad? El debate sobre el decreto de extinción de la paraestatal federal Luz y Fuerza del Centro. 4.1.1) Naturaleza jurídica del concepto decreto, 4.1.2) El decreto: de naturaleza instrumental para la publicación y/o promulgación de disposiciones normativas, 4.1.3) El decreto como acto administrativo y legislativo, 4.1.4) Requisitos de constitucionalidad en la creación de los decretos, **4.2) Un debate de anticonstitucionalidad y sus efectos colaterales inter institucionales de vulneración de facultades de exclusividad y derechos fundamentales.** 4.2.1) Congresionalismo y presidencialismo: un caso de ambigüedad interpretativa e invasión de facultades de exclusividad, 4.2.2) Motivación y fundamentación: argumentos extranormativos de política económica y financiera para la extinción de LyFC, **4.3) De las facultades concurrentes de control inter institucional del sector público de la economía y la ratificación congresional.** 4.4) **El dilema: violación sistemática de derechos fundamentales a la luz de la justicia y derechos laborales.** 4.4.1) El Decreto de extinción de LyFC: examen jurídico de anticonstitucionalidad ante los instrumentos internacionales, 4.4.2) Otro caso de antijuridicidad: La garantía de audiencia como derecho fundamental y los actos privativos y de molestia, 4.4.3) La desaparición de las relaciones laborales en el contexto del artículo 123 constitucional y la competencia federal, **4.5) La necesidad de reformar y adicionar el orden jurídico de la creación y extinción de las Entidades Paraestatales.** 4.5.1) Reformas de carácter constitucional a los artículos 25, 73 y 90, 4.5.2) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 4.5.3) La necesidad de modificar el reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, **4.6) Conclusiones del cuarto capítulo.**

4.1.- ¿Juridicidad? El debate sobre el decreto de extinción de la paraestatal federal Luz y Fuerza del Centro

Finalmente toca en este capítulo aterrizar sobre la idea central de nuestro objeto de estudio: la juridicidad del ejecutivo federal respecto de la extinción de la paraestatal del sector eléctrico denominada Luz y Fuerza del Centro después de toda una trayectoria histórica en nuestro país con un papel predominante en el “México” de la dictadura porfirista y mantenida a pesar del movimiento revolucionario, para emerger triunfante en el desarrollo del periodo del desarrollo

estabilizador ⁽¹⁸⁹⁾ (1958-1970; *supra*, capítulo Primero) y sobrevivir apenas en la penosa “transición democrática” (del 2000-2011...), periodo en que la desaparecen con el apoyo de los herederos de quienes la forjaron dentro y fuera de la Revolución de 1910-2011, en el marco de una contrarrevolución *so pretexto* de la modernidad.

En ese contexto, es como surgió la gran interrogante en pleno siglo XXI en el “Estado de Derecho” mexicano: la pretendida juridicidad del Decreto por el cual se extinguió la paraestatal federal mexicana con raigambre histórica en el campo del desarrollo económico y político del país: el organismo público descentralizado LyFC. Decreto emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual se cuestiona en tanto que se evitó la participación del Congreso de la Unión en cuanto a su facultad de intervenir en el proceso de extinción, sumada posteriormente a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no solo en cuanto a la invasión de facultades legislativas, sino también a la violación a los derechos laborales ⁽¹⁹⁰⁾, éstas como consecuencia de la emisión y ejecución del decreto en cuestión. Sin embargo, antes de abordar esta problemática, es menester analizar y reflexionar sobre algunos aspectos relativos a la naturaleza jurídica y política (por la forma en que se ejecutó) del concepto que nos ocupa.

4.1.1.- Naturaleza jurídica del concepto decreto

Según el diccionario de la Real Academia Española decreto es una “1. Decisión de un gobernante o de una autoridad, o de un tribunal o juez, sobre la materia o negocio de su competencia. 2. Constitución que ordena o forma el papa consultando a los cardenales. 4. Acción y efecto de decretar. 5. Dictamen,

⁽¹⁸⁹⁾ ORTÍZ-MENA..., *op. cit.*, nota a pie (28), pp. 191 a 203.

⁽¹⁹⁰⁾ Desde el 6 de noviembre de 2009 los integrantes del SME promovieron una demanda por despido injustificado, pago de prestaciones, salarios caídos, reinstalación de trabajo y sustitución patronal, y la presidenta de la junta especial número 5, decidió suspender la primera audiencia por exceso de trabajo y reanudarla hasta el 9 de abril. *Vid.* Muñoz Ríos, Patricia. “**Denuncia el SME anomalías de la JFCA para desgastar la lucha de electricistas**”, Periódico *La Jornada*, Viernes 1º de abril de 2011, p. 22.

parecer.”⁽¹⁹¹⁾ Este significado es muy extenso pues señala que cualquier decisión es un decreto.

En el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos lo siguiente: “DECRETO. 1. (Del latín *decernere, decrevi, decretum*, acuerdo o resolución). Decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones e individuos, y requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”⁽¹⁹²⁾

El jurista argentino FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ señala que es un “acto escrito y unilateral de declaración de voluntad del Poder Ejecutivo, que regula situaciones particulares o concretas. Es una fórmula escrita mediante la cual, normalmente, el Poder Ejecutivo manifiesta su voluntad, ya sea tomando providencias relativas a sus atribuciones, ya sea poniendo en vigor normas que le compete promulgar. –Y agrega- Todos los actos del Presidente de la República llevan el nombre de decretos, con excepción de los mensajes a las cámaras, los nombramientos del personal de la casa presidencial y los actos por los cuales se acredita a diplomáticos.”⁽¹⁹³⁾

En efecto, y toda vez que se analiza el acto jurídico por el que se extinguió LyFC, inicialmente se puede partir con todas las reservas del caso, y desde luego bajo el principio de la “presunción de legitimidad” sobre la premisa de que corresponde su emisión al Poder Ejecutivo Federal como titular de la función administrativa de principio [*supra*, nota a pie (28)]. Esta función se ejerce

⁽¹⁹¹⁾ *Diccionario de la Real Academia de la lengua española*, vigésima segunda edición, versión on-line (www.rae.es/).

⁽¹⁹²⁾ AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena. *Voz “decreto”* en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, editorial Porrúa, 2005, p. 997.

⁽¹⁹³⁾ FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, Emilio. *Diccionario de Derecho público*, editorial Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 187. Es importante considerar que en la Constitución y en la Legislación argentina el único que emite decretos es el Ejecutivo mientras que el Legislativo no está facultado para ello, en Argentina la diferencia conceptual se refiere sólo al órgano del cual emana la disposición.

mediante la emisión de actos jurídicos de variada índole, ilustrados en el concepto: “Potenciación de Poder Ejecutivo Federal” (anexo dos) y abordado por VARGAS-RUBIO ⁽¹⁹⁴⁾ quien describiendo la parareglamentariedad federal mexicana, ubica el panorama de dichos actos jurídicos agrupados en: actos administrativos tanto “típicos como atípicos”, “actos jurídico-políticos” (a nivel intra e inter gubernamentales) y “actos de la administración” (por excelencia, los contractuales) sin exclusión de los emitidos en las funciones por atribución o materiales tanto legislativos como jurisdiccionales.

Desafortunadamente, en nuestro ordenamiento jurídico, son tantos y diferentes los actos jurídicos emitidos por el poder público mexicano que en su publicación (incluyendo los ahora denominados actos administrativos de carácter general), en la mayoría de los casos y diríamos, con un abuso excesivo, domina el concepto, cuya naturaleza jurídica difiere en principio, por su contenido.⁽¹⁹⁵⁾

En ese contexto, el titular del Ejecutivo Federal en los Estados Unidos Mexicanos en cumplimiento de sus “obligaciones constitucionales” tiene el poder jurídico para la emisión de una gran variedad de disposiciones, fortalecidas por el “promulgar”, “publicar” ⁽¹⁹⁶⁾ y “ejecutar” mediante decretos. He aquí el punto fino: ¿Es el decreto un acto jurídico? En consecuencia, ¿se justifica que se vaya más allá de la Constitución Política y de la ley o tratados con un concepto más instrumental (según nuestra postura) que jurídico?

⁽¹⁹⁴⁾ VARGAS-RUBIO, Lisette Berenice, *Los actos parareglamentarios emitidos por el Poder Ejecutivo Federal. caso concreto: la delegación legislativa a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, UNAM/FES Acatlán, tesis profesional de licenciatura con Mención Honorífica, Naucalpan, México, 2005, in totum. VI + 133 ff.; basado en las cátedras del Profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, quien toma como base del concepto, la teoría de los cometidos del Poder Público a la luz de la Constitución Política General mexicana, base de los Derechos Constitucional y Administrativo.

⁽¹⁹⁵⁾ Por mencionar algunos encontramos **el decreto** por el que se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012, **el decreto** por el que se autoriza el pago a plazo de las aportaciones de seguridad social que se indican, **el decreto** por el que se establece el programa para la creación de empleo en zonas marginadas, **decreto** por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, **el decreto** que establece facilidades administrativas en materia de contratos de obra pública, estímulos fiscales para el rescate del centro histórico de Mazatlán y para donantes a bancos de alimentos, así como otros beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican, **entre otras** disposiciones de la ejecución de la ley.

⁽¹⁹⁶⁾ **Vid. DECRETO por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el DOF el 17 de Agosto de 2011.

No hay duda respecto de las facultades del Ejecutivo Federal para emitir decisiones tanto de carácter concreto y particular (como el acto administrativo) o bien, como los que se adecuan a esta investigación: las generales y abstractas, que no escapan del concepto acto jurídico según la doctrina (alemana, italiana y francesa), la jurisprudencia ⁽¹⁹⁷⁾ y el Derecho, así y para mejor ilustración:

- a) Son de carácter materialmente legislativo (por virtud de mandato constitucional) en el caso de los artículos 29, 73 y 131 y en estos, la doctrina ⁽¹⁹⁸⁾ atendiendo al lenguaje constitucional los describe como: prevenciones generales, disposiciones generales y/o medidas preventivas.
- b) Por lo que hace a las otorgadas por disposición legal ⁽¹⁹⁹⁾. Nos referimos principalmente a los actos administrativos de carácter general, que se

⁽¹⁹⁷⁾ **Registro No. 187114, Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Abril de 2002, Página: 6, Tesis: P. XV/2002, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa. **REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.** De lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, refrendados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, se infiere que tienen un contenido específico que los diferencia de las reglas generales administrativas, pues estas últimas son cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública; mientras que los reglamentos constituyen un conjunto de normas de carácter general para dar cumplimiento a las leyes; los decretos administrativos formalizan la expresión jurídica de la voluntad del Ejecutivo en ejercicio de sus funciones, sobre casos concretos de los negocios públicos; las órdenes constituyen mandamientos del superior que deben ser obedecidas, ejecutadas y cumplidas por los inferiores jerárquicos y los acuerdos administrativos constituyen decisiones del titular del Poder Ejecutivo Federal dirigidas a los órganos subordinados, cuyos efectos se producen dentro de la propia estructura interna, que no atañen a los particulares o a otros sujetos de derecho que no tengan carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

⁽¹⁹⁸⁾ Principalmente les han llamado: decretos-ley, decretos por casos de urgencia y decretos-delegados. Nos referimos a autores como los doctores Andrés SERRA-ROJAS, Jorge FERNÁNDEZ-RUÍZ y al profesor Sergio Francisco de la GARZA. Al respecto, FERNÁNDEZ-RUÍZ, Jorge en *op. cit.*, nota a pie (148), p. 1000, señala que: “en principio, podemos entender el decreto-ley como la disposición de carácter legislativo emitida en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por quien lo detenta. Evidentemente, el decreto-ley accede al derecho público cuando aparece el Estado constitucional sostenedor de la teoría de la división de poderes, actualmente denominada división de funciones.”

⁽¹⁹⁹⁾ Es preciso acotar que el artículo 49 de la Constitución General de la República contiene la prohibición expresa de reunir dos o más poderes en una sola persona y prohíbe al Ejecutivo legislar, salvo en los

les puede agrupar en la categoría de la reglamentariedad y la parareglamentariedad [*supra*, nota pie (194)],

- c) O bien, los que se emiten a la luz del principio constitucional: “ejecución de la ley” donde podemos encontrar a los actos de expropiación ⁽²⁰⁰⁾, de nacionalización (*supra* Capítulo Segundo), de incorporación o desincorporación de un régimen de Derecho Privado a Público (como lo fue la compra de las empresas eléctricas con López Mateos) o viceversa, y es en esta categoría donde encontramos el eje central de nuestro objeto de estudio.

4.1.2.- El decreto: de naturaleza instrumental para la publicación y/o promulgación de disposiciones normativas ⁽²⁰¹⁾

Estamos ante un concepto cuyo uso indiscriminado provoca confusión. Empero, la doctrina les ha dado cabida bajo la denominación de “promulgatorios”, y es por ello que se utilizan indistintamente para dar cumplimiento a la obligación constitucional y legal según el artículo 89 fracción I que mandata la “promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión” así de los artículos 71, 72 y 92 de la misma.

Es obvio que de la lectura de estos artículos no se desprende que sea precisamente mediante el concepto decreto. Sin embargo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que: “Tratándose los

casos del artículo 29 y 131 de la misma. Por ésta razón se puede considerar que si las leyes federales establecen la posibilidad de que Ejecutivo legisle habría una contradicción con la Constitución que deviene en inconstitucionalidad.

⁽²⁰⁰⁾ En el acto jurídico administrativo llamado expropiación, **el decreto** que emite el Ejecutivo, está sujeto a un procedimiento establecido en la Ley de Expropiación, donde al afectado puede manifestar lo que a su derecho convenga.

⁽²⁰¹⁾ Hay diversas opiniones sobre si promulgar y publicar las leyes es sinónimo o si se trata de diferentes actos. Quienes se inclinan por la primera argumentan que la Constitución utiliza de manera indistinta el término en el artículo 72 incisos A y C *in fine* haciendo referencia al mismo acto. Los argumentos de quienes sostienen de dos actos distintos señalan que la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: a) el reconocimiento por parte del Ejecutivo de que se ha expedido una ley por parte del Congreso de la Unión y b) la publicación de la misma, es decir, dar a conocerla a quienes deban cumplirla por medio del Diario Oficial de la Federación.

decretos promulgatorios de las leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión...”, lo reconoce como instrumento por virtud del cual se promulgan las leyes, y en ese sentido, se refiere al artículo 71 y en consecuencia, a modificaciones [adiciones y/o reformas (sustracciones)] o nuevas disposiciones. Nos parece incorrecto denominar decreto a este “acto de promulgación”, además del carácter redundante que se desprende de su lectura. ⁽²⁰²⁾

De acuerdo con el Profesor MARTÍNEZ-CASTAÑÓN ⁽²⁰³⁾, parafraseando *in extenso* al tenor literal del concepto, “promulgación” en *lato sensu* podría interpretarse como sinónimo de publicación, y en ese sentido, es tautológico legalmente, pues considerar al decreto y a la publicación como tales, solo tendría una justificación: la certeza de que su **énfasis** no dejará lugar a dudas a la eficacia jurídica del contenido del “decreto como mandato u orden al igual que la ley u otra disposición emitida por la autoridad”. En este sentido, parece que se pretendió reforzar el deber u obligación del Poder Público de dar a conocer las disposiciones que incidirán en la esfera jurídica de los destinatarios de éstas (incluyendo al propio Estado), las cuales a su vez estarían ajustadas a los mecanismos de comunicación o divulgación materializada por el órgano difusor de los gobiernos que permitan su cumplimiento cabal.

⁽²⁰²⁾ Al respecto GÓNGORA y PIMENTEL, Genaro. *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2004, pp. 104 y 105; asegura que esta clase de decretos consta de dos actos jurídicos de distinta índole: “a) un acto jurídico estrictamente administrativo que se traduce en un decreto promulgatorio, mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo, por mandato expreso del artículo 72, inciso a), constitucional, dispone se haga del conocimiento de los habitantes de la República la ley; y, b), una acto jurídico de naturaleza formal y materialmente legislativa; esto es, la ley o decreto del Congreso de la Unión. En esta virtud, según ya lo hemos abordado, el decreto promulgatorio de la ley es el único que debe ser refrendado para su validez, en cumplimiento del artículo 92 Constitucional, porque es el acto del Presidente de la República, y el refrendo debe otorgarse por el Secretario de Gobernación, a quien el asunto le corresponde, y porque así lo ordena expresamente el segundo párrafo del artículo 13, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”

⁽²⁰³⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, *op. cit.*, nota a pie (76) *in fine*. En especial al “... deslindar los conceptos adecuadamente...” y al abordar el tema “Fuentes atípicas del Derecho Administrativo”, donde se justificaría que el decreto no solo hay que acotarlo sino que habría que cuestionar su característica de fuente de derechos y obligaciones, pues en ese caso, lo sería la “publicación” que ordena el artículo 89-I, sin que sea condición *sine quanon* el uso del concepto: decreto.

Pero se preguntaba en cátedra: ¿qué tanto de la publicación de cualquier disposición es la que recibe el nombre de decreto si se tiene la percepción de que hay algo (sino es que mucho) de solemnidad?

Y diríamos: una cosa sería la “parte solemne” con la que las autoridades fundamentan sus disposiciones emanadas de la ejecución del ordenamiento jurídico, y otra, el “contenido del decreto”, que puede variar enormemente, en donde está incluida la motivación que ello implica.

No debemos olvidar que en términos de certidumbre jurídica y derechos constitucionales protegidos por el orden jurídico todo, deben cubrir las formalidades esenciales del procedimiento. Ante ello, qué es lo que funda y motiva el contenido de una norma jurídica (precepto constitucional vinculante, ley, reglamento, tratado etc.) que permite al destinatario poder oponerse en el caso, a dicha decisión.

En efecto, creemos que la intención del Constituyente Originario y del Permanente para las adiciones y reformas constitucionales, así como del legislador ordinario, o bien, de todo sistema orgánico (ejecutivo, jurisdiccional y/o de entes autónomos) con potestades para emitir actos de autoridad, al ordenar los conceptos: “promulgar”, “publicar” y “ejecutar” no fue con la intención de considerarlos sinónimos, por el contrario, consideramos que existe un procedimiento ordenado para diferenciarlos.

Nuestro personal punto de vista es que: la promulgación es la parte solemne que requiere la autoridad para indicar el precepto o preceptos que justifican su decisión, los cuales son condición *sine quanon* para que al momento de su publicación, los destinatarios observen lo que ordena el Derecho. Así, el acto de publicar mediante la figura del decreto, solo da lugar a expresar la naturaleza instrumental (no jurídica) de éste, como el continente del verdadero mandato u orden vinculante (el contenido) de: las adiciones, reformas, modificaciones a los actos jurídicos preexistentes (tratados, leyes, reglamentos,

órdenes, acuerdos, circulares, entre otros), o bien, para nuevas disposiciones tanto, legislativas como administrativas, sin menoscabo de las que se desprenden hacia el interior de las instancias gubernamentales con la finalidad precisamente de que todos los destinatarios las conozcan y no se alegue en su momento su desconocimiento y en consecuencia su desobediencia ⁽²⁰⁴⁾, todo ello, precisamente, soporte de la ejecución de la norma jurídica.

Como podrá observarse, la promulgación, traducida a la expresión: “A sus habitantes haced sabed”, conlleva la publicación de las normas jurídicas que formalizadas mediante la publicación ordenada por la Constitución para su ejecución, mediante la aplicación (incluye al ejecutivo y judicial) a los casos concretos se de cumplimiento a lo ordenado. Para el caso federal, el acto de “proveer en la esfera de la administración a su exacta observancia”, implica la afirmación de que el orden en que el Constituyente de 1916-1917 les dio a tales conceptos, en este caso, en el artículo 89-I, fue para diferenciarlos entre sí, y la figura del decreto no encaja, pues permite expresar que sería el “mandato del mandato”. Por ello, el decreto es solo en este caso un medio materializador. Creemos que no habría inconveniente prescindir de él, pues bastaría con expresar solemnemente: A Sus habitantes Haced sabed: “Las siguientes: modificaciones reformas, adiciones a la Ley...”; “al reglamento”, o al “tratado” etcétera; o en su defecto, “nuevas disposiciones de carácter general y en ocasiones particulares y concretas (como es el caso de la investigación)”. ⁽²⁰⁵⁾

⁽²⁰⁴⁾ El **artículo 21 del Código Civil Federal** establece que: “La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.” Pero a contrario sensu: nadie puede aprovecharse de la ignorancia de las leyes en beneficio propio.

⁽²⁰⁵⁾ **Registro No.** 165704, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Diciembre de 2009, Página: 1257, Tesis: P./J. 105/2009, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional. **PROMULGACIÓN DE LEYES O DECRETOS LOCALES. LA AUSENCIA DE LA FRASE SOLEMNE CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE REZA: "EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA: (TEXTO DE LA LEY O DECRETO)", NO AFECTA LA VALIDEZ DE LA PUBLICACIÓN, SI EL GOBERNADOR DEL ESTADO UTILIZA OTRA EXPRESIÓN COMO "ANUNCIO", "INFORMO", U OTRA SIMILAR.** El indicado numeral establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y se comunicará al Ejecutivo

Si partimos de la base de que el 89-I de la Constitución General de la República, es obvio que no se puede aceptar la sinonimia que ello impone, pues en obvio de repeticiones sería incongruente, pero además, no impone que deba ser mediante la figura del Decreto, éste ya individualizado o particularizado en el artículo 92 de la Constitución General de la República.

4.1.3.- El decreto como acto administrativo y legislativo

Es de explorado conocimiento que el acto jurídico (*supra*, § 4.1.1. en teoría del acto jurídico) es considerado como una manifestación de la voluntad de una o más personas que produce consecuencias jurídicas (derechos y obligaciones) basada en el ordenamiento jurídico ⁽²⁰⁶⁾. Y ello se ha manifestado doctrinalmente [*supra*, nota a pie (28)] al momento de describir las funciones estatales ⁽²⁰⁷⁾ que permitieron en su momento la descripción de la potenciación de la actividad administrativa consistente en que el ejecutivo federal emite actos jurídicos no solo materialmente legislativos sino también materialmente jurisdiccionales (*vid*, anexo dos), y cuya emisión implica su publicación mediante la figura del decreto.

No hay obstáculo en considerar que los decretos son actos formalmente administrativos porque en términos del artículo 92, el Ejecutivo está facultado para expedirlos, y en este sentido, parecen no significar lo mismo a la luz de los

Federal para su promulgación mediante la frase solemne indicada. Asimismo, se advierte que el obligado a emplear esa expresión es el Presidente de la República y no el Gobernador de algún Estado, por lo que su uso no lo vincula directamente, de manera que si utiliza la frase "anuncio", "informo", u otra similar, para hacer saber a la población que el Congreso Estatal le ha dirigido para su publicación el decreto o ley respectivo, tal situación no afecta la validez de la publicación, dado que no está prohibida en ordenamiento alguno ni existe una norma concreta que prescriba las palabras a utilizar al realizar el acto de promulgación. Además, éste es un acto preformativo (una acción lingüística) mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo da a conocer a los habitantes del Estado una ley o decreto (creación, reforma o adición) una vez que ha sido discutida y aprobada por el Poder Legislativo, y ordena su publicación, por tanto, el sentido de la promulgación se cumple cuando la nueva ley se divulga a través de los medios oficiales, cumpliéndose su objetivo fundamental al ponerse de manifiesto formalmente.

⁽²⁰⁶⁾ Acto jurídico es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho, que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. En ese sentido, el artículo 130 inciso e), párrafo tercero establece que: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

⁽²⁰⁷⁾ FRAGA..., *op. cit.*, nota a pie (17), en especial, a lo largo del Título Segundo.

materialmente legislativos, esto, por lo preceptuado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuyo artículo 4º, los contempla como “actos administrativos de carácter general” ⁽²⁰⁸⁾. En este punto, consideramos que la SCJN, se ha excedido en su interpretación, y el efecto es: “potenciar las facultades del Ejecutivo Federal” y quedar “atrapado” en sus propias palabras: “El decreto de extinción no solo es constitucional sino legal” (*infra*, § 4.1.4.).

Bajo este argumento el fundamento constitucional para su emisión se halla en el artículo 89 fracción I, tanto en la “...ejecución...” como en el “...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”; que aunado al artículo 92, se establece que “Todos los reglamentos, decreto, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”; pero hay que agregar: deberán ser publicados. ⁽²⁰⁹⁾

⁽²⁰⁸⁾ En el caso de estos actos jurídicos solamente para el caso venezolano se aceptan, y todos los administrativistas de ese país, en especial LARES-MARTÍNEZ, uno de los más distinguidos administrativistas venezolanos lo ha manejado en las obras de la materia. Por otro lado, y acerca de la facultad contenida en el artículo 89: **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN.** Registro No. 188774. **Localización:** Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Septiembre de 2001. Página: 1103. Tesis: P./J. 101/2001. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa, sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos.

⁽²⁰⁹⁾ De acuerdo con AGUILAR y CUEVAS, Magdalena en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, editorial Porrúa, 2005, p. 999; el decreto administrativo puede definirse como la “expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos. La base constitucional para este tipo de decretos la encontramos en el a. 89, fr. I, de la C.”. En el caso, consideramos que no tiene existencia constitucional explícita en dicho artículo y fracción, lo que si podemos apuntar es que se desprende en todo caso de una interpretación de la SCJN, al externar que su base es la expresión: “proveyendo en la esfera de la administración a su exacta observancia”.

Empero, estos artículos aunque parecen ser el fundamento de una gran variedad de decisiones administrativas, la inclusión del decreto en el listado del artículo 4º referido, también resulta contradictoria: pues *decretar mediante decreto: un decreto*, resulta incorrecto gramaticalmente; no así (suponiendo sin conceder) para el caso de: un reglamento, un acuerdo o una orden del presidente (o cualquier otra autoridad: como lo son también **las bases** para liquidar a LyFC emitidas por la Secretaría de Energía, que es ya un problema más serio de ilegalidad y de posible fincamiento de responsabilidad, así como objeto de otra investigación), que requiere la firma del subordinado de que se trate, ubica en frentes diferentes:

1º.- En una categoría distinta a la que doctrinalmente se le refiere como parareglamentariedad ⁽²¹⁰⁾. Pues en esta postura, el decreto no es en sentido lato un acto administrativo, aunque comparta el significado, no lo son sus elementos de definición, esto es: sin duda que desde el punto de vista restringido y porque así lo ha querido el legislador, y siguiendo al Dr. ACOSTA-ROMERO, pues si “...es una manifestación unilateral y externa de la 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 obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general” ⁽²¹¹⁾, la diferencia estriba en que lo particular y concreto del acto administrativo clásico, no puede destinarse a una pluralidad de sujetos, pues ello quebranta la particularidad de los actos administrativos típicos.

2º.- Caso diverso del numeral que antecede, y en el marco de la parareglamentariedad, el decreto adquiere sí la naturaleza legal de acto materialmente legislativo (se equipara al reglamento por decisión de la Corte:

⁽²¹⁰⁾ Los actos **clásicos** de la parareglamentariedad son los reglamentos (aunque no estamos de acuerdo con ello), acuerdos, decretos y circulares; los de carácter **técnico** son los actos tipo (también llamados “machotes” o formatos) y los **no clásicos** son normas oficiales mexicanas, lineamientos, criterios, metodología, instructivos, directivas, reglas, manuales y disposiciones específicas; así como las bases para liquidar a LyFC, las cuales, caen en el “cajón de sastre”: y “... las demás análogas...” (artículo 4º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

⁽²¹¹⁾ ACOSTA-ROMERO..., *op. cit.*, nota a pie (129), p. 718.

supra, nota a pie (208)] derivado de la ejecución de la ley, y por ello, tal decisión se caracteriza por ser general, abstracta, obligatoria e impersonal. Esta situación legal implica la publicación que impone la ley procedimental federal, y en consecuencia, que sea mediante decreto, aunque se esté publicando otro acto de la misma naturaleza pero con denominación diversa.

3º.- El otro caso tradicional de actos jurídicos diversos de los típicos, lo son también los reglamentos (subsumidos por desgracia a la parareglamentariedad en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), emitidos por los titulares de los poderes ejecutivos y/o sus similares ⁽²¹²⁾, entre ellos, el Presidente de la República, quien posee la facultad reglamentaria, mediante la cual, la ejecución de la ley se detalla por medio de “reglas de carácter jurídico vinculante”, y por ello sus características son las siguientes:

- a) Es quien cuenta con los cuerpos técnicos;
- b) Se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar las leyes y, generalmente, es a quien corresponde solucionar los problemas que plantea la propia realidad (en Derecho: escenarios de **factum o de iure**); y
- c) El reglamento tiene mayor facilidad para su modificación a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad ⁽²¹³⁾.

⁽²¹²⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio. “**Acerca del cometido tributario**”, en *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, p. 287., en donde el autor señala: “entiendo como similares de la clásica noción de “poder ejecutivo”, a los presidentes municipales y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que ejercen también la función administrativa pero con características muy particulares, dado el régimen constitucional que los somete a los poderes estatales y federal (en parte) respectivamente.

⁽²¹³⁾ El reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. La abrogación de una ley acarrea como consecuencia jurídica necesaria la ineficacia de los reglamentos con ella vinculados, por tener éstos carácter accesorio respecto de aquélla y operar, por tanto, el principio general de derecho de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. **Vid.** los criterios siguientes: **REGLAMENTOS**

Con lo expuesto, nos hallamos ante la dificultad de determinar la naturaleza del acto mediante el cual se emitió la extinción (como efecto jurídico) de LyFC atento a lo dispuesto por el orden jurídico mexicano. Así podemos establecer:

1.- ¿Qué lo hace diferente de la ley según lo establecido en el artículo 71 constitucional? (*infra*, § 4.2)

2.- De estar en el supuesto del numeral que antecede, ¿Debe estarse a los supuestos del procedimiento constitucional de creación de leyes según el artículo 72, ello con la premisa de que el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para "... legislar en toda la república sobre energía eléctrica?

3.- ¿Halla su fundamento en el artículo 92 constitucional? O bien,

4.- ¿Es producto de la ejecución de la ley según lo preceptuado por el artículo 89 fracción I; y en consecuencia, sería producto de la ejecución de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta como norma que establece la forma en que los actos de autoridad deben emitirse? ¿Y en consecuencia, equiparable con el reglamento?

5.- Pero aún en el tenor de que sea un acto administrativo de carácter general acorde al artículo 4º de la ley citada en el numeral que antecede, y por hallarse su uso indiscriminado y superficial, no obliga al cumplimiento exacto de la fundamentación, motivación en el marco de los derechos constitucionales, en especial, la garantía de audiencia? Aquí debemos ser determinantes: Hubo también violación a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo [*vid*, nota a pie (210) *in fine*] en la emisión del Decreto de Extinción, porque requirió ser emitido

ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. Registro No. 223611, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VII, Enero de 1991, Página: 83, Tesis: I. 3o. A. J/25, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa. **REGLAMENTOS, EXTINCION DE LOS, CUANDO SE DEROGA LA LEY CON LA QUE SE VINCULAN, AUN CUANDO SE EMITA OTRA EN IGUAL SENTIDO. Registro No. 248081, Localización:** Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 205-216 Sexta Parte, Página: 419, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

como acto administrativo de carácter general a pesar de su mención en el artículo 92 (existente mucho antes de 1994 con la promulgación de la ley procedimental), donde no se especifica su naturaleza de manera expresa.

6.- O ¿Es acaso una decisión administrativa derivada de la ejecución de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su numeral 16, que para el caso es lo mismo en cuanto al cumplimiento cabal del Estado de Derecho?

A manera de conclusión, encontramos que el concepto decreto goza de una naturaleza jurídica híbrida, pues su complejidad en el léxico jurídico es diversa a la que etimológica o semánticamente se le reserva, pues se confunde y obliga a establecer que es de carácter multívoco.

Estamos de acuerdo que el concepto acto jurídico implica una exteriorización de voluntad, y en el caso de nuestro objeto de estudio, una decisión de autoridad administrativa en este caso, con efectos jurídicos que imponen la voluntad del legislador como mandato constitucional. Por ello pensamos que el decreto implica pleonasma si se le da uno de sus caracteres: el de acto jurídico.

Pero si consideramos su carácter instrumental, lo que conlleva el mandato lo es el contenido del decreto, esto es: alguna reforma o adición constitucional, una nueva ley; algunas modificaciones a leyes preexistentes (por los efectos derogatorios), o bien; la pérdida de vigencia de alguna ley; ante estos ejemplos es como vale que mediante el decreto **se den a conocer a los destinatarios** (previo al examen de la Comisión Regulatoria para su eficacia y perfección) las disposiciones distintas tales como: reglamentos, tratados, convenios, actos administrativos tanto particulares y concretos, o los “de carácter general”, éstos

emitidos por el Poder Ejecutivo, así como los del Poder Legislativo, al margen del uso que se le den en el Poder Judicial ⁽²¹⁴⁾.

4.1.4.- Requisitos de constitucionalidad en la creación de los decretos

Independientemente del acto jurídico de que se trate, las autoridades están obligadas a emitirlo en un marco de juridicidad, es decir conforme a la Constitución General de la República y a las leyes, y sin que la normatividad en que se funde contravenga la de mayor jerarquía [*supra*, (nota a pie 213)]. Entre los artículos constitucionales más importantes que establecen requisitos de los actos jurídicos son el 14 y 16.

En el artículo 14 está preceptuado que:

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

En artículo 16 constitucional encontramos que:

“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.”

De estos artículos se desprenden los requisitos de constitucionalidad: a) mandamiento escrito, b) autoridad competente c) fundamentación, y d) motivación. El primero obliga a la autoridad a plasmar por escrito su voluntad señalando la persona y bienes que serán objeto de la molestia; la autoridad debe estar completamente facultada para realizar o llevar a cabo el acto; por fundamentación se debe entender la obligación de la autoridad que lo emite para citar los

⁽²¹⁴⁾ En ese sentido, el autor CHÁVEZ-CASTILLO, Raúl. *El juicio de amparo contra leyes*, Ciudad de México, Porrúa, 3ª edición, 2009, p. 46; señala que el Decreto Judicial “en sentido amplio, cualquier resolución que pronuncian los jueces; en casos especiales, también se denomina así a la sentencia interlocutoria. La Fr. I del a. 79 del CPC dispone que los decretos judiciales son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso. Las aa. 89 y 90 del mismo ordenamiento, así como el a. 220 del CFPC, señalan que las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias, y los primeros se refieren a simples determinaciones de trámite.”

preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y la motivación, es el conjunto de razonamientos de hecho y de Derecho (lógico-jurídicos) por los cuales la autoridad considera que el gobernado (que es a quien se dirigirá la molestia), se ubica en el supuesto normativo que faculta a ésta para emitir el acto ⁽²¹⁵⁾.

Cabe destacar que, los actos de autoridad no deben violar o restringir las garantías individuales, para la cual la propia Constitución contiene al juicio de amparo como medio de control constitucional para combatirlos, de acuerdo con el artículo 103 de la misma.

4.2.- Un debate de anticonstitucionalidad y sus efectos colaterales inter institucionales de vulneración de facultades de exclusividad y derechos fundamentales

Una vez que se han señalado estos breves razonamientos sobre los decretos y los diferentes actos jurídicos que revisten, se procede a analizar con cierto criticismo dos aspectos fundamentales y totales para percepción que del Estado de Derecho tiene el Gobierno Federal; estos son: sobre las hipótesis de la invasión de facultades interorgánicas (del Ejecutivo Federal al Legislativo Federal) y la violación sistemática a los principios constitucionales de: el “derecho previo de audiencia”, al “trabajo socialmente útil”, haciéndolos nugatorios **so pretexto** del interés público y de inconveniencia para la economía nacional, vulnerando además de manera unilateral los derechos laborales (libertad sindical y estabilidad laboral) plasmados en nuestras normas internas y de carácter internacional; así como las reglas del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la repartición equitativa de la riqueza y de la concurrencia responsable de los tres sectores constitucionales en la Planeación Democrática del Desarrollo Económico.

⁽²¹⁵⁾ **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, SU SIGNIFICADO.** Registro No. 230094, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, II, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1988, Página: 274, Tesis Aislada, Materia(s): laboral; **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, CONCEPTO DE.** Registro No. 209986, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XIV, Noviembre de 1994, Página: 450, Tesis: I. 4o. P. 56 P, Tesis Aislada, Materia(s): Penal.

4.2.1.- Congresionalismo y presidencialismo: un caso de ambigüedad interpretativa e invasión de facultades de exclusividad

El Decreto publicado el domingo 11 de Octubre de 2009, por el cual se extinguió el organismo descentralizado “LyFC” tuvo su fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República, que dispone:

Artículo 89. 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.

Esta última parte de la fracción, a la que hemos aludido anteriormente, es el fundamento (por virtud de jurisprudencia) para la emisión primero, de reglamentos, y a partir de 1994, de decretos, órdenes, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general. Pero existe otro imperativo en ésta fracción constitucional: “la promulgación y ejecución de las leyes (...) a su exacta observancia”, es decir, que todas esas disposiciones estén de acuerdo irrestrictamente con la ley y no la contravengan, y no sólo con la que sirva de fundamento para su emisión, sino de cualquier otra que pudiera verse alterada por la emisión del acto.

En este tenor, la ley que sirve de “fundamento” (y en la cual se sustenta la “ejecución”) ⁽²¹⁶⁾ al decreto es la Ley Federal de Entidades Paraestatales (lo cual es ya muy endeble jurídicamente por la naturaleza legal del decreto), del cual se puede leer en su artículo 16 que:

Artículo 16. Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a la opinión de la coordinadora del sector que corresponda,

⁽²¹⁶⁾ El Presidente de la República fundamento el decreto en artículos de otras leyes: 27, 31, 32, 32-bis, 33, 34, 35, 36, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 15 y 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1o., 2o., 4o., 6o., 7o., 8o. y 9o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; 1o., 76 y 78 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y 4, fracción II, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009.

propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

De acuerdo a este artículo, el Ejecutivo provee en su esfera administrativa a su exacta observancia, sin embargo existe otra ley con la que no está de acuerdo y contraviene, a nuestro juicio, a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Recordemos que la Constitución General de la República Mexicana establece que es facultad del Congreso de la Unión:

Artículo 73 f. X. Legislar en toda la República sobre (...) energía eléctrica (...);

En este sentido, se expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que por reforma publicada el 27 de diciembre de 1989, en su artículo Cuarto Transitorio estableció:

ARTICULO CUARTO.- A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., **el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías.** El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a su vez, contempló las siguientes disposiciones:

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se aplicará en sus términos el convenio del 14 de marzo de 1989 celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. y sus asociadas y el Sindicato Mexicano de Electricistas, respetándose los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es titular la citada agrupación obrera. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

ARTÍCULO TERCERO.- El Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para dar celeridad a los procedimientos de liquidación de las citadas empresas, para que al concluirlos, **se constituya el organismo que se ordena crear.** (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

Al tenor de dicho mandato constitucional, es en 1994 cuando el titular del Ejecutivo Federal emitió el decreto mediante el cual estableció la estructura, organización y funcionamiento de un nuevo organismo: “Luz y Fuerza del Centro” (bajo el supuesto de culminar la liquidación total de lo que fuera una sociedad anónima, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S. A.).⁽²¹⁷⁾

⁽²¹⁷⁾ ALMAZÁN-GONZÁLEZ, José Antonio. *El SME en lucha: las mentiras de Calderón*. México, D. F., 2010, pp. 18, 19 y 20., que explica el motivo por el que pasaron cinco años para que el Ejecutivo Federal dispusiera la constitución del organismo; “Casi a la par del proceso legislativo, el 30 de marzo de 1989, el cuerpo de directores de la MEXLIGHT, ..., tomó la resolución de solicitar ante la Suprema Corte de Ontario, Canadá la liquidación de The Mexican Light and Power Company, Limited., pues su sola existencia contravenía lo establecido en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional. (...) La orden de liquidación se obtuvo el 13 de diciembre de 1989, sin embargo la resistencia ejercida por ese núcleo de accionistas particulares, así como una falta inexplicable de los funcionarios mexicanos de la MEXLIGHT condujo a una suspensión del proceso de liquidación de la MEXLIGHT ordenado por la Comisión de Valores de Ontario, Canadá, el 25 de octubre de 1990. En nuestra opinión, la suspensión de varios meses en el proceso de liquidación de la MEXLIGHT se insertó en el marco de negociaciones del TLC iniciadas en junio de 1990, y obedeció a las presiones realizadas por las grandes corporaciones financieras internacionales y de los propios accionistas disidentes, entre los que se encontraban algunas de estas grandes corporaciones, para avanzar en la reprivatización del sector eléctrico nacional. (...) En este mar de contradicciones, el 5 de noviembre de 1992 la Suprema Corte de Ontario, Canadá sentenció la liquidación de la MEXLIGHT. A contrapelo de este hecho..., desde junio se conocía que en el texto “secreto” del TLC el gobierno mexicano había cedido soberanía en el rubro de electricidad al aceptar la participación del capital privado, nacional e internacional, bajo las figuras jurídicas de pequeña producción independiente, autoabastecimiento, cogeneración y producción independiente de energía eléctrica. (...) Jurídica y constitucionalmente no existía obstáculo alguno para conquistar esta meta en virtud de la liquidación de la MEXLIGHT el 5 de noviembre de 1992. (...) Pero este hecho fue cuidadosamente ocultado. Tanto al SME como a la opinión pública y contradiciendo el artículo 4º transitorio de la LSPEE se impusieron los convenios del 25 de febrero de 1993, firmados entre CLFC, SME y gobierno federal, en los cuales se condicionó la creación del nuevo organismo descentralizado al logro de metas de productividad inalcanzables.”

En el plano constitucional, el artículo 90, establece:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado **y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.** (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

Pero además, en su Segundo Párrafo, se puede leer que las:

“(...) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. (Lo cursivo en negritas y subrayado es nuestro).

Mientras que el artículo 15 *in fine* de la Ley de Entidades Paraestatales señala que:

En la extinción de los organismos deberán observarse **las mismas formalidades establecidas para su creación,** debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación (lo cursivo y subrayado es nuestro).

A la luz de todas las disposiciones jurídicas de las cuales hemos hecho mención, surge la interrogante: ¿cuál es la forma por la que se debió extinguir Luz y Fuerza del Centro para mantener el respeto irrestricto de las diferentes leyes en cuestión? Y podemos plantear las siguientes respuestas:

a) La Emisión de un Decreto del Ejecutivo por el que se extinga el organismo público descentralizado LyFC. (Alternativa tomada por el Presidente de la República). Esta alternativa implica asegurar que quien creó el organismo público descentralizado “LyFC” fue el Ejecutivo Federal en turno (Carlos Salinas de Gortari), y por tanto su homólogo actual puede emitir un decreto por el que extinga el organismo, atendiendo a que la única formalidad que se dio para la crear el organismo fue el decreto publicado en 1994. Lo que implica ignorar la disposición legislativa (del servicio público de energía eléctrica) y tomarla como una adecuación de ésta (para reconocer la existencia de una situación de hecho, que además quedaría sin efectos y que por tiempo indefinido obrara en esta ley hasta que se decida modificarla para adecuar la legislación para reconocer la existencia de otra situación de hecho (que el organismo público descentralizado “LyFC” ya no opera en

el centro del país y es la “Comisión Federal de Electricidad” la que tiene el manejo de la energía eléctrica en todo el país ⁽²¹⁸⁾).

b) La Presentación del Proyecto de Decreto ante el Congreso de la Unión por el cual se reforma el sentido de la orden consignada en el Artículo Cuarto Transitorio y demás relativos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y posteriormente, la Emisión del Decreto del Ejecutivo por el que se extingue el organismo público descentralizado “LyFC”. A diferencia de la alternativa anterior implica asegurar que quien creó el organismo fue el Congreso de la Unión, porque de no haber establecido la orden de creación de “LyFC” en el Cuarto Transitorio de la ley (posteriormente, Tercero Transitorio) el suministro y generación de energía hubiera podido quedar a elección del titular del Ejecutivo; ya sea que quedara a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, que ya la proporcionaba en el resto del país, o ya sea que quedara a cargo de un nuevo organismo público descentralizado. Pero el Congreso de la Unión cerró dicha posibilidad debido a que ordenó al Ejecutivo Federal que se creara “LyFC” como organismo y además que se mantuviera el contrato colectivo de trabajo en sus términos con el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). También implica reconocer que hubo dos formalidades en la creación del citado organismo:

⁽²¹⁸⁾ MARTÍNEZ, Fabiola, “Litigio contra CFE para que se asuma como patrón sustituto”, *La Jornada*, 5 de Marzo de 2010, p. 20., en donde se afirma que: “De acuerdo con el oficio 300.250/2009, el cual fue reservado por 12 años, el subsecretario de Electricidad, Benjamín Contreras, informó al director de la paraestatal, Alfredo Elías Ayub, que en términos de lo establecido en el artículo 2 del decreto mencionado y con el objetivo de asegurar la adecuada prestación del servicio que hasta antes de la entrada en vigor del decreto prestaba LyFC, he solicitado al SAE (Servicio de Administración y Enajenación de Bienes) que inmediatamente ponga a disposición de la CFE los bienes del organismo que se extingue, así como los derechos accesorios y asociados a dichos bienes. El documento de cuatro cuartillas, del cual tiene copia *La Jornada*, hace una relación de las centrales de generación; líneas de alta tensión; subestaciones; líneas y redes de distribución de medio y bajo voltaje; acometidas y medidores; centros de control de energía; sistema de comunicaciones; almacenes; edificios; terrenos; laboratorios; parque vehicular; subestaciones móviles y plantas de emergencia. Asimismo, torres de emergencia; equipos de cómputo y periféricos; materiales; información administrativa y jurídica necesaria para la prestación del servicio; sistemas de facturación, comercialización, transmisión, control, distribución, proyectos y obras en proceso, así como recursos económicos para la construcción de obras y depósitos en garantía. El oficio de la SE fue recibido en la dirección general de la CFE al minuto 10 del 11 de octubre.” De igual manera el autor: *Cfr.*, nota a pie (217), p. 30., al respecto ALMAZÁN-GONZÁLEZ afirma que: “a las 00:10 del domingo 11 de octubre la Subsecretaría de Electricidad envió el oficio No. 300.250/2009 al director General de la CFE, comunicándole que, conforme a lo señalado en el artículo 2 y 3 del decreto de extinción y para asegurar la adecuada prestación del servicio público de energía eléctrica en el área de Luz y Fuerza del Centro, le ha solicitado al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) “ponga inmediatamente a disposición de la Comisión Federal de Electricidad los siguientes bienes del organismo que se extingue, así como los derechos accesorios y asociados a dichos bienes”. Minutos después, a las 00:25 se firmó un convenio, cotejado por la notaría 103, entre el SAE en su carácter de liquidador de LyFC y la CFE y pone a disposición de CFE los bienes de LyFC a fin de garantizar la continuidad del servicio público de energía eléctrica y la integridad del Sistema Eléctrico Nacional.”

- a) Una disposición legislativa que ordenó al Ejecutivo Federal su creación; y
- b) el Decreto del Ejecutivo Federal publicado en 1994 por el cual estableció la estructura, organización y funciones del organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines. Y por lo tanto para su extinción se requiere primero la reforma de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y después la emisión del decreto de extinción por parte del Ejecutivo Federal.

En atención a “la exacta observancia” de la ley atento a lo dispuesto por el artículo 71 y 72 (*supra*, § 4.1.3) de la Constitución Política General mexicana, el Congreso de la Unión tiene la facultad (entre otras) de manera exclusiva para la creación o extinción de las leyes, y/o en su caso, reformarlas y/o adicionarlas para el ámbito federal, y es esta segunda alternativa la que consideramos más adecuada y por la que se debió haber optado, pues de haberse seguido, es la más apegada a la legalidad y en consecuencia a los parámetros de constitucionalidad.

¿Por qué? Porque cuando el Congreso de la Unión ordena al Ejecutivo Federal la creación de un organismo en texto expreso, no se halla la contraorden de la facultad de extinguirlo, porque de lo contrario, el Congreso de la Unión hubiera sugerido (en lugar de ordenado). Si ordenó es porque tuvo conocimiento de diversas situaciones extrajurídicas que le hicieron optar por la orden de constituir un organismo público descentralizado y no dejar al Ejecutivo Federal la libre apreciación para constituir un nuevo organismo descentralizado u optar porque fuera la Comisión Federal de Electricidad la que suministrara el flujo eléctrico en el centro del país (de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Por esta razón la orden del Congreso de la Unión es la formalidad constitucional para la creación del organismo público descentralizado “LyFC” (diverso de la CLyFC S.A., en liquidación) independientemente del decreto de creación del mismo, y precisamente en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se encuentra establecido que **la extinción de los organismos se**

lleva a cabo con las mismas formalidades de su creación, porque se pretendió que se actuara bajo la lógica de que la misma autoridad que decidió sobre su creación fuese la que decidiera sobre su extinción con estricto apego al principio de división de poderes y funciones.

Ahora bien, si se piensa que en el artículo Cuarto Transitorio se debió establecer que el Ejecutivo Federal tenía limitadas las facultades para extinguir el organismo y debido a que esto no ocurrió, debe interpretarse que se le tienen por reconocidas, consideramos que se está frente a una mala interpretación por lo siguiente:

1.- Se violenta el principio de juridicidad ⁽²¹⁹⁾ dado que la autoridad no puede ir más allá de lo que establece el orden jurídico, y en este caso, el Ejecutivo Federal no puede violentar **so pretexto** de la ley específica (la federal de entidades paraestatales) que puede dejar sin efectos a la ley de origen que ordenó la creación de LyFC, (ello sin contar con la violación a la ley Federal de procedimiento Administrativo) [**vid**, nota a pie (243 bis)].

2.- Por otro lado, qué caso tenía plasmar en la ley el transitorio que ordena la creación del organismo, si el Ejecutivo (de acuerdo al artículo 45 de la LOAPF y 15 de la LFEP ya vigente) podía crearlos por decreto (**vid**, párrafo siguiente). Sobre todo, en atención a que “este decreto [de reforma] fue previamente consensado con la dirección del SME y se debatió en la Cámara de Diputados, a partir de un Dictamen de la Comisión de Energéticos que propuso cambios a dicha iniciativa. Dichos cambios se plantearon para garantizar la autonomía del nuevo organismo descentralizado, los derechos de los trabajadores conforme a la Ley, al

⁽²¹⁹⁾ **Vid**, nota a pie (139) acerca de la serie de criterios acerca del principio de legalidad, así como en MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, *op. cit.*, nota a pie (76) *in fine*, quien **grosso modo**, considera que “... la Corte Nacional de Justicia mexicana restringe la noción al principio de legalidad, y en ese tenor, no se adecua al aforismo: Toda ley es Derecho pero no todo Derecho es ley. Luego entonces, el principio de juridicidad se refiere a la transgresión del ordenamiento jurídico todo, esto es, a la Constitución y reglas subordinadas, entendiendo por éstas, a las leyes y reglamentos entre otros.”

contrato colectivo y demás pactos laborales vigentes; y con el fin de dar celeridad al proceso de liquidación.”⁽²²⁰⁾

3.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁽²²¹⁾ estableció que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales sólo reconocen dos formas de creación de los organismos descentralizados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal. Así el argumento que se desvirtúa implicaría establecer una nueva forma de creación de organismos públicos descentralizados. Con lo que se tendrían organismos creados por Ley, por Decreto y por la combinación de ambos. Señaló que esto requeriría texto legal expreso, en donde se establecieran las peculiaridades de este tipo de entidades y al no existir norma alguna en el sentido referido, solamente hay dos tipos de organismos descentralizados los que se crean por Ley y los que nacen por Decretos, cada uno puede ser extinguido a partir de un acto de la misma naturaleza del que los creó.

Pese a lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a nuestro juicio, la forma en que se creó el “LyFC” no fue tradicional, independientemente de que esta forma de creación no se encuentre específicamente señalada en la Ley Federal de Entidades Paraestatales; había dos formalidades que se tenían que tomar en cuenta para extinguir al organismo de acuerdo a la propia ley, la Constitución Política General mexicana y atendiendo al principio de división de poderes, por eso era necesario que el Congreso modificara los transitorios respectivos.

4.- De la manera en que se llevó a cabo, consideramos, que se dejó sin efectos los transitorios de una ley en virtud de un acto administrativo de carácter general del Ejecutivo (como lo hemos ya citado: el decreto atento al criterio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 4º; pero no al criterio

⁽²²⁰⁾ *Íbidem*, nota a pie (217), p. 17.

⁽²²¹⁾ De acuerdo a la resolución del recurso de revisión del amparo 346/2010 el 5 de julio de 2010 en su versión pública.

constitucional añejo según el artículo 92 que prevaleció al de la ley de 1994), cuestión que no es posible en virtud de la que el único órgano facultado para dejar sin efectos disposiciones legales es el Congreso de la Unión (y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ejercicio de las facultades que se le otorgan en las sentencias de los juicios de amparo contra leyes y acciones de inconstitucionalidad), y por tanto se invadió la esfera de facultades del Poder Legislativo y el principio de división de poderes y funciones.

5.- El Congreso de la Unión estaba legitimado por la Constitución Política para interponer el medio de control señalado en el artículo 105 de la misma ya que existían elementos suficientes para considerar que se invadieron sus facultades con la emisión del Decreto de Extinción de “LyFC”. Esto no ocurrió, a pesar de que algunos diputados de oposición lo advirtieron a la Cámara de Diputados. Del debate que sostuvieron, se puede observar que los diputados de las fracciones parlamentarias distintas al PRD, PT y Convergencia no atendieron el aspecto de la invasión de facultades, sino el relativo a la inconveniencia de que “LyFC” siguiera operando y suministrando el flujo de energía eléctrica en el centro del país, debido a su situación financiera. Esto significa que no les importó la posible anti juridicidad del acto y lo justificaron en aras de estar de acuerdo con la decisión tomada por el Ejecutivo, lo cual parece indigno de la investidura de representantes que el pueblo les ha conferido porque éste no puede estar de acuerdo con un acto que posiblemente sea antijurídico ⁽²²²⁾. Incluso, diversas asociaciones y especialistas en derecho, coincidieron en señalar que el titular del Ejecutivo

⁽²²²⁾ *Vid.* GARDUÑO, Roberto y MÉNDEZ, Enrique. **“No habrá controversia contra el decreto de extinción de Luz y Fuerza”**, *La Jornada*, 25 de noviembre de 2009, p. 5; en donde se explica lo sucedido: “Los grupos parlamentarios de PRI, PAN, PVEM y Panal hicieron el vacío a la posibilidad de emprender una controversia constitucional contra el decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) e impidieron, mediante acuerdo parlamentario, que el tema se incluyera en el orden del día. Esto fue parte de la negociación del reparto del presupuesto de egresos que exigía, a cambio, no apoyar al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). (...) A las 17 horas, cuando venció el plazo para adherirse al proyecto, sólo se habían recabado 160 firmas, insuficientes incluso para presentar un acto de inconstitucionalidad, que requiere de 166. (...) No hubo debate en tribuna. PAN y PRI abandonaron el salón.” A su vez, ARANDA, Jesús y MÉNDEZ, Alfredo, **“Desecha la Corte de manera definitiva controversias contra extinción de LyFC”**, *La Jornada*, 10 de diciembre de 2009, p. 14; señalan que “La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desechó... de manera definitiva las controversias constitucionales que presentaron la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y el municipio hidalguense de Tetepango contra el decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC).”

Federal, Felipe Caderón Hinojosa, violó los artículos 14, 16, 73 y 131 de la Constitución por el decreto de extinción de LyFC. Los asesores jurídicos del SME, Néstor de Buen, Manuel Fuentes y Eduardo Miranda, así como los constitucionalistas Elisur Arteaga y Miguel Eraña, catedráticos de la Escuela Libre de Derecho y de la Universidad Iberoamericana respectivamente, coincidieron en que dicho decreto es ilegal toda vez que Calderón rebasó sus atribuciones al pasar por encima del Congreso de la Unión ⁽²²³⁾.

4.2.2.- Motivación y fundamentación: argumentos extranormativos de política económica y financiera para la extinción de LyFC

En Derecho, la fundamentación y motivación de un acto de autoridad, es el punto clave para justificar el Estado de Derecho. En el caso, existe un inconveniente, pues desde el punto de vista de la economía y la política, se deja ver la mano no tan invisible de los intereses de clase, ejerciendo el poder político, y por ello la dificultad en el encuadramiento de Derecho en este tipo de actos jurídicos. ⁽²²⁴⁾

Por ello es que para el Ejecutivo Federal bastaban argumentos de esta naturaleza para estimar que el funcionamiento del organismo público descentralizado LyFC era inconveniente para la Economía Nacional. Según el decreto y en atención a las siguientes cifras, se desglosan los motivos por los cuales LyFC debía desaparecer a pesar de la existencia de la materia de trabajo [*supra*, nota a pie (218), e *infra* § 4.4.3. y nota a pie (244)]:

“... Que desde su creación, el organismo descentralizado no ha cesado de recibir transferencias presupuestarias cuantiosas, las cuales lejos de disminuir se han visto incrementadas en los últimos años; basta señalar que del 2001 al 2008, *tales transferencias se incrementaron en más de doscientos por ciento y que para el presente ejercicio dichas transferencias serán del orden de 41,945 millones de pesos; de continuar el mismo comportamiento, se estima que podrían*

⁽²²³⁾ VELÁZQUEZ, Ariel y JUÁREZ, Leonardo. “Legisladores dan la espalda a la gente” en *Revista La verdad*, año 1, no. 8, octubre 2009, p. 15.

⁽²²⁴⁾ MARTÍNEZ-CASTAÑÓN..., *op. cit.*, nota a pie (27).

alcanzar un total de 300 mil millones de pesos durante la presente administración; (lo cursivo y subrayado es nuestro).

Que los costos de Luz y Fuerza del Centro casi duplican a sus ingresos por ventas; **de 2003 a 2008 registró ingresos por ventas de 235,738 millones de pesos, mientras que sus costos fueron de \$433,290 millones de pesos (incluyendo energía comprada a la Comisión Federal de Electricidad);** (lo cursivo y subrayado es nuestro).

Que el organismo registra un **pasivo laboral de 240 mil millones de pesos, de los cuales solamente 80 mil millones corresponden a trabajadores en activo y 160 mil millones al personal jubilado;** (lo cursivo y subrayado es nuestro).⁽²²⁵⁾

Que los resultados que ha reportado Luz y Fuerza del Centro son notablemente inferiores respecto de empresas u organismos que prestan el mismo servicio a nivel internacional, inclusive respecto de los que ha reportado la Comisión Federal de Electricidad, ya que, entre otras razones:

⁽²²⁵⁾ **Vid.** BECERRIL, Andrea. “Irresponsable, el aval de la Corte sobre LyFC; se falsearon datos: diputado”. *La Jornada*, 11 de julio de 2010, p. 12., en donde se asegura que el diputado MARIO DI CONSTANZO “Denunció que en la comparecencia del subsecretario de Egresos, de la Secretaría de Hacienda, Dionisio Pérez Jácome; del subsecretario de Electricidad, de la Secretaría de Energía, Benjamín Contreras, y del director del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), Luis Miguel Aguilar, el pasado 24 de junio ante la tercera comisión, de la Permanente, los funcionarios se negaron a proporcionar dos documentos: Luz y Fuerza 2009 y el acta de la primera sesión extraordinaria de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, además de que falsearon datos. (...) El diputado petista recordó que Pérez Jácome sostuvo que Luz y Fuerza enfrentaba una situación financiera insostenible, que recibía transferencias presupuestales cuantiosas para cubrir, entre otros gastos, un pasivo laboral de 240 mil millones de pesos al 31 de diciembre de 2008 y eso no es cierto. (...) Preciso que de acuerdo con datos de los estados financieros auditados de LyFC de 2008, ‘por concepto de pasivo laboral se acredita la cantidad de 102 mil 990 millones de pesos –menos de la mitad de lo señalado por el funcionario– de los que 80 mil millones corresponden a personal en activo. (...) Es cierto que entre 2003 y 2008 los ingresos por ventas fueron de 237 mil 935 millones de pesos, mientras que los costos fueron de 440 mil 49 millones pesos, pero lo que el funcionario de Hacienda no dijo es que esto se debe al precio desmedido en que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) le vendía la energía eléctrica a Luz y Fuerza y ésta tenía que cobrarla a precios inferiores. (...) Pérez Jácome manipuló las cifras, al sostener que los costos de operación de Luz y Fuerza eran casi el doble de sus ingresos por ventas, sin precisar que LyFC adquiría a CFE la electricidad a un precio de 1.347 pesos por KWH, pero la obligaban a venderlo a la industria en 1.2357 pesos y a los demás usuarios en 0.834 pesos por KWH. “Es por ello que las transferencias del gobierno se incrementaban año con año, pero esto no lo mencionó en la comparecencia y muchos menos reconoció que quién fijaba los precios era Hacienda.’ Di Constanzo explicó que la mayoría de los datos fueron manipulados o falseados por los funcionarios, quienes ante los cuestionamientos de diputados y senadores de por qué se oculta información en la que supuestamente se sustentó la liquidación de LyFC, sólo respondieron que por razones de seguridad nacional.”

- a) El porcentaje de pérdidas totales de energía de Luz y Fuerza del Centro es excesivo y superior en casi tres veces al que presenta la Comisión Federal de Electricidad. A junio de 2009 Luz y Fuerza del Centro perdió el 30.6% de energía, **en tanto que dicha Comisión perdió el 10.9%;** casi ninguna empresa eléctrica en el mundo registra el porcentaje de pérdidas que presenta Luz y Fuerza del Centro. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)
- b) En 2008 Luz y Fuerza del Centro **perdió 32.5% de la energía que compra y genera para vender.** El valor estimado de estas pérdidas totales ascendió a casi **25 mil millones de pesos, lo que representa el 52% de los ingresos totales por ventas del organismo,** y (lo cursivo y subrayado es nuestro).
- c) En el mejor de los casos, los costos unitarios de las obras que ejecuta Luz y Fuerza del Centro son 176% superiores respecto de los costos de la Comisión Federal de Electricidad; (lo cursivo y subrayado es nuestro)

Que a diciembre de 2008, LyFC no atendió diversas solicitudes de prestación de servicio que, en su conjunto, representan el doble de la demanda en Acapulco. La falta o insuficiencia de suministro de energía eléctrica es un factor importante que puede inhibir la decisión para realizar inversiones por lo que esta situación no es sostenible; (...).”.

De todas estos argumentos a manera de motivación se desprende que:

Las transferencias presupuestarias así como los costos y ventas de LyFC inciden en la economía nacional y son de interés público debido a que constituyen parte de la Hacienda Pública Federal, que se integra en gran medida por los ingresos obtenidos por concepto de contribuciones cubiertas por las personas físicas y colectivas. Sin embargo, el objeto primordial del organismo era la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas. Así que no existe disposición jurídica que señale que las ventas de los organismos descentralizados que realicen actividades correspondientes a las áreas estratégicas deban ser superiores a sus costos, en el entendimiento que lo primordial es que contribuyan al:

“... desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y

que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución...” (Lo subrayado es nuestro).

Sin que suene a apología, esto lo entendieron a la perfección incluso los “gobiernos emanados de la Revolución” (*supra*, Capítulo Primero), tan es así que todavía hacia 1983, es como se reforma y adiciona a la Constitución Política vigente el denominado “Capítulo Económico” y en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la misma. Esto no significa que no sea lo deseable, pero no es su labor fundamental como se desprende de este imperativo constitucional [*vid*, nota a pie (1)]. Incluso la nacionalización de la industria eléctrica tenía como objeto que la electricidad fuera suministrada a las poblaciones rurales, las más alejadas de la ciudad y que no tenían los ingresos suficientes para pagar el servicio que prestaban las antiguas compañías que se encontraban en manos de los particulares. Desde nuestro punto de vista, los subsidios en las tarifas y las transferencias presupuestales constituyen una especie (sin que lo sea) de “justa distribución del ingreso y de la riqueza”, porque permite que se suministre energía eléctrica a las clases populares y éstas puedan estar en condiciones de cubrir tarifas accesibles, permitiendo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos que señala la propia Constitución.

Si los argumentos del Ejecutivo Federal se aceptaran ⁽²²⁶⁾, entonces habría que desaparecer a la paraestatalidad federal, pues considerando los intereses de

⁽²²⁶⁾ En algunos medios se publicó que el verdadero asunto que estaba detrás de la extinción de LyFC fue la solicitud de un título de concesión que hicieron Jorge GUTIÉRREZ-VERA y Martín ESPARZA a la SCT para operar la red de fibra óptica y ofrecer servicios de voz, audio y datos (internet) llamado triple play, con el fin de entrar de lleno al negocio de las telecomunicaciones. Esto como resultado del convenio de reestructuración que firmó el SME con LyFC sobre su contrato colectivo de trabajo 2008-2010, se acordó realizar los estudios de factibilidad técnica, jurídica y económica para gestionar ante la SCT y la COFETEL la concesión de la red pública de telecomunicaciones para la prestación de servicios de transmisión de voz, datos y video a través de una filial de LyFC creada para este fin y aprovechando la infraestructura del organismo. De acuerdo con el dirigente sindical, la utilización de este sistema con la infraestructura de LyFC abarataría el costo de esos servicios, con lo que LyFC y SME se convertirían en una competencia real para TELMEZ o CABLEVISIÓN. *Vid.* VERGARA, Rosalía. “Fibra óptica: obras en lo oscuro” en *Proceso*, no. 1724, 15 de noviembre de 2009, versión online; CERVANTES, Jesusa. “Un colosal negocio de por medio” en *Proceso*, no. 1720, 18 de octubre de 2009, versión online; y

clase, no hay nada que le interese a los particulares que no sea lucrativo, y así, debemos decir que hay paraestatales (serían todas) que se encuentran en una situación financiera desfavorable y ello no significa que su desempeño en la satisfacción de las necesidades de la población deba redundar en su extinción.

También es cierto que en virtud del artículo 25 de la Constitución Política General, el Gobierno Federal tiene la propiedad y el control sobre los organismos públicos descentralizados mediante las relaciones de coordinación administrativa, e interviene a través del Presidente de la República para designar al Director General de estos, en quien a su vez recae la administración y representación legal junto con el órgano de gobierno, y en el caso de LyFC, se integró por los Secretarios y a su vez coordinadores de sector (pero subordinados al Titular y responsable de la Administración): de Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Economía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, sumados los tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo. Ahora bien, cabe el cuestionamiento ¿cuál es la responsabilidad del Ejecutivo Federal en los costos, ventas y transferencias presupuestarias? Si además, el Secretario de Hacienda y Crédito Público es el encargado de proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de su sector paraestatal; y formular el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

A nuestro juicio la responsabilidad mayor de que LyFC presentara esas cifras en su operación la tienen los titulares de la Administración Pública Federal (se dice: el Gobierno Federal, desde 1994, incluidos Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa), porque han estado conscientes de la problemática financiera de la empresa, a través de sus subordinados y no le dieron solución, no implementaron una política financiera para que los costos del organismo fueran inferiores a sus ventas, sino contribuyeron con la incorrecta administración a que las cifras se agudizaran de tal manera que (así lo pensamos) justificaran su ineficacia y pudiera ser puesta en

VERGARA, Rosalía. "El lucro, origen del conflicto entre el SME y Calderón" en *Proceso*, no. 1719, 11 de octubre de 2009, versión online.

manos (como ya casi está) del capital extranjero en franca violación a la Constitución para el caso de las áreas estratégicas como exclusivas del Estado mexicano. En palabras de ALMAZÁN GONZÁLEZ:

“...la deuda de LyFC y sus resultados económicos deficitarios y de pérdida crecientes, no se generaron a partir de su creación en febrero de 1994. Una revisión de los estados financieros de la MEXLIGHT, muestra que este problema se generó como parte de una política de Estado para vencer la resistencia de los accionistas privados de la MEXLIGHT, impidiéndole crecer en capacidad de generación propia y obligándola a una creciente dependencia de la energía eléctrica comprada en bloque a CFE.”⁽²²⁷⁾

Con respecto al pasivo laboral⁽²²⁸⁾ de 240 mil millones de pesos debemos apuntar que precisamente los contratos colectivos de trabajo, en donde se encuentran contenidas las condiciones de trabajo, por disposición del artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo, se celebran entre los sindicatos de trabajadores y el patrón.

El patrón, LyFC a través de su Director General como apoderado general para pleitos y cobranzas tenía la responsabilidad de participar en la celebración del contrato colectivo de trabajo, porque si no se tienen los recursos necesarios

⁽²²⁷⁾ ALMAZÁN-GONZÁLEZ, *op. cit.*, nota a pie (217), p. 21.

⁽²²⁸⁾ *Vid*, VÁZQUEZ, Norberto. “**Liquida Felipe Calderón corrupción e ineficiencia en SME. Se abre el diálogo**”, en *Revista Vértigo*, año 9, No. 448, 18 de octubre, pp. 6-10; En donde se puede leer que: “la extinción de LyFC y con ello la liquidación del SME resulta una medida bien recibida por partidos políticos, legisladores federales, gobernadores, cúpulas empresariales, grupos de intelectuales y la sociedad en su conjunto, como muestra de que el presidente Felipe Calderón está decidido a poner orden en uno de los sectores clave para la modernidad del país, como es el energético. (...) Los privilegios y prebendas que mantenía el SME, así como su onerosos régimen de jubilaciones y pensiones, habían generado una inercia nociva en el gasto de la empresa, cuyas obligaciones con sus empleados crecían año con año pero ofrecía un servicio deficiente, por lo que sobrevivía gracias a la transferencia de subsidios: 42 mil millones de pesos cada año. ¿Cuáles son los privilegios que mantenía este gremio? Según la información oficial, entre otras cosas, los trabajadores del sindicato obtenían electricidad gratuita, bonos, compensaciones, 54 días de aguinaldo y podían retirarse a los 55 años con 100% de su último salario. (...) El dirigente nacional del PAN, César Nava, reconoció que el manejo del sindicato y las condiciones laborales establecidas en el contrato colectivo de LyFC fueron las principales causas que llevaron a la debacle financiera, y por lo tanto, a considerar la conveniencia de cierre de la empresa.” El gobierno y algunos medios de comunicación hicieron reiteradamente declaraciones de este tipo, en donde dejaron en segundo plano el verdadero motivo por el que LyFC se encontraba en tal situación financiera: la política de Estado para vencer la resistencia de los accionistas privados de la MEXLIGHT, impidiéndole crecer en capacidad de generación propia y obligándola a una creciente dependencia de energía eléctrica comprada en bloque a CFE.

para cubrir con las prestaciones exigidas por el sindicato (al fin y al cabo producto de sus conquistas sindicales), aquél podía manifestarlo e impugnarlo para que en el momento procesal oportuno (sea que se haya iniciado el procedimiento de huelga o el procedimiento para los conflictos colectivos de naturaleza económica), la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje resolviera en lo conducente si es que el patrón no hubiese puesto a disposición los recursos necesarios para cubrir las prestaciones que demanda el sindicato. Entonces surge otro cuestionamiento ¿cuál es la responsabilidad del Ejecutivo Federal y de LyFC (a través del Director General) respecto del pasivo laboral de 240 mil millones de pesos? Si este último es quien celebra el contrato colectivo con el sindicato y además tiene oportunidad de argumentar la escasez de los recursos en los procedimientos ya citados ante el órgano jurisdiccional competente.

Sobre el aspecto del pasivo laboral, tanto lo señalado en el decreto de extinción de LyFC como la serie de declaraciones del gobierno y de algunos medios de comunicación, ALMAZÁN-GONZÁLEZ señala que:

“un análisis basado en los estados financieros echa por tierra esas falacias. De 1974 a 2008 los ingresos totales de CLFC y LyFC crecieron 13 815 veces, en tanto los salarios apenas 3 844 veces. Disminuyendo su participación en los ingresos, de un 28% en 1974, a un 7.23% en 2008... por el contrario un análisis de los costos de explotación muestran que de 1974 a 2008 estos se incrementaron 27 567 veces; en tanto la participación de los salarios en el rubro de costos de explotación pasaron de un 25% en 1975 a un 3.43% en 2008. Por el contrario, la revisión de los estados financieros de CLFC y LyFC en los últimos 35 años deja muy en claro que el principal problema radica en la compra de energía en bloque a CFE. Así mientras en 1974 representó un 35% de los ingresos y un 34% de los costos de CLFC: de 2003 a 2008 el peso brutal de la energía comprada en bloque a CFE osciló entre un 95 y un 119% de los ingresos totales y entre un 55 y un 60% de los costos de explotación de LyFC.”⁽²²⁹⁾

⁽²²⁹⁾ ALMAZÁN-GONZÁLEZ, *op. cit.*, nota a pie (217), p. 22. A su vez, MÉNDEZ, Enrique y GARDUÑO, Roberto., “**La extinción de LyFC, para permitir a trasnacionales vender energía: estudio**”, *La Jornada*, 11 de febrero de 2011, p. 23, aseguran que: “Al realizar un análisis de la extinción, la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Cámara explicó que aunque oficialmente la CFE presta el servicio en el Distrito Federal y los estados de México, Morelos, Puebla e Hidalgo, la paraestatal disminuyó su capacidad de generación en más de 12 mil megavatios para permitir el ingreso de permisionarios privados, y que 6 millones de usuarios, cuyo suministro era cubierto por Luz y Fuerza, sean atendidos por firmas

En ambos casos, a nuestro entender, el Ejecutivo Federal posee sino toda, gran parte de la responsabilidad de que las cifras del organismo hayan llegado a dicho estado, ya que las facultades atribuidas implicaban llevar a cabo, todas las medidas necesarias para el mejor desempeño de LyFC. Es evidente que el problema se dejó crecer, o dicho en otras palabras, fue llevado intencionalmente (como ya lo apuntamos) a mostrar esa situación financiera, porque legalmente se insiste, tenía reconocidas todas las facultades necesarias para modificar dicha situación, que ahora argumentan como insostenible. Lo paradójico es que los directores generales y los secretarios de despacho no hayan solucionado el problema con anterioridad y ni siquiera hayan sido sometidos a juicio político. Y si bien es cierto que las cifras sobre las que operó el organismo LyFC fueron desfavorables, también es cierto que el manejo por parte de los directivos tuvo mucho que ver en ello.

De haberse ordenado correctamente evitar tal situación “deficitaria” se estarían desarrollando una serie de procedimientos y procesos en el fincamiento de responsabilidades, sea política, administrativa, o penal por las decisiones tomadas, sin embargo quienes están legitimados para ello, simplemente fueron omisos y no evitaron reconducir el problema ⁽²³⁰⁾ (incluso el Congreso de la Unión

extranjeras. (...)El documento de la UEC, que se entregó a la Comisión de Vigilancia de la Cámara, revela que desde 2007 la electricidad que CFE vendía a Luz y Fuerza no la generaba aquella paraestatal, sino firmas privadas. Además, la política era vender más cara a LyFC la electricidad adquirida a los concesionarios. Detalló: En 2007, Unión Fenosa, productor privado independiente de origen español, vendió el kilovatio/hora (Kw/h) a CFE a 59 centavos y ésta a su vez se lo vendió a Luz y Fuerza a 1 peso y 93 centavos. Refirió que en 2008, las compañías que operan en México aumentaron el precio del kw/h y se lo vendieron a CFE a 93 centavos; ésta, por su parte, lo vendió a 1.50 pesos a Luz y Fuerza, pero la Secretaría de Hacienda obligó al organismo liquidado a venderle al usuario a 1.18 centavos. Con ello se obligó a Luz y Fuerza a absorber el costo, lo cual provocó un quebranto de 13 mil millones de pesos en 2009, año en el que se decretó su extinción. La energía comprada a CFE se incrementó de 41 mil 500 millones de pesos en 2001 a 108 mil 400 millones de pesos en 2008. Así, los costos de explotación se integraron en 56 por ciento de electricidad comprada a CFE y 26 por ciento de pasivo laboral, principalmente, abundó. El documento de la UEC indica que los altos costos de energía eléctrica que la CFE adquiere de productores externos fueron transferidos a la propia Luz y Fuerza, deteriorando aún más su difícil situación financiera.”

⁽²³⁰⁾ VELÁZQUEZ, Ariel y JUÁREZ, Leonardo..., *op. cit.*, nota a pie (223), p. 15. En este mismo sentido, se cita a Miguel ERAÑA quien apuntó que: “el Congreso estaría en facultad de llamar a juicio político a Georgina Kessel, secretaria de Energía, porque incurrió en responsabilidad política toda vez que “se tardó tres años en descubrir que la empresa es un barril sin fondos”.

al no interponer la controversia constitucional), ello no ha podido borrar la percepción social del enriquecimiento personal e ilícito de los “servidores públicos” (desde hace años) administradores del cometido esencial y estratégico (según el artículo 28) de distribución y consumo del fluido eléctrico. Por estas razones y sumadas al temor de asumir los llamados “costos electorales” impidieron que los titulares de los gobiernos anteriores tomaran cartas en el asunto, mucho menos abrieran el debate para escuchar diferentes alternativas por parte de los sectores académicos, sindicales y de los partidos para mejorar el desempeño de LyFC, como en el caso de Petróleos Mexicanos.

La decisión final por parte del Ejecutivo Federal parece ser que era lo “más sencillo”, en lugar de reconocer el mal manejo del organismo, incluso desde antes de 1994.

Porque la pregunta sería: ¿qué tan costoso (en todos los sentidos) es ejercer el control *a posteriori*? Porque sin duda, debió haberse llamado a responder ante la sociedad a todos y cada uno de los secretarios, ex-secretarios de despacho, directores y ex-directores, y en alguna medida a los integrantes del órgano de gobierno, por cierto colegiado, lo que involucra incluso a los representantes del Sindicato Mexicano de Electricistas, erigidos aún en la contraparte de los representantes del Estado.

También existía la posibilidad de fusionar “LyFC” y “CFE” para que fuera solamente una empresa la que manejara esta actividad estratégica en el país, lo cual había sido propuesto anteriormente, pero esto no ocurrió ⁽²³¹⁾ y

⁽²³¹⁾ La fusión nunca se dio porque ni los gobiernos en turno quisieron que existiera un solo sindicato de electricistas ni el SME estaba dispuesto a dejar de lado sus históricas conquistas laborales. El SUTERM, titular del contrato colectivo de trabajo en la CFE, está afiliado a la CTM y sus dirigentes sindicales siempre han manifestado estar de acuerdo con la privatización del fluido eléctrico, aspecto en el que el SME nunca ha estado de acuerdo. *Vid.* VERGARA Rosalía. “¿SME o SUTERM?”, en *Proceso*, no. 1720, 18 de octubre de 2009, versión online. Sin embargo, pese a la extinción la transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla, dan lugar a la figura de la sustitución patronal, en el que los trabajadores de LyFC pasan a formar parte de la plantilla laboral de CFE, con las mismas condiciones de trabajo del contrato colectivo celebrado entre el SME y LyFC.

paradójicamente luego de la extinción, CFE presta el servicio en todo el país a los mismos hogares, a las mismas empresas, con las mismas instalaciones, con el mismo objeto, pero no con los mismos trabajadores, con lo que podemos señalar que la intención del decreto fue más política (por la forma del desalojo) que jurídica (dejar interponer los medios de defensa sin desalojo) y con la intención sistemática de afectar a los trabajadores, lo que constituye en el “Estado de Derecho” una aplicación de las leyes que menoscaba los derechos fundamentales protegidos por la Constitución General del país, en especial, ahora que se han llevado a cabo reformas constitucionales en la materia ⁽²³²⁾.

4.3.- De las facultades concurrentes de control inter institucional del sector público de la economía y la ratificación congresional

El Párrafo Quinto del artículo 28 de la Constitución General de nuestro país dispone 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. Aunado a ello, del artículo 25 se puede leer que “el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, Párrafo Cuarto de dicho texto fundamental, manteniendo para este caso, el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Por otra parte, el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. Además las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para

⁽²³²⁾ Se hace referencia al **DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, esto último contenido en los párrafos tercero y cuarto del artículo 93 de la Constitución.

Con estas disposiciones constitucionales se puede sostener que tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal poseen facultades sobre los organismos descentralizados y áreas estratégicas, como es el caso de la generación y suministro de la energía eléctrica. Y se justifica en aras de la rectoría del desarrollo económico nacional, que corresponde al Estado en su conjunto, no solamente al Gobierno Federal, porque de lo contrario, éstas no existirían ya que nos encontraríamos frente al Estado Liberal y no al Estado Democrático y Social de Derecho ⁽²³³⁾, que nuestra propia Constitución consagra.

La importancia de los organismos descentralizados en el desarrollo nacional es mayúscula debido a que se hallan incrustadas en las llamadas áreas estratégicas, que a su vez constituyen un instrumento fundamental para impulsar el crecimiento y desarrollo del Estado. Precisamente no se encuentran en manos de los particulares porque los ingresos que se obtienen por su explotación son de fundamental importancia, incluso para la existencia del propio Estado y para la vitalidad de las finanzas públicas, por ello dichos ingresos no se pueden concentrar en unos pocos, sino, insistimos, en el Estado (Gobierno Federal, gobiernos estatales y municipales, agregado el D.F.) como la entidad encargada de procurar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Es por ello que el manejo, explotación, administración y vigilancia es de interés público y fundamental para la economía nacional, que en el caso se maneja de manera unilateral por el Ejecutivo y dejó al “margen” al Congreso de la Unión, en donde se hallan representados tanto el pueblo como las entidades federativas.

Tomar decisiones sobre el funcionamiento de un organismo descentralizado que tiene por objeto el manejo de una de las áreas estratégicas es muy importante y delicado. Su conveniencia o inconveniencia en aras del desarrollo nacional debe

⁽²³³⁾ CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.*, nota a pie (76), pp. 31 y 32.

someterse a un análisis profundo y a un debate amplio, considerando las estimaciones de los diferentes grupos sociales y no a la de un solo individuo por muy legitimado que esté. Lo anterior, porque consideramos que el desarrollo de la economía nacional no sólo es responsabilidad del Ejecutivo Federal sino del Estado en su conjunto y por ende del Congreso de la Unión, que es donde se ven representados las Entidades Federativas, el Distrito Federal, los partidos políticos y en general: los sectores privado y social, con todas las dudas y signos de interrogación: la sociedad en su conjunto.

Aunado a los principios del discurso constitucional, es cierto, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales se dispone una medida “bastante lógica” (según la SCJN) en la extinción de los organismos descentralizados, consistente en que quien creó el organismo está facultado para extinguirlo. Si es el Congreso mediante ley o decreto o si es el Presidente de la República mediante decreto (al margen de que puede impulsar una iniciativa de ley). Y en esta regla el objeto del organismo, sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social es fundamental para darle a la entidad características jurídicas y económicas que justifiquen su creación y existencia .

Sin embargo, consideramos que en tratándose del objeto que enunciamos en primer término, lo estratégico y en consecuencia lo exclusivo, si es necesaria la intervención del órgano legislativo, debido a la importancia de estos conceptos, ya que en las actividades de este tipo, por imperio constitucional, no pueden intervenir los particulares ⁽²³⁴⁾ y sobre todo porque el concepto jurídico indeterminado (más allá de la discrecionalidad) ⁽²³⁵⁾ utilizado como motivación por parte del Ejecutivo Federal en el decreto de extinción, denominado: “funcionamiento inconveniente para la economía nacional y el interés público” cobra una mayor relevancia para el desarrollo económico nacional. El peligro es

⁽²³⁴⁾ Vid. CORTIÑAS-PELÁEZ, *op. cit.*, nota a pie (47), § 0, en especial el Cuadro de los Cometidos Esenciales.

⁽²³⁵⁾ MARTÍNEZ-CASTANÓN, *op. cit.*, nota a pie (76) *in fine*.

que en el marco de la ejecución de la ley, la indeterminación jurídica y a veces la discrecionalidad son dadas por el propio legislador, por ello es que el Presidente de la República cuenta en primera instancia con la facultad no solo de crear, sino también de extinguir los organismos descentralizados que se han creado **ex profeso** mediante sus facultades legales, pues no hay precepto constitucional expreso que se lo permita. Pero pensamos que no todo puede quedar en manos del titular de la Administración Pública Federal, pues estando en juego los recursos naturales renovables y no renovables, si es indispensable que sea en el Congreso de la Unión donde se pueda decidir sobre estas cuestiones incluso de supervivencia, además de que la voluntad popular e institucional (entidades federadas) se encuentran representadas en la soberanía legislativa para decidir sobre la conveniencia de un organismo descentralizado benéfico para la economía nacional o el interés público, y ello no excluye la participación del Ejecutivo Federal, pues el artículo 71, e incluso el 28 con los famosos pactos económicos según la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, le da la posibilidad de coordinarse con el legislador y con los sectores social y privado para estos fines, no olvidemos que es posible el diálogo interorgánico e institucional si se dejan al margen las cuestiones ideológicas o de oportunismo político, que es mucho mejor que recurrir y aprovecharse de la idea del “carro completo”.

Cerrando con la propuesta y postura de la necesidad de que la decisión de crear o extinguir paraestatales incrustadas constitucionalmente a las áreas estratégicas (incluso en las prioritarias) no quede al arbitrio del Ejecutivo Federal, es menester dejar asentado que urgen modificaciones constitucionales y legales que eviten la repetición de actos de autoridad como los realizados en el caso de LyFC.

Pensamos que la ratificación del Congreso de la Unión en la extinción de los Organismos Públicos Descentralizados, como lo hemos venido señalando, y que tengan por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas, es realmente necesaria e importante, por el impacto que tiene en el desarrollo económico nacional tales organismos. Es cierto, quedan pocos, pero

hay que cuidarlos, y lejos de extinguirlos hay que profundizar su impulso, pues son instituciones que el pueblo debe valorar como instrumentos de modernización para el aprovechamiento, explotación y uso de los recursos naturales.

Es cierto que esta medida puede provocar distintas reacciones dependiendo el contexto político, en virtud de que si en el Congreso de la Unión están reunidos los representantes de distintos partidos políticos de una manera equitativa y por ende, con distintas ideas; el debate sobre el “funcionamiento inconveniente para la economía nacional y el interés público” será más amplio, profundo y agudo, aunque, la inmediatez con la que se tome la decisión se vería afectada. En este sentido, consideramos que es mejor tomar una decisión bastante reflexionada que una tomada precipitada e improvisadamente. Por otro lado, si en el Congreso de la Unión se encuentra representado por un solo partido político o una sola ideología, el objetivo de la reflexión estará mermado, pero la decisión será tomada casi instantáneamente, y esto es lo que preocupa, pues fue en este periodo legislativo en el que se dio, y la paradoja es: que no había mayoría absoluta del partido en el poder.

Con lo anterior, solamente pretendemos afirmar que la ratificación del Congreso de la Unión como alternativa para tomar mejores y más democráticas decisiones, no es por sí misma una solución ni una panacea, sino por el contrario, está sujeta a una múltiple cantidad de factores extra normativos. A pesar de ello, el Congreso de la Unión como órgano de representación de la voluntad popular⁽²³⁶⁾, debe estar facultado para tomar decisiones de tal impacto.

Además esta ratificación es acorde con la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en virtud de que la extinción de alguna paraestatal significa también la supresión de su presupuesto asignado. Porque cabe señalar: ¿y si el Ejecutivo Federal

⁽²³⁶⁾ El Congreso de la Unión en México es el único órgano mediante el cual el pueblo manifiesta su voluntad debido a que los instrumentos de “democracia directa” parecen todavía estar muy lejos de implementarse en el ordenamiento jurídico mexicano.

quisiera crear un organismo descentralizado por medio de decreto y la Cámara de Diputados no está de acuerdo con la creación del mismo? El o los argumentos serían quizás que no es necesario, sobre todo si ya existe otro organismo descentralizado que presta el mismo servicio o explota la misma área estratégica⁽²³⁷⁾. O bien, si el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al momento de preparar el proyecto de presupuesto de egresos federal incluye una partida para el funcionamiento de dicho organismo, entonces ¿la Cámara de Diputados podría no aprobar esta partida en el presupuesto? Consideramos que sí, puesto que tiene la facultad para hacerlo. He aquí la inconsistencia que percibimos en el sentido de que puede existir un conflicto entre las facultades de creación de órganos y de creación de partidas presupuestales.⁽²³⁸⁾

Pero imaginando otro supuesto: en el caso de extinción, si el Ejecutivo Federal extingue un organismo descentralizado, ¿también envía el pedimento de la no autorización de la partida presupuestal, tarea que no le corresponde y por tanto vulnera las facultades de la Cámara de Diputados? En este sentido consideramos que hacer de la creación y extinción de los organismos públicos descentralizados una facultad simultánea, es decir, donde el Ejecutivo propone, el Congreso confirma vía ratificación y la Cámara de Diputados autoriza el presupuesto, adecua todas y cada una de las facultades de los poderes federales del Estado previstas en los artículos: 71, 72, 73, y 74 de la Constitución Política.

⁽²³⁷⁾ Durante el mes de abril de 2011 cabildeó en la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la cual contempla la creación del nuevo organismo que otorgue este servicio a la zona que atendía Luz y Fuerza del Centro y que pudiera dar empleo a los 16 mil 300 trabajadores no liquidados del gremio. El dirigente sindical Martín Esparza indicó que esta iniciativa –que el SME prevé que tendría que votarse a mediados de septiembre próximo en la Cámara de Diputados– requiere para ser aprobada del apoyo de 251 legisladores, y precisó que hasta el momento la propuesta es secundada por 168.

⁽²³⁸⁾ La única restricción para la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos es la de no dejar de señalar la retribución que corresponde a un empleo establecido en la ley. Pero tener carácter de ley es requisito fundamental de ese empleo público, por tanto si es un decreto, a nuestro juicio no se actualizaría esta disposición constitucional.

Como corolario: en la extinción de LyFC el Presidente de la República argumentó “el funcionamiento inconveniente para la economía nacional y el interés público” como justificación para extinguirla, pero en los debates del Congreso se levantaron voces en contra, y pese a que varios legisladores cuestionaron la decisión, no pudieron intervenir en el procedimiento, tal y como lo hemos advertido.

4.4.- El dilema: violación sistemática de derechos fundamentales a la luz de la justicia y derechos laborales

Este párrafo está justificado en el contexto de la crítica al decreto de extinción e independientemente de la hipótesis planteada respecto del análisis a las violaciones de la Constitución Política General respecto de las funciones y facultades atribuidas por el Constituyente Originario tanto al poder ejecutivo como al legislativo federales, además de la ambigüedad de la normatividad inherente y sustento del decreto en cuestión, al momento de su interpretación (al margen de la legítima de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), resultan éstas, no menos importantes (es cierto) frente a la violación de los artículos 5º y 123 ⁽²³⁹⁾; sin que se soslayen los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano ante el concierto de las naciones.

⁽²³⁹⁾ ALZAGA-SÁNCHEZ, Oscar, “**El conflicto laboral, social y político de Felipe Calderón contra el SME y la sociedad**” en *Alegatos*, UAM-Azcapotzalco, Enero-Abril, 2010, p. 315; quien apunta que “por los antecedentes en torno a este conflicto se pueden deducir de manera consistente, que los propósitos son: la destrucción del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), en tanto que se trata de un gremio con alta tradición de lucha y unidad –este hechos significa una afrenta para amplios sectores de la sociedad descontentos por los efectos de la crisis-; sustituir a LyFC por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y, con ello, concretar otro de los negocios del sexenio –en tanto que la introducción de la fibra óptica en la red eléctrica nacional se ha convertido en un atractivo negocio para las grandes empresas que dominan las telecomunicaciones-; elevar las tarifas eléctricas al consumidor y avanzar en la privatización de la industria eléctrica, a favor del capital privado nacional e internacional, altamente monopolizado.”

4.4.1.- El Decreto de extinción de LyFC: examen jurídico de anticonstitucionalidad ante los instrumentos internacionales

En efecto, el decreto de extinción de LyFC y en relación con los derechos laborales de los trabajadores de dicha paraestatal, en el artículo Cuarto del Decreto en cuestión se estableció que:

Artículo 4.- Se respetarán los derechos laborales de los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro y las indemnizaciones correspondientes se harán conforme a lo dispuesto por el Contrato Colectivo de Trabajo, la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos aplicables. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

Las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y del Trabajo y Previsión Social se coordinarán en el ámbito de sus respectivas competencias con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, a efecto de que las indemnizaciones señaladas en el párrafo anterior sean pagadas en el menor tiempo posible, conforme a las disposiciones aplicables. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

Leído así, el Ejecutivo Federal por conducto de su titular declaró que se respetarían los derechos laborales de los trabajadores de LyFC pero también declaró el comienzo del otorgamiento de las indemnizaciones a los mismos, lo cual no se justificaba por el hecho de que subsistió la materia del trabajo. Luego entonces no hubo congruencia entre la acción con la declaración de no violentar los derechos laborales, los cuales se respetarían. En nuestra interpretación, lo anterior deviene en anticonstitucional debido a que atentó contra los derechos de los trabajadores consagrados tanto en el artículo 5º y 123⁽²⁴⁰⁾, de la Constitución Política General de la República.

⁽²⁴⁰⁾ Interpretación que coincide con otras como la del coordinador de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos y directivo de la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboristas, ALAL. ALZAGA-SÁNCHEZ..., *op. cit.*, nota a pie (239), p. 321; quien asegura que "..., la fracción XXII del artículo 123 constitucional prohíbe el despido del trabajo, salvo por causa justa y mediante el debido proceso ante la JFCA, lo último lo establece la fracción XX del mismo artículo, el decreto no lo respectó. El artículo 5 constitucional otorga la garantía de que: "Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial". Tampoco se cumplió, porque el gobierno federal, por conducto de un organismo inventado "Servicio de Administración y Enajenación de Bienes" (SAE), interpuso una demanda ante la JFCA en la que solicita "autorización" para dar por terminadas las relaciones de trabajo y el contrato colectivo de trabajo, "por causas de fuerza mayor", con fecha 13 de octubre de 2009, en el expediente 239/09."

Pero queremos resaltar porque lo amerita, se violentaron los artículos 133 y 41, que marcan la superioridad normativa y en consecuencia la sumisión de la autoridad a ellos. En efecto, se vulneró el Convenio sobre la Libertad Sindical y el Derecho de Sindicación (Convenio OIT. 87), que se explican a continuación.

a) Estabilidad en el Empleo. Las personas pueden dedicarse a prestar el servicio que les agrade o convenga en mayor medida.

Artículo 5º. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de tercero, **o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.** Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

Este artículo establece que los trabajadores tienen derecho a dedicarse a lo que les acomode. Posteriormente son señaladas tres excepciones por las que se puede impedir o restringir el ejercicio de ese derecho:

- a) Sean ilícitos.
- b) Por determinación judicial si se atacan derechos de tercero;
- c) Por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan derechos de la sociedad;

Nos parece que la extinción de “LyFC”, sobre todo, en la forma como se dio, impidió y privó a los trabajadores del desempeño de su empleo en la industria eléctrica. La toma de las instalaciones del organismo por medio de la Policía Federal y la orden del Ejecutivo Federal de impedir el acceso a los trabajadores configuró una violación a la garantía comprendida en el artículo anteriormente citado.

Consideramos que en el decreto del Ejecutivo Federal no se actualizó ninguna de las excepciones que establece el artículo 5º. La que se asemeja en mayor medida es la resolución gubernativa, siempre y cuando se ofendan derechos de la sociedad, sin embargo, si ese es el caso, el Ejecutivo debió argumentar (motivar y fundar) cuáles derechos de la sociedad fueron los que se

ofendieron, y en este sentido, seguiremos los argumentos de la SCJN, cuando estableció que “deben estar señalados en una ley” (en este caso sí: el principio de legalidad).

Curiosamente la ley indicada es la Federal de Entidades Paraestatales y en la cual no se encuentra establecida la hipótesis que configure la ofensa de los derechos de la sociedad, y lo único que regula el artículo 15 es la extinción de los organismos descentralizados cuando su funcionamiento ya no resulte conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Sin embargo, la inconveniencia del funcionamiento de un organismo público descentralizado no es una ofensa a los derechos de la sociedad, en términos de lo dispuesto por la citada ley y la fracción II del artículo 4º de la Ley Federal del Trabajo que dispone:

Artículo 4º...

II. Se ofenden los derechos de la sociedad **en los casos previstos en las leyes** y en los siguientes: (lo cursivo y subrayado es nuestro)

- a) Cuando declarada una huelga en los términos que establece esta Ley, se trate de substituir o se substituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga, salvo lo que dispone el artículo 468.
- b) Cuando declarada una huelga en iguales términos de licitud por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar sus labores o siga trabajando.

En el caso en que, tal y como lo dispone el artículo, hubiera otros casos previstos en las leyes, éstos tienen que señalarse textualmente. En esa tesitura la Ley Federal de Entidades Paraestatales (“por ser la ley que se ejecutó”) no establece expresamente que se trate de un caso donde se esté ofendiendo un derecho de la sociedad.

Por otra parte, el artículo 123 establece:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley.

...

A...

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. **Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente.** Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, **estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario.** La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

De las fracciones transcritas del artículo 123 se desprende el derecho de los trabajadores a la estabilidad en el empleo, sin embargo también se reconoce la prerrogativa del patrón para no someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero ésta prerrogativa se ve limitada por tres supuestos constitucionales:

- a) Despido sin causa justificada,
- b) Ingreso a una asociación o a un sindicato, y
- c) Haber tomado parte en una huelga lícita.

A nuestro parecer el único supuesto que pudo haber procedido, es el primero, contemplado en la fracción XXII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política General mexicana.

Por otro lado, el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo señala las causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, en donde no se configura ninguna que pretendiera aducir el Ejecutivo Federal, ya que todas consisten en la descripción de una conducta del trabajador que produzca una lesión en la persona, familiares o bienes del patrón, la empresa, sus compañeros o que pudieran producirlos mediante su negligencia. Pero en la parte final del artículo se establece una condición o acto que debe realizar el patrón en el momento de rescindir la relación laboral:

El patrón deberá dar al trabajador aviso escrito de la fecha y causa o causas de la rescisión. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

El aviso deberá hacerse del conocimiento del trabajador, y en caso de que éste se negare a recibirlo, el patrón dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la rescisión, **deberá hacerlo del conocimiento de la Junta respectiva,** proporcionando a ésta el domicilio que tenga registrado y solicitando su notificación al trabajador. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

La falta de aviso al trabajador o a la Junta, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

Se desprende de estos párrafos el establecimiento de la obligación del patrón de dar a conocer al trabajador mediante un aviso por escrito de que no seguirá desempeñando su empleo porque ha realizado una conducta que se encuentra señalada en la Ley Federal del Trabajo como una causa de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón. Estos párrafos precisamente protegen al trabajador para evitar que el patrón lo despida sin darle aviso y sin causa justificada.

En el caso de la emisión del decreto objeto de nuestro estudio, el Ejecutivo Federal omitió dar aviso a los trabajadores y por esto se estima que se actualizó la

figura del despido injustificado puesto en el artículo 47 *in fine* de la Ley Federal del Trabajo.

De haberse llevado a cabo este procedimiento legal, es posible que la autoridad hubiere señalado que no se trataba de rescisión de las relaciones de trabajo en el organismo descentralizado LyFC sino de la presencia de una de las causas de terminación de la relación de trabajo señaladas en los artículos 53 y 434 de la Ley Federal del Trabajo, en donde no se podría señalar que el patrón utilizó la prerrogativa establecida en la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución, argumento que carece de legalidad y que abordaremos con posterioridad.

b) Libertad Sindical. Todos los trabajadores pueden agruparse libremente para la defensa y protección de sus derechos laborales.

Otra violación a la Constitución Política General y a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (en sus Transitorios Cuarto y demás relativos) dado que no solamente se restringieron derechos previstos por la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, sino también disposiciones señaladas en un Instrumento Internacional (Convenio OIT. 87), para ello se transcribe el ya citado artículo 133:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma**, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. (Lo cursivo y subrayado es nuestro)

Se halla en este artículo la disposición de que los Tratados sean “Ley Suprema de toda la Unión”. El Convenio Internacional del Trabajo No. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, aprobado por el Senado el 28 de Diciembre de 1949 y cuya entrada en vigor para México fue el 1º

de abril de 1951, parece no contravenir a nuestro texto político y jurídico fundamental al reconocer que:

Artículo 4º.- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 8º.-

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.
2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

En este convenio se protegen los derechos sindicales de los trabajadores, en donde se señala que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no se podrán disolver o suspender por vía administrativa. Y por ello, las leyes no pueden limitar estos derechos ni aplicarse con el sentido de restringirlos.

La emisión del decreto de extinción trae aparejada la no existencia jurídica del LyFC, y prácticamente la disolución del Sindicato Mexicano de Electricistas (a pesar de la toma de nota posterior a la extinción por parte de la Secretaría del Trabajo a la dirigencia sindical ⁽²⁴¹⁾), pues incide en la esfera operativa de la agrupación sindical y en el cúmulo de derechos y obligaciones de sus agremiados.

Sin embargo la SCJN decidió que el decreto no constituyó ninguna violación al derecho de sindicación, puesto que el Primer Párrafo del artículo 8 del referido

⁽²⁴¹⁾ El 20 de junio del presente año, la SCJN resolvió que la toma de nota de los sindicatos por parte de las autoridades laborales “debe limitarse” a la verificación de los requisitos estatutarios, sin revisar lo que haya resuelto la asamblea sindical, por lo que la STPS “sólo podrá negar el registro o toma de nota a una dirigencia sindical sin hacer pronunciamiento sobre la validez, cuando falte alguno de los requisitos” indicados en los estatutos de los sindicatos. Aseveró que “no es la autoridad administrativa a quien corresponde juzgar la legalidad estatutaria de una elección sindical”. *Vid.* ALCALDE-JUSTINIANI, Arturo. “**Libertad sindical y jurisprudencia de la SCJN**”, en Periódico *La Jornada*, 2 y 16 de julio de 2011, así como ARANDA, Jesús. “**Ordena la corte a la STPS no interferir en los procesos internos de los sindicatos**”, en Periódico *La Jornada*, 21 de junio de 2011, p. 14.

Convenio es muy claro al señalar que: "... al ejercer los derechos que se les reconocen a los sindicatos, los trabajadores y las propias organizaciones sindicales están obligados a respetar la legalidad. El procedimiento de extinción del referido organismo descentralizado, de ninguna manera puede identificarse con el diverso procedimiento de disolución sindical en la vía administrativa que señala el artículo 4 de la citada Convención Internacional, pues en realidad las leyes mexicanas, concretamente la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento establecen procedimientos que, en su caso, deben utilizarse para el evento de que sea necesario desincorporar o extinguir diversos tipos de organismos públicos, pero de ninguna manera se hace referencia a uniones sindicales o asociaciones de trabajadores. (...) Debe ponerse de relieve además, que ni en los ordenamientos legales aplicados, ni en el propio decreto de extinción reclamado existe disposición alguna orientada al objetivo específico de disolver la organización sindical, tan es así que los derechos laborales individuales y colectivos todavía están siendo defendidos por el propio sindicato, con la representación legal que ostenta sobre sus agremiados, tanto en esta instancia constitucional como en la diversa que está pendiente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje..."⁽²⁴²⁾

Estamos ante la justificación de que el Ejecutivo Federal, en virtud de la facultad que le confiere la Ley Federal de Entidades Paraestatales (e insistimos: la procedimental administrativa), puede extinguir un organismo descentralizado independientemente de los derechos que se pudieran ver afectados y restringidos por parte de las organizaciones sindicales y agremiados, lo que a nuestro juicio, se trata de un procedimiento que si bien tiene por objeto la disolución del organismo, no así en lo referente al sindicato, en consecuencia, se aplicó de tal forma que menoscaba y perjudica al SME y a los trabajadores del organismo, en virtud de que impide a los agremiados el desempeño de su trabajo y condiciona la existencia del sindicato en virtud de que se elimina a una de las partes que justifican la relación jurídico-laboral, esto es LyFC como paraestatal federal en su

⁽²⁴²⁾ De acuerdo a la resolución del recurso de revisión del amparo 346/2010 el 5 de julio de 2010 en su versión pública.

calidad de patrón, en todo caso debió declararse la substitución patronal para asegurar la continuidad del sindicato, ahora de frente al patrón sustituto (*infra*, § 4.2.2.2 *in fine*).

4.4.2.- Otro caso de antijuridicidad: La garantía de audiencia como derecho fundamental y los actos privativos y de molestia

Es de explorado conocimiento jurídico constitucional, en especial cuando se trata violación de derechos constitucionales, que en materia sustantiva y adjetiva, la protección de estos se halla sometida a reglas procesales que dan certidumbre jurídica, no solo en el plano individual, sino también colectivo (para el caso de los trabajadores de LyFC).

En este entendido, la garantía de audiencia previa en el discurso jurídico institucional es el nombre que se le ha dado por distintos juristas (ya aceptado convencionalmente) a la posibilidad de ser oído y vencido en juicio antes de ser privado (14) y/o molestado (16) en la libertad, propiedades, posesiones o derechos entre otras conductas. La Constitución General de la República reconoce este derecho público subjetivo en su artículo 14, donde además se encuentra establecido que dicho juicio sea seguido ante tribunales previamente establecidos, que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De este artículo se desprende que los gobernados antes de privárseles y/o molestárseles en su esfera jurídica, tienen el derecho de ser oídos y vencidos en el proceso respectivo. Sin embargo es tradicional imputar al artículo 16 la idea general del “acto de molestia”, pero en dicho artículo, se puede encontrar un supuesto distinto: la fundamentación y motivación por escrito previa a la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. No obstante, la Constitución Política General no hace la diferencia, pues la interpretación ha sido el mecanismo por el cual se ha llegado a señalar cuando se está frente a un acto privativo y un acto de molestia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó la siguiente jurisprudencia al respecto:

“El artículo 14 constitucional establece, 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 el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que 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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”⁽²⁴³⁾.

Se actualiza así el Párrafo Segundo del artículo 14 constitucional que apunta:

⁽²⁴³⁾ **Registro No.** 200080, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IV, Julio de 1996, Página: 5, Tesis: P./J. 40/96, Jurisprudencia, Materia(s): Común. **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.**

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho” (lo cursivo y subrayado es nuestro).

Reforzado a su vez por el Primer Párrafo del artículo 16 de la Constitución que preceptúa:

“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” (lo cursivo y subrayado es nuestro).

Para el objeto de nuestra investigación, los trabajadores en nuestro país tienen el derecho constitucional para dedicarse a cualquier trabajo, industria o profesión, con la condicionante de que sean lícitos y además a la estabilidad en su empleo, en virtud de que ante el despido injustificado pueden elegir entre la reinstalación o la indemnización constitucional. Para los supuestos de fuerza mayor, caso fortuito, incapacidad o muerte del patrón (y esto es importante para el caso), siguiendo a la Ley Federal del Trabajo se tiene que producir como consecuencia necesaria, inmediata y directa la terminación de los trabajos, para dar por terminada la relación laboral. Esta disposición forma parte también del derecho del trabajador a la estabilidad en el empleo y en estos supuestos no se puede discutir lo contrario.

Porqué, porque la Extinción del organismo descentralizado LyFC trajo como consecuencia una afectación de los derechos laborales. No obstante en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en el procedimiento de extinción de los organismos descentralizados, no se encuentra ninguna disposición en donde, frente a la privación del derecho al trabajo y a la estabilidad en el mismo, los trabajadores puedan ser oídos y vencidos en juicio, argumentando la improcedencia de la extinción; pero tampoco da la oportunidad al propio organismo descentralizado (como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio) de montar, por medio de su órgano de gobierno una defensa

que pueda ser escuchada antes de ser suprimida del orden jurídico y la esfera administrativa, es por eso que nos parece existe una contradicción entre el artículo 14 constitucional y los artículos 15 y 16 de la ley citada. Pero al margen de ello, lo que sí es cierto es que la ley que regula los derechos de los trabajadores es la Ley Federal del Trabajo; y, para los conflictos es que se instituyó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como “tribunal” competente de los conflictos señalados en el mismo, por lo que los derechos de los trabajadores al trabajo y a la estabilidad en el empleo, tiene que ser defendido ante la citada autoridad que curiosamente está adscrita a la esfera del poder Ejecutivo Federal (*vid*, anexo dos: “de la potenciación del Ejecutivo Federal”).

La hipótesis se justifica dado que la emisión del decreto de extinción de LyFC, a nuestro juicio constituye un acto privativo de derechos y no acto de molestia. Lo hemos argumentado, el decreto tuvo como finalidad la extinción del organismo en cuestión y ni la personalidad jurídica y patrimonio propio le sirvieron para mediar el conflicto de acuerdo a Derecho, considerando que tampoco la Ley Federal de Entidades Paraestatales prevé algún procedimiento en particular que garantice que mediante su órgano de gobierno (en donde por cierto, está representado el Sindicato titular del Contrato Colectivo de Trabajo) pueda argumentar respecto de la improcedencia de la extinción. Simplemente el legislador omitió en las leyes (la del Servicio Público de Energía Eléctrica y la Federal de Paraestatales y desde luego la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) ^(243 bis) establecer texto expreso que garantizara el estricto apego a

^(243 bis) En este aspecto tenemos que dejar claro algunos aspectos del Decreto como acto administrativo de carácter general: Su discusión está fundada en la teoría de acto jurídico desde el punto de vista administrativo esto es: “EL ACTO JURÍDICO EMANADO DE LA EJECUCIÓN DE LA LEY”, ejecución que encuadra en nuestro supuesto. En efecto, tales discusiones se dieron en la exposición de cátedra que refleja no solo la parte doctrinal, sino también la de Derecho positivo y desde luego jurisprudencial. Así, MARTÍNEZ-CASTAÑÓN (*notas inéditas*), en parafraseo especifica que para entender a esta categoría fundamental de la actuación administrativa, “... deben atenderse no solo las **características** de acto, sino también sus **elementos**. Por ello y sucintamente se considera como las primeras a **la ejecutividad** del acto, seguida de **su presunción de juridicidad** (que lo hace legítimo salvo prueba en contrario), a los efectos de que su **estabilidad jurídica** no permita **su impugnación**, dado que la Administración ha sido, es y será defensora del **interés público...**” [*supra*, nota a pie (X)]; y en este tenor, tales apuntamiento sirven “... para no violentar la “ejecución de la ley ...”, pues a partir de 1994, con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todos los subsistemas de órganos de la

Administración Pública Federal están obligados a respetar el procedimiento para la creación del acto que requiere del respeto a **sus elementos** jurídico-doctrinales, esto es, que antes de su publicación y ejecución (puesto que se presumió de legítimo y en consecuencia inimpugnable), aunque si bien es cierto, se argumentó la defensa del interés público, junto al Decreto de Extinción, están las “Bases para su liquidación”, en consecuencia se debió:

Primero.- Respetar los términos de ley, pues entró en vigor el 11 de octubre de 2009 (inhábil según el artículo 28 no cuentan los sábados y domingos). Entonces; La Secretaría de Energía al publicar dichas bases para la liquidación, debieron ser “dentro de los tres días hábiles siguientes a la entrada en vigor del decreto”; esto es, del lunes 12 al miércoles 14 de octubre de 2009. Y no. Es sabido que las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles, pues de lo contrario no contarán salvo disposición.

Segundo.- El Decreto y su Bases como producto de la ejecución de la ley procedimental, son actos administrativos de carácter general, el primero como tal y el segundo analogado, y ello requería de la aprobación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Tercero.- Luego entonces ambos (en base a: **la suerte de lo accesorio corre la suerte de lo principal**), pues adolecen de vicios legales, primero, el artículo 3 de la ley procedimental. En efecto, los vicios son claros, dado que se cuestiona la competencia, el objeto, su determinación y determinabilidad pero más aún, sus circunstancias en tiempo y lugar, en virtud de que la fundamentación y motivación no fueron congruentes con las disposiciones relativas al procedimiento administrativo, que confirman que el dictado de esos actos está en error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.

Cuarto.- Hay en consecuencia, y según el artículo 5, el manejo de la **nulidad** (artículo 6 fracciones I a X) **y anulabilidad** de los actos, dado que se omitieron las disposiciones legales, impregnando de irregularidad la decisión, pues la elaboración del acto (el Decreto) no se adecuó a lo exigido por el artículo 3, en especial, (así lo pensamos), acorde al artículo 6, en cuanto a la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos da lugar a la producción de la nulidad del acto de autoridad, misma que deberá ser declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

Quinto.- Y la pregunta: ¿Ante la irregularidad en la aplicación correcta de la ley procedimental, la eficacia jurídica del Decreto y sus Bases de liquidación es válida porque así lo determinó la SCJN? NO. No puede ser una decisión con eficacia jurídica. El Decreto de Extinción causó agravios a derechos protegidos por la Constitución General de la República y ello vulnera sus principios capitales y sus imperativos, y por ello, consideramos que debió anularse y tacharlo de ineficaz. Se emitió la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, única (para el caso federal) ley aplicable al caso específico, porque así lo dispuso el legislador, y en esa ley está el mandato soberano de que para la eficacia y regularidad de las decisiones administrativas ejecutables por estar de conformidad con el Derecho, en especial para los “actos administrativos de carácter general” **se creó también por ley**, la COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA, con la finalidad de adecuar a las tareas de la Administración no solo transparencia, sino de adecuar según el Estado de Derecho, que los actos administrativos sean de máximo benéfico económico para la sociedad, en un plano democrático (pues hay la garantía de previa audiencia de los tres sectores constitucionales interesados en la armonía jurídica) que no apareció, pues en una actuación de facto prendada de aparente legalidad (después de constitucionalidad por la SCJN) no fueron escuchados, por el contrario: fuimos sorprendidos en la penumbra de la noche en acto (es el debate), de injusticia.

Sexto.- Por lo tanto, el “Decreto y sus Bases” como acto administrativo de carácter general, el Gobierno Federal, debió obtener un dictamen previo que aprobara si era preciso, definitivamente el anteproyecto sobre la base de una pronunciación de la manifestación de impacto regulatorio, según el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 10 que a la letra mandata “... Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca...”.

la norma jurídica, aún con el manejo de la indeterminación jurídica plasmada en la ley durante el procedimiento de extinción del organismo.

Consideramos que la forma en la que fue ejecutado el decreto (desahucio de facto), dejó al Sindicato Mexicano de Electricistas y a sus agremiados sin la posibilidad de defender su fuente de trabajo, ante la terminación de las relaciones colectivas de trabajo *ipso facto*, y esa no fue una actuación de molestia (temporal) sino una verdadera privación del derecho al trabajo porque se realizó de manera inmediata acarreado consigo el despido injustificado de todos los trabajadores del organismo.

Lo grave: no se pudo ejercer el derecho a la garantía de audiencia y de ello no depende en gran medida de la naturaleza jurídica del decreto de extinción del Ejecutivo Federal: sea como ejecución de la ley o del decreto como acto administrativo de carácter general (también producto de la ejecución de la ley y por si fuera poco, de la ejecución directa de la Constitución según el artículo 92), sino de la decisión de un gobierno que contó con el apoyo de los otros poderes federales (El Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

4.4.3.- La desaparición de las relaciones laborales en el contexto del artículo 123 constitucional y la competencia federal

No escapa de nuestro estudio el análisis y crítica a uno de los artículos más importantes de nuestra vida constitucional y el cual es orgullo de nuestro país ante el mundo es el artículo 123. Es cierto que éste tampoco está a salvo ante las pretendidas reformas laborales desde el año 2000, pero mientras ese supuesto no se dé, queremos iniciar con el contenido básico y ya histórico de la entrada a él, puesto que marca el derecho a tener un actividad socialmente útil, por ello es que todos los candidatos a puestos de elección (especialmente a la Presidencia o gubernatura) o ya puestos como gobernantes, llevan a su discurso la importancia del fomento y creación de empleos como plataforma ideológica a seguir.

En este sentido, parte de contenido está referido a los sujetos y actividades susceptibles de quedar encajonadas a las normas, principios y procedimientos a los que está sometida toda relación laboral, y ello se entiende según la división y clasificación que se halla en los dos apartados de dicho artículo. Así tenemos que:

El primero se refiere a las relaciones que rigen entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo;

Y en lo particular, en el que se hallan las que se dan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Y finalmente, las relaciones de trabajo que por virtud de la competencia federal, se dan en razón de la actividad, ramo o materia de trabajo. Aquí es donde se hallan algunos organismos descentralizados con sus trabajadores, que forman parte de la Administración Pública y por tanto del Poder Ejecutivo Federal, este supuesto, es el que formalmente determina que le corresponde a LyFC el Primer Apartado, debido a que la fracción XXXI de la Ley Federal del Trabajo establece:

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo, corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

...

b) Empresas:

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

Así que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados están incluidas como materia de competencia de las autoridades federales y por tanto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en calidad de empresa, debido a que el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo señala:

Artículo 16. Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios.

Bajo esta idea, la desincorporación, en este caso por la vía de la extinción, la “empresa” por imperio de la ley, LyFC ha dejado de estar en el mundo del Derecho, y de manera unilateral, el Ejecutivo al margen de los procedimientos legales en la materia, dejó sin efectos no solo la existencia jurídica de la empresa, sino también el Contrato Colectivo de Trabajo protegido no solo por el artículo 123, sino por los transitorios de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en consecuencia, hay incidencia perjudicial en los derechos de los trabajadores de la extinta LyFC, independientemente de los argumentos de la SCJN, en el sentido de que no se les negó el uso de los medios de defensa.

Pero para sustentar tales hipótesis, es necesario recurrir a la normatividad laboral (Ley Federal del Trabajo) para explicar metódicamente cómo es que se determinan las relaciones laborales entre los agentes de los medios de producción vinculados por el capital y trabajo , sin dejar de lado la importancia del artículo 16 citado, pues estamos ante una unidad de producción y distribución de servicios, a pesar de que no es una empresa lucrativa, ni sometida a las leyes del mercado de la oferta y la demanda cuando menos *de iure*.

Acorde a la ley, ésta establece como causales de terminación de las relaciones de trabajo las siguientes:

Artículo 53. Son causas de terminación de las relaciones de trabajo:

- I. El mutuo consentimiento de las partes;
- II. La muerte del trabajador;
- III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, que haga imposible la prestación del trabajo; y
- IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo; y
- V. Los casos a que se refiere el artículo 434.

Artículo 434. Son causas de terminación de las relaciones de trabajo:

- I. La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable a patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos;
- II. La incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación;
- III. El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva;
- IV. Los casos del artículo 38; y
- V. El concurso o la quiebra legalmente declarada, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos.

Tales supuestos se dan tradicionalmente con las empresas mercantiles de todo tipo, pero para el caso, la extinción de un organismo descentralizado asimilada por la ley como si fuera empresa (diríamos en sentido lato), no se encuentra expresamente señalada en las causales ninguna que haya justificado la terminación de las relaciones laborales según se ha transcrito, sin embargo, nos parece, que caben las siguientes interpretaciones:

- a) ***La extinción del organismo descentralizado (empresa) por caso fortuito no imputable al patrón.*** En las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, en donde aquella juega el rol de patrón, es la persona jurídico-colectiva llamada LyFC, y si la extinción la relacionamos con una causa de fuerza mayor, en el caso, el organismo no tuvo nada que ver, y por ello se terminan las relaciones de trabajo. Pero como requisito indispensable para la actualización de la causal se tiene que “producir como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos”, y se tiene que dar aviso de la terminación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, para que ésta, agotando el procedimiento especial correspondiente, apruebe o desaprobe la terminación.

b) La extinción del organismo descentralizado (empresa) por incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación. En las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, quien juega el rol de patrón es el Gobierno Federal, y para extinguir uno de sus organismos descentralizados, bajo el argumento de que su funcionamiento resulta inconveniente para la economía nacional y el interés público para dar por terminada las relaciones obrero-patronales se requiere que se obtenga la autorización de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, luego del procedimiento para conflictos colectivos de naturaleza económica, procedimiento y autorización que se tienen que realizar previamente a la ejecución del decreto de extinción del organismo. Es decir, se actualiza la causal sobre “la incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación”.

En la extinción de LyFC, consideramos que sea cual sea la lectura que se pretenda dar, en ambos casos existe una irregularidad. En el primer caso, la extinción del organismo no produce como consecuencia necesaria, inmediata y directa la terminación de los trabajos. Esto porque el organismo “Comisión Federal de Electricidad” sustituyó en el suministro de energía eléctrica en el centro del país a LyFC ⁽²⁴⁴⁾, lo que significa que los trabajos continuaron y no concluyeron, más aún, aquella inició un proceso de recontractación de trabajadores del organismo extinto frente a ello, se asegura que la causa de fuerza mayor no trae como consecuencia inmediata y necesaria la terminación de la relación de trabajo.

⁽²⁴⁴⁾ Bajo el conocimiento de que: “a las 00:10 del domingo 11 de octubre la Subsecretaría de Electricidad envió el oficio No. 300.250/2009 al director General de la CFE, comunicándole que, conforme a lo señalado en el artículo 2 y 3 del decreto de extinción y para asegurar la adecuada prestación del servicio público de energía eléctrica en el área de Luz y Fuerza del Centro, le ha solicitado al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) “ponga inmediatamente a disposición de la Comisión Federal de Electricidad los siguientes bienes del organismo que se extingue, así como los derechos accesorios y asociados a dichos bienes”. Minutos después, a las 00:25 se firmó un convenio, cotejado por la notaría 103, entre el SAE en su carácter de liquidador de LYFC y la CFE y pone a disposición de CFE los bienes de LyFC a fin de garantizar la continuidad del servicio público de energía eléctrica y la integridad del Sistema Eléctrico Nacional.”

En cuanto a la segunda interpretación, (que por cierto no siguió el Ejecutivo Federal), la extinción de LyFC, debía someterse a consideración de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que ésta es quien debe decidir sobre la incosteabilidad de la explotación del servicio público de energía eléctrica, mediante el procedimiento para conflictos de naturaleza económica. Por ello, el Ejecutivo Federal requería esperar el fallo de la citada autoridad para que pudiera declarar terminadas las relaciones de trabajo. Bajo esta causal también es posible que opere la sustitución patronal en virtud de que si es incosteable la explotación, no tiene sentido continuar operaciones en las mismas instalaciones, por parte de otra empresa que también es un organismo descentralizado, como nació la Comisión Federal de Electricidad.

En síntesis la extinción del organismo LyFC no pudo necesariamente traer consigo la terminación de las relaciones laborales, pues procede la sustitución patronal, en virtud de que tenemos a una sola empresa dando cumplimiento a una actividad estratégica del Estado mexicano.

La sustitución patronal está prevista en el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo, que contiene lo siguiente:

Artículo 41. La sustitución de patrón no afectará las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón substituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la substitución, hasta por el término de seis meses; concluido éste, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón.

El término de seis meses a que se refiere el párrafo anterior, se contará a partir de la fecha en que se hubiese dado aviso de la substitución al sindicato o a los trabajadores.

Este artículo otorga estabilidad a los trabajadores (Convenio 87 de la OIT) en el evento de que los patrones decidan transmitir la propiedad de las empresas o establecimientos a otros, y evitar que los nuevos patrones decidan cambiar total o parcialmente la planta laboral. Pero además otorga certidumbre sobre el empleo, y fortalece los derechos sindicales, y protege a los sindicatos para que defiendan

los derechos de sus agremiados, sin que los patrones puedan por su capricho transmitir las empresas y deshacerse de las agrupaciones. Otra disposición que hace mención a esta figura jurídica es la contenida en el artículo 290 de la Ley del Seguro Social:

Artículo 290. Para los efectos de pago de los créditos a que se refiere el artículo 287 de esta Ley, se considera que hay sustitución de patrón cuando:

- I. Exista entre el patrón sustituido y el patrón sustituto transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla. El propósito de continuar la explotación se presumirá en todos los casos, y
- II. En los casos en que los socios o accionistas del patrón sustituido sean, mayoritariamente, los mismos del patrón sustituto y se trate del mismo giro mercantil.

Se considera que la substitución patronal tiene como finalidad evitar que las relaciones de trabajo terminen, que los sindicatos desaparezcan y que el trabajador se quede sin empleo, cuando fácticamente haya continuidad ininterrumpida de la actividad de seguir prestando los bienes o servicios de producción ⁽²⁴⁵⁾.

Existen precedentes que señalan cuándo la figura en cuestión no se actualiza:

- a) Cuando el adquirente de los bienes de una empresa o del lugar de prestación de servicios no continúa con las labores propias de la fuente

⁽²⁴⁵⁾ **Registro No.** 204145, **Localización:** Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Octubre de 1995, Página: 636, Tesis: XV.1o.3 L, Tesis Aislada, Materia(s): laboral, **SUBSTITUCION PATRONAL.** La substitución patronal, como fenómeno jurídico, a que se refiere el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo, opera cuando una persona física o moral adquiere de otra la totalidad o parte de los elementos necesarios para su funcionamiento y continuidad como unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, y por tal motivo, tiene como consecuencia fáctica la citada continuidad ininterrumpida de la actividad laboral de seguir prestando los bienes o servicios de producción.

laboral relativa ⁽²⁴⁶⁾, sin embargo, es menester señalar que existe un criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que establece que para declarar la sustitución de patrón, no es presupuesto de la acción que el actor acredite que el nuevo patrón se dedique a la misma actividad y tenga el mismo giro que el sustituido⁽²⁴⁷⁾.

- b) Cuando el uso de los bienes con los cuales la empresa continúa con la explotación de su actividad, encuentra su origen en un contrato de arrendamiento ⁽²⁴⁸⁾; no se está de acuerdo con este criterio en la medida que se subordina la continuidad de la actividad de seguir prestando los bienes o servicios de producción a una clase de contrato.

⁽²⁴⁶⁾ **Registro No. 210657, Localización:** Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XIV, Septiembre de 1994, Página: 441, Tesis: III. T. 258 L, Tesis Aislada, Materia(s): laboral, **SUBSTITUCION PATRONAL, ES NECESARIA LA CONTINUIDAD EN LAS ACTIVIDADES QUE REALIZABA EL PRIMITIVO PATRON PARA QUE EXISTA LA.** La titularidad de los bienes de una empresa o el lugar de prestación de servicios, estimados de manera abstracta, nada significan en el derecho laboral, si no es que tales bienes se dedican a las actividades económicas con la intervención de la energía humana desarrollada por los factores de la producción: capital y trabajo; de suerte que, si una persona física o moral, solamente adquiere, por cualquier medio legal, tales bienes o el lugar en donde previamente a la adquisición se encontró ubicada la unidad económica de producción o distribución de bienes, pero sin que tal adquirente continúe con las labores propias de la fuente laboral relativa, en tal supuesto, no hay, jurídicamente, la sustitución patronal que prevé el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo, ya que para que tal figura jurídica se dé, es indispensable que se pruebe que la persona a la que se atribuye el carácter de patrón sustituto, prosiga con las actividades atinentes a la fuente laboral adquirida, cuando tal sustitución es negada.

⁽²⁴⁷⁾ **Registro No. 221540, Localización:** Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VIII, Noviembre de 1991, Página: 318, Tesis Aislada, Materia(s): laboral, **SUBSTITUCION PATRONAL.** Para la procedencia de la declaración de sustitución de patrón, no es presupuesto de la acción que el actor acredite que el nuevo patrón se dedique a la misma actividad y tenga el mismo giro que el sustituido, pues tal requisito no lo exige el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo.

⁽²⁴⁸⁾ **Registro No. 201812, Localización:** Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IV, Agosto de 1996, Página: 737, Tesis: I.4o.A.128 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, **SUBSTITUCION PATRONAL. SE REQUIERE LA TRANSMISION POR CUALQUIER TITULO DE LOS BIENES PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD PRIMORDIAL DE LA EMPRESA, PARA ACREDITAR LA.** El artículo 270 de la Ley del Seguro Social, en su parte conducente establece que hay sustitución de patrón en el caso de transmisión por cualquier título de los bienes esenciales afectos a la explotación con ánimo de continuarla. Ahora bien, transmitir en su acepción gramatical significa dejar a otro los derechos que se tienen sobre una cosa; por tanto, si el uso de los bienes con los cuales la empresa continúa con la explotación de su actividad, encuentra su origen en un contrato de arrendamiento, es manifiesto que no se cumple con el supuesto legal a que se refiere la Ley del Seguro Social, ya que al usuario de los bienes no le fueron cedidos los derechos inherentes a éstos, pues únicamente se le permite su uso, circunstancia que no justifica la transmisión requerida legalmente; por tanto, no se establece la sustitución patronal.

En el caso de LyFC, la substitución patronal opera en virtud de que la empresa como unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, subsiste. Ello porque la Comisión Federal de Electricidad recibió la orden del Ejecutivo Federal para suministrar la energía eléctrica en el centro del país, es decir, de realizar el trabajo que desempeñaba LyFC, inclusive, y poco a poco, casi en la totalidad de lo que fueran sus instalaciones (esta figura opera de igual forma cuando se transmite una parte de los bienes de la entidad económica jurídica con la cual puede seguir desempeñándose parte del trabajo realizado para el patrón original ⁽²⁴⁹⁾). Esta situación nos parece análoga a la transmisión de la propiedad de las empresas por parte de los propietarios o accionistas, en donde la empresa y la materia de trabajo sigue existiendo por lo que los trabajadores deben continuar prestando el servicio. Se propone la procedencia de esta figura jurídica, sobre todo en atención al artículo 18 de la LFT:

Artículo 18.- En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o⁽²⁵⁰⁾. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador.

Si realmente el decreto no hubiera tenido por objeto restringir y desaparecer los derechos de los trabajadores, se hubiera declarado la sustitución patronal en el

⁽²⁴⁹⁾ **Registro No.** 212722, **Localización:** Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XIII, Mayo de 1994, Página: 543, Tesis: I.1o.T.438 L, Tesis Aislada, Materia(s): laboral, **SUBSTITUCION PATRONAL EN CASO DE TRANSMISION PARCIAL DE LA EMPRESA.** La substitución patronal opera no sólo cuando se transmite la totalidad de la entidad jurídico económica que constituye los elementos necesarios para el desempeño de las labores que en tales términos debe servir para responder de la continuidad y la estabilidad en el empleo, sino que también opera cuando se transmite una parte de los bienes de la entidad económica jurídica con la cual puede seguir desempeñándose parte del trabajo realizado para el patrón original.

⁽²⁵⁰⁾ **Artículo 2o.-** Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.

Artículo 3o.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

mismo, tal y como ocurrió cuando se nacionalizó la prestación del servicio público de energía eléctrica y en la creación del organismo LyFC ⁽²⁵¹⁾.

4.5. La necesidad de reformar y adicionar el orden jurídico de la creación y extinción de las Entidades Paraestatales

El caso de LyFC, deja huella en la historia política, económica, social y jurídica mexicana, sobre todo porque ha dejado ver que las autoridades involucradas, una vez más, han aplicado las normas jurídicas de una forma antigarantista. Consideramos que los tres grandes protagonistas: el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvieron todos los medios al alcance para hacer respetar cuando menos, los postulados del Estado de Derecho, ya no digamos del Estado Democrático y Social de Derecho, pues partimos de la hipótesis de haber demostrado, que estos protagonistas del Gobierno Federal, no estuvieron a la altura de sus encargos (independientemente de si procede o no el fincamiento de responsabilidades), pues por lo que hace al primero, es obvio que evadió el exacto cumplimiento del orden jurídico, dado que no estaba facultado para extinguir al organismo; en cuanto al segundo, pudiendo interponer la controversia constitucional, también la evitó y, por último, debiéndose haber declarado la inconstitucionalidad del decreto del titular Ejecutivo, por el contrario, la justificó y legitimó.

Sin embargo, se considera necesario reformar el orden jurídico en aras de una mayor claridad en la interpretación del mismo y sobre todo para evitar que sea aplicado de manera que invada facultades y/o menoscabe los derechos humanos y sus garantías.

⁽²⁵¹⁾ En 1960 la empresa cambió de dueño, dejó de ser privada y pasó a formar parte de la Nación, pero se mantuvo la continuidad del servicio. En 1963, pese a los artilugio y mañas legales que se han comentado, el patrón mayoritario (sustituido y sustituto) siguió siendo el gobierno federal en representación de la Nación mexicana y se mantuvo la continuidad del servicio eléctrico. En 1994, al igual que en 1963, se configuró plenamente la figura de sustitución patronal (en este caso ya como patrón absoluto, tanto de la MEXLIGHT, como de CLFC y LyFC) establecida en el artículo 41 de la LFT y 290 de la Ley del Seguro Social.

4.5.1.- Reformas de carácter constitucional a los artículos 25, 73 y 90

En el apartado 3.1.3. se revisó la forma de creación de las entidades paraestatales (entre ellas, los organismos descentralizados) a la luz del ordenamiento jurídico y la doctrina, concluyendo que la forma idónea es la creación por virtud de una disposición de legal (donde obviamente participa el Congreso de la Unión).

Se considera necesario reformar el Cuarto Párrafo del artículo 25 constitucional que actualmente establece:

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.

En virtud de que el Gobierno Federal no es lo mismo que el Estado y en congruencia con lo dispuesto por el 5º Párrafo del artículo 28, consideramos que esta disposición debe ajustarse a los siguientes términos.

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 **Estado** el control sobre los organismos que en su caso se establezcan acorde a los principios del artículo 27 en su Párrafo Tercero.

Por su parte el artículo 73 de la Constitución establece las facultades del Congreso de la Unión entre las que encontramos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, ***energía eléctrica*** y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; (las negritas en cursivas es nuestro)

...

La modificación que se propone consiste en adicionar la facultad para crear y extinguir organismos descentralizados, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

X-B. Para constituir y desincorporar organismos descentralizados concernientes a las áreas estratégicas y prioritarias;

En lo correspondiente al artículo 90, éste establece lo siguiente:

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

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

A este artículo se propone adicionar la palabra extinción al Primer Párrafo:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Despacho y definirá las bases generales de **creación y desincorporación** de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Despacho quienes la cumplirán para su ejecución en sus términos.

4.5.2.- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión **o por decreto del Ejecutivo Federal**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Se considera necesario modificar este artículo para eliminar la facultad que confiere al Ejecutivo Federal para crear los organismos descentralizados:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales contiene los elementos que se deben establecer en las leyes o decretos que crean organismos descentralizados.

ARTICULO 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión **o por el Ejecutivo Federal** para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

...

La modificación propuesta consiste, al igual que en el artículo anterior, en suprimir al Ejecutivo Federal como autoridad facultada para crear organismos descentralizados.

ARTICULO 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

...

Por lo que toca al artículo 16 de la LFEP, se cree prudente eliminarlo en virtud de que no existirán más organismos descentralizados creados por el Ejecutivo.

ARTICULO 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo, deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Por supuesto que también es importante que el Congreso de la Unión retome sus facultades en cuanto a la creación y desincorporación del organismo público descentralizado LyFC. Por ello es que debe tomar cartas en el asunto reformando el Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que dispone lo siguiente:

ARTICULO CUARTO.- A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a su vez, contempla las siguientes disposiciones transitorias:

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se aplicará en sus términos el convenio del 14 de marzo de 1989 celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. y sus asociadas y el Sindicato Mexicano de Electricistas, respetándose los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es titular la citada agrupación obrera.

ARTÍCULO TERCERO.- El Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para dar celeridad a los procedimientos de liquidación de las citadas empresas, para que al concluirlos, se constituya el organismo que se ordena crear.

La modificación al artículo Cuarto Transitorio de esta ley debe tener por objeto la fusión de los organismos descentralizados LyFC y CFE, dejando sin efecto el decreto de extinción de LyFC emitido por el Ejecutivo Federal el 11 de octubre de 2009. Por lo cual este artículo debería quedar de la siguiente manera:

ARTICULO CUARTO.- A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

El organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, el cual tenía a su cargo la prestación del servicio que había venido proporcionando la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A. hasta 1989, entrará en fusión con la Comisión Federal de Electricidad y prestará el servicio hasta quedar totalmente fusionada.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se aplicará en sus términos el convenio del 16 de marzo de 2008 celebrado entre el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro y el Sindicato Mexicano de Electricistas, respetándose los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es

titular la citada agrupación obrera. Asimismo se aplicará la figura de la sustitución patronal a fin de que los trabajadores conserven su empleo en la industria eléctrica.

ARTÍCULO TERCERO.- El Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para dar celeridad al procedimiento de fusión de las citadas empresas, quedando sin efectos el Decreto de Extinción de Luz y Fuerza del Centro publicado el 11 de octubre de 2009.

4.5.3.- La necesidad de modificar el reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

Después de todas las disposiciones jurídicas que hemos analizado, nos queda admitir y evidenciar que también es necesario reformar el reglamento de la LFEP para que quede de manera congruente con las disposiciones constitucionales y legales. Se propone modificar el artículo 5º del reglamento, que a la fecha establece lo siguiente.

ARTICULO 5o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.

Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y, en el caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que emitirá la resolución respectiva.

Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación. En los demás casos, la autorización del Ejecutivo Federal se formalizara en los términos del párrafo anterior.

Una vez hechas las reformas, los artículos quedarían de la siguiente manera:

ARTICULO 5o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales, **excepto tratándose de organismos descentralizados, donde corresponde al Ejecutivo Federal enviar la iniciativa de ley al Congreso de la Unión.**

Para la constitución de entidades paraestatales se requerirá, además, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y, en el caso de desincorporaciones, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de **Hacienda y Crédito Público** la que emitirá la resolución respectiva.

Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, **así como de organismos descentralizados**, se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación.

4.6. Conclusiones del cuarto capítulo

Primera.- La pretendida juridicidad del Decreto por el cual se extinguió la paraestatal federal mexicana con raigambre histórica en el campo del desarrollo económico y político del país: emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, se cuestiona en tanto que ignoró las potestades del Congreso de la Unión para el proceso de extinción de Luz y Fuerza del Centro, legitimada posteriormente a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Segunda.- Consideramos que el decreto a la luz de la interpretación, ha sido sometido a un uso indiscriminado. Lo que ha provocado confusión. Empero, las doctrina les ha dado cabida bajo la denominación de “promulgatorios”, y es por ello que se utilizan indistintamente para dar cumplimiento a la obligación constitucional y legal según el artículo 89 fracción I que mandata la “promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión respectivamente.

Tercera.- Si bien es cierto que el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que: “Tratándose los decretos promulgatorios de las leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión...”, se les reconoce como instrumento por virtud del cual se promulgan las leyes, y en ese sentido, se refiere al artículo 71 y en consecuencia, a modificaciones y/o reformas, o nuevas disposiciones. Por ello, nos parece incorrecto denominar decreto a este “acto de promulgación”, además del carácter redundante que se desprende de su lectura.

Cuarta.- La intención del Constituyente Originario y del Permanente para adicionar y/o reformar la Constitución, así como del legislador ordinario, con potestades para emitir actos de autoridad, al ordenar los conceptos: “promulgar”, “publicar” y “ejecutar” no fue con la intención de considerarlos sinónimos, por el contrario, consideramos que existe un procedimiento ordenado para diferenciarlos, sin que signifique desvincularlos.

Quinta.- La promulgación como parte solemne que requiere la autoridad para indicar el precepto o preceptos que justifican su decisión, es condición **sine quanon** para que al momento de su publicación, los destinatarios observen y se enteren de lo que ordena el Derecho. Así, el acto de publicar mediante la figura del decreto, solo da lugar a expresar la naturaleza instrumental (no jurídica) de éste, como el continente del verdadero mandato u orden vinculante (el contenido) de: las adiciones, reformas, modificaciones a los actos jurídicos preexistentes trátense de tratados, leyes, reglamentos, órdenes, acuerdos, circulares, entre tantos otros.

Sexta.- No hay obstáculo en considerar que los decretos son actos formalmente administrativos porque en términos del artículo 92, el Ejecutivo está facultado para expedirlos, y en este sentido, parecen no significar lo mismo a la luz de los materialmente legislativos, esto, por lo preceptuado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cuyo artículo 4º, los contempla como “actos administrativos de carácter general”. En este punto, consideramos que la SCJN,

se ha excedido en su interpretación, y el efecto es: “potenciar las facultades del Ejecutivo Federal” y quedar “atrapado” en sus propias palabras: “El decreto de extinción no solo es constitucional sino legal”.

Séptima.- El Presidente de la República no estaba facultado para extinguir el organismo descentralizado LyFC en virtud que en el Transitorio Cuarto de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica el Congreso de la Unión ordenó la creación del organismo, por lo que tuvo que haberse seguido el procedimiento de reforma de ley previsto en el artículo 72 de la Constitución Política General para su extinción.

Octava.- El decreto de extinción de LyFC devino no solo en anticonstitucionalidad, sino en ilegalidad, pues las violaciones a preceptos constitucionales, en especial, los contenidos en los artículos 5, 14, 16 y 133 que significó la violación a los derechos fundamentales de los trabajadores de LyFC, dado que el fundamento argüido no se adecuó a la motivación y fundamento del acto, pues ambos no se adecuaron al procedimiento legal que regula los requisitos y elementos que debe contener un acto de autoridad administrativa contemplados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Novena.- El decreto de extinción de LyFC como se ha externado, deviene en anticonstitucional, puesto que impidió y privó a los trabajadores del desempeño de su empleo, derecho que consagra el artículo 5º constitucional, al no actualizarse ninguna de las excepciones que establece dicho artículo, no sin dejar de apuntar que se violentó también el artículo 133 en el sentido de que su emisión trajo aparejada la no existencia jurídica de LyFC y prácticamente la disolución del Sindicato Mexicano de Electricistas, y ello incidió en la esfera operativa de la agrupación sindical y en el cúmulo de derechos y obligaciones de sus agremiados, transgrediendo en consecuencia, el Convenio Internacional del Trabajo No. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación.

CONCLUSIONES GENERALES

Al margen de las conclusiones vertidas al final de cada capítulo, se ponen a consideración de lector una serie de conclusiones generales a las que se llegaron en esta investigación.

Primera.- El decreto de extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro publicado el 11 de octubre de 2009 fue anticonstitucional porque vulnera la facultad que tiene el Congreso de la Unión para crear y modificar las leyes (contenido en el artículo 72 de la Constitución General de la República), en virtud de que fue este último quien creó el citado organismo mediante la reforma al artículo Cuarto Transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1989.

Segunda.- Asimismo, contraviene lo dispuesto por el artículo 15 *in fine* de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pues en la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, puesto que el organismo Luz y Fuerza del Centro no fue creado por el Ejecutivo Federal y por ende no podía extinguirlo, contraviniendo de igual manera el artículo 16 de la ley citada que establece la posibilidad de que el Ejecutivo extinga un organismo descentralizado creado por éste cuando su funcionamiento resulte inconveniente desde el punto de vista de la economía nacional y del interés público. Esta ilegalidad acarrea la violación a los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, que consagran el principio de juridicidad de los actos de autoridad.

Tercera.- El artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone que tanto el Ejecutivo como el Congreso puede crear organismos descentralizados indistintamente, lo cual no es acorde con lo establecido por la fracción X del artículo 73 de la Constitución General Mexicana que señala que es facultad del Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre energía eléctrica.

Cuarta.- En términos de los artículos 25 y 28 del texto constitucional federal de la Constitución General de la República se puede establecer que hay un uso indistinto de los términos Gobierno Federal y Estado respecto a la relación que se guarda con los organismos descentralizados y empresas paraestatales, por lo que es posible interpretar que tratándose de organismos descentralizados encargados de realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas, es el Congreso de la Unión quien está completamente facultado constitucionalmente para crear todas las normas jurídicas que tienen que ver con ellas, dentro de las que se encuentra señalar los organismos que llevaran a cabo tales actividades.

Quinta.- En cuanto a la fundamentación y motivación del decreto del Ejecutivo Federal, la extinción del organismo LyFC se dio argumentado la inconveniencia del funcionamiento del organismo para la economía nacional y el interés público, estos conceptos jurídicos indeterminados cuya interpretación se desprende de la ejecución de la ley. Y la pregunta es: ¿Tales argumentos le dan al Ejecutivo Federal la facultad discrecional para interpretarla y aplicarla al margen de la disposición expresa de la Ley Federal de Entidades Paraestatales?

Sexta.- Consideramos que la discrecionalidad significa que el Ejecutivo debió entrar al fondo de las razones por las cuales el organismo mencionado se encontraba en tal situación, pues no basta ni siquiera que así tenga que ser, dado que en la ley no existen los mínimos y máximos que marcan los principios de la discrecionalidad para que ésta esté apegada al Derecho.

Séptima.- Empero, podemos establecer que se ponderó más allá de la discrecionalidad con el manejo de la indeterminación jurídica la extinción de LyFC, pues su aparente motivo fue de carácter económico y financiero, en el entendido de los costos del ex organismo descentralizado federal entre 2003 y 2008 fueron casi el doble que sus ventas.

Octava.- El déficit financiero de LyFC en razón de su incosteabilidad, fue el precio al que la CFE le vendía la energía eléctrica, cantidad que se tradujo a 1.347 pesos por KWH, hasta 1.50 en 2008, éste a su vez vendía esa energía a precios inferiores a los usuarios que clasificados, a diferentes actividades, se ilustran así:

1.- A la industria en 1.2357 pesos por KWH y

2.- Al resto de los usuarios en 0.834 pesos por KWH por disposición de la SHCP.

Ha de considerarse que la CFE compraba la energía a precios muy por debajo de lo que los vendía a LyFC (a 0.93 pesos por KWH, hasta 0.59 centavos en 2007 a Unión Fenosa (empresa privada permisionaria generadora de electricidad). Además, en este mismo periodo la energía comprada en bloque a CFE osciló entre un 55 y un 60% de los costos de explotación de LyFC.

Novena.- Y sin embargo, múltiples declaraciones oficiales y los medios de comunicación aseguraban que los trabajadores, así como el Sindicato Mexicano de Electricistas eran responsables de tal situación financiera. Esta política tendió a incrementar la situación deficitaria de LyFC, siendo responsables secretarios y ex-secretarios de despacho, directores y ex-directores del organismo y el resto de los integrantes del órgano de gobierno de LyFC, debido a que no tomaron medidas para solucionar este problema. Ello implicó en su momento, la posibilidad jurídica de fincar responsabilidad a dichos funcionarios y ex funcionarios, y sin embargo, no se procedió a ello. Ni antes de la toma de las instalaciones ni después de ella.

Décima.- Pero lo paradójico: la situación financiera de LyFC estuvo afectada incluso antes de su creación como organismo descentralizado, debido a una política que tuvo (desde el siglo pasado) como objetivo que los accionistas de la empresa MEXLIGHT se deshicieran de sus acciones al observar la carencia de dividendos significativos. En ello incidió la manera en la que se llevó a cabo la adquisición de las empresas eléctricas privadas en los años 60's, ya que no se dio

mediante un acto jurídico de nacionalización propiamente dicho, sino únicamente mediante contrato de compraventa de, ni siquiera, la totalidad de las acciones.

Undécima.- Debido a lo anterior, la extinción de LyFC envolvió no sólo la aparente buena intención del Ejecutivo Federal de eficientar el cometido esencial de energía eléctrica en virtud de que su funcionamiento era inconveniente para la economía nacional y el interés público, sino que encerró también otros aspectos de carácter político. Dos ejemplos son claros para ilustrarlo:

1.- Si verdaderamente el Ejecutivo hubiera querido mejorar la situación financiera de LyFC, hubiera podido gestionar ante la SCT para que el organismo operara la red de fibra óptica para ofrecer los servicios de voz, audio y datos llamado triple play, lo que hubiera abaratado el costo de esos servicios para sus usuarios y además se hubiera traducido en una gran cantidad de ingresos para el organismo;

o

2.- En lugar de haber extinguido al organismo, pudo haberse decretado la fusión de LyFC y CFE en virtud de que ello redundaría en el incremento de eficiencia y productividad tal y como lo establece la parte final del artículo 16 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya que no tendría que haber continuado la política de compra en bloque de energía a la CFE, y por ende hubiera cambiado la situación financiera de LyFC.

Duodécima.- No se explica de otra forma la elección del Ejecutivo Federal acerca de suprimir de la vida jurídica a LyFC, sino recurriendo al imaginario político. Es aquí donde el objetivo de la extinción se centró en afectar al Sindicato Mexicano de Electricistas y sus agremiados.

Décimo-tercera.- No sólo lo evidenció lo declarado por algunos funcionarios y ex-funcionarios de la pasada y presente Administración, sino la omisión en el decreto de extinción de la sustitución patronal de LyFC por CFE y por consiguiente, el

mantenimiento de la relación laboral por parte de los trabajadores. En ello tuvo que ver la actitud política del SME, pues es sabido que fue uno de los principales opositores a la privatización de la industria eléctrica, así como de la entrega de los recursos energéticos a los particulares nacionales o extranjeros, muy por el contrario de los gobiernos en manos de los denominados tecnócratas (a partir de 1982 con Miguel de la Madrid, seguido de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, y agudizada a partir de Vicente Fox Quesada, pero materializada por Felipe Calderón Hinojosa) quienes siguen impulsando fervientemente la privatización.

Décimo-cuarta.- En efecto, tal privatización en franca violación al artículo 28 de la Constitución General de la República, el SME se opuso a las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en 1992 mediante la cual fueron legisladas diferentes figuras por las que se permite a los particulares intervenir en la generación de electricidad en la República mexicana.

Décimo-quinta.- En materia laboral, el decreto expedido por el titular del ejecutivo federal, transgredió el artículo 5º constitucional, pues se impidió a los trabajadores continuar dedicándose a su profesión o trabajo en la industria eléctrica ya que no se actualizaron los supuestos de: a) ilicitud, b) determinación judicial, por atacar derechos de terceros, c) resolución gubernativa por ofender derechos de la sociedad, esto en atención a la normatividad (Ley Federal del Trabajo).

Décimo-sexta.- La ejecución del decreto no solo en el plano jurídico, sino material, ilustró tales violaciones porque la toma de las instalaciones por parte de la policía federal y la orden de facto a los trabajadores de desalojarlas constituyeron *per se* un impedimento para dedicarse a su trabajo y/o profesión. Y por lo que hace a la violación a la norma jurídica, también se constituyó ésta en atención al artículo 123 del texto constitucional en virtud de que se dio un despido injustificado en la medida que, tal y como dispone la Ley Federal del Trabajo, no se dio aviso al trabajador o a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje antes de

despedirlo y, ello configura un despido injustificado de acuerdo a la fracción XXII de la CPEUM por lo que hace al despido sin causa justificada que produce, a elección del trabajador, el cumplimiento del contrato o la indemnización con el importe de tres meses de salario.

Décimo-séptima.- Asimismo, el decreto en cuestión, trastocó el Convenio Internacional del Trabajo No. 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, ya que el ejecutivo federal incidió en la esfera operativa de la agrupación sindical y en el cúmulo de derechos y obligaciones de sus agremiados, puesto que la legislación nacional fue aplicada en un sentido que menoscaba las garantías previstas en dicho convenio. Aunado a ello, la omisión de la figura de la sustitución patronal en el decreto de extinción, consolida la restricción de los derechos humanos (ahora fundamentales) y sus garantías en materia de trabajo.

Décimo-octava.- La manera en que se aborda la terminación de las relaciones de trabajo, asunto que continúa en los tribunales, constituye una violación a la garantía de audiencia previa, contenida en el artículo 14 constitucional, ya que al margen de que el artículo 16 de la LFEP no contiene procedimiento al respecto, no se llevó a cabo el procedimiento para conflictos colectivos de naturaleza económica, previsto en la LFT, para acreditar la causal de incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación para terminar las relaciones de trabajo. Este procedimiento tiene por objeto la modificación o implantación de nuevas condiciones de trabajo, o bien, la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo.

Décimo-novena.- De acuerdo a la ejecución del decreto, el ejecutivo federal llevó a cabo la terminación bajo la causal sobre la fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa la terminación de los trabajos.

Sin embargo, no se dio este último supuesto, ya que la CFE continuó prestando el servicio en el área que lo hacía LyFC, por lo que se mantuvieron los trabajos e incluso gran parte de los bienes de la última. La causal aplicable era la consistente en la incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación, lo que obliga a que se lleve a cabo el conflicto colectivo de naturaleza económica, lo que cabe señalar que se tiene que hacer previamente. Por la omisión señalada, se constituye otro argumento de violación a los artículos 14 y 16, 5º y 123 de la Constitución Política mexicana.

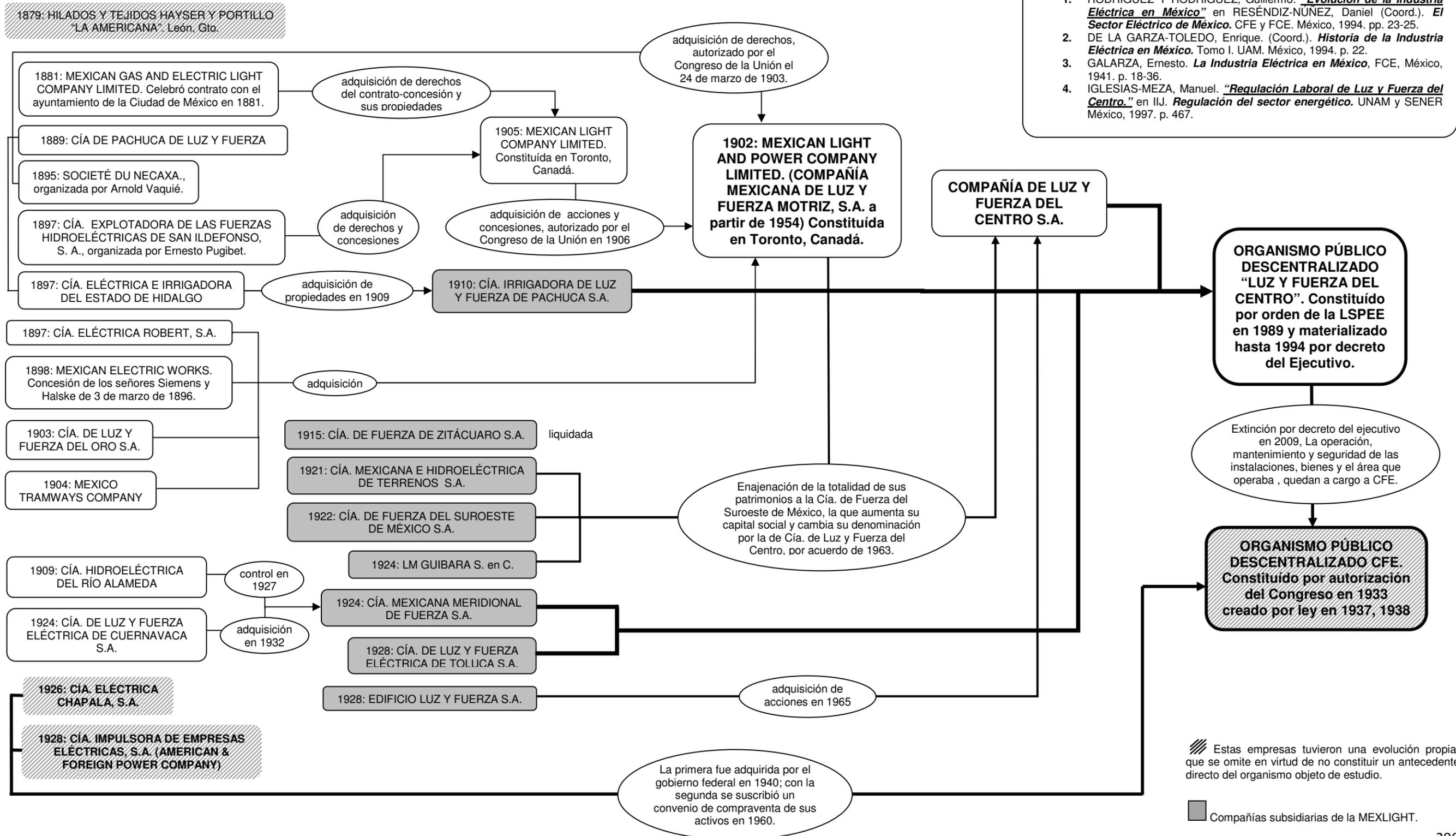
ANEXOS

ANEXO UNO
CRONOLOGÍA, EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL MEXICANO DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (1879-2010)

DISEÑO ORIGINAL: CARLOS ALBERTO CASTILLO-AGUILAR.
REVISIÓN Y MODIFICACIÓN: LIC. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ-CASTAÑÓN

FUENTE:

- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Guillermo. *"Evolución de la Industria Eléctrica en México"* en RESÉNDIZ-NÚÑEZ, Daniel (Coord.). *El Sector Eléctrico de México*. CFE y FCE. México, 1994. pp. 23-25.
- DE LA GARZA-TOLEDO, Enrique. (Coord.). *Historia de la Industria Eléctrica en México*. Tomo I. UAM. México, 1994. p. 22.
- GALARZA, Ernesto. *La Industria Eléctrica en México*, FCE, México, 1941. p. 18-36.
- IGLESIAS-MEZA, Manuel. *"Regulación Laboral de Luz y Fuerza del Centro."* en IJ. *Regulación del sector energético*. UNAM y SENER México, 1997. p. 467.



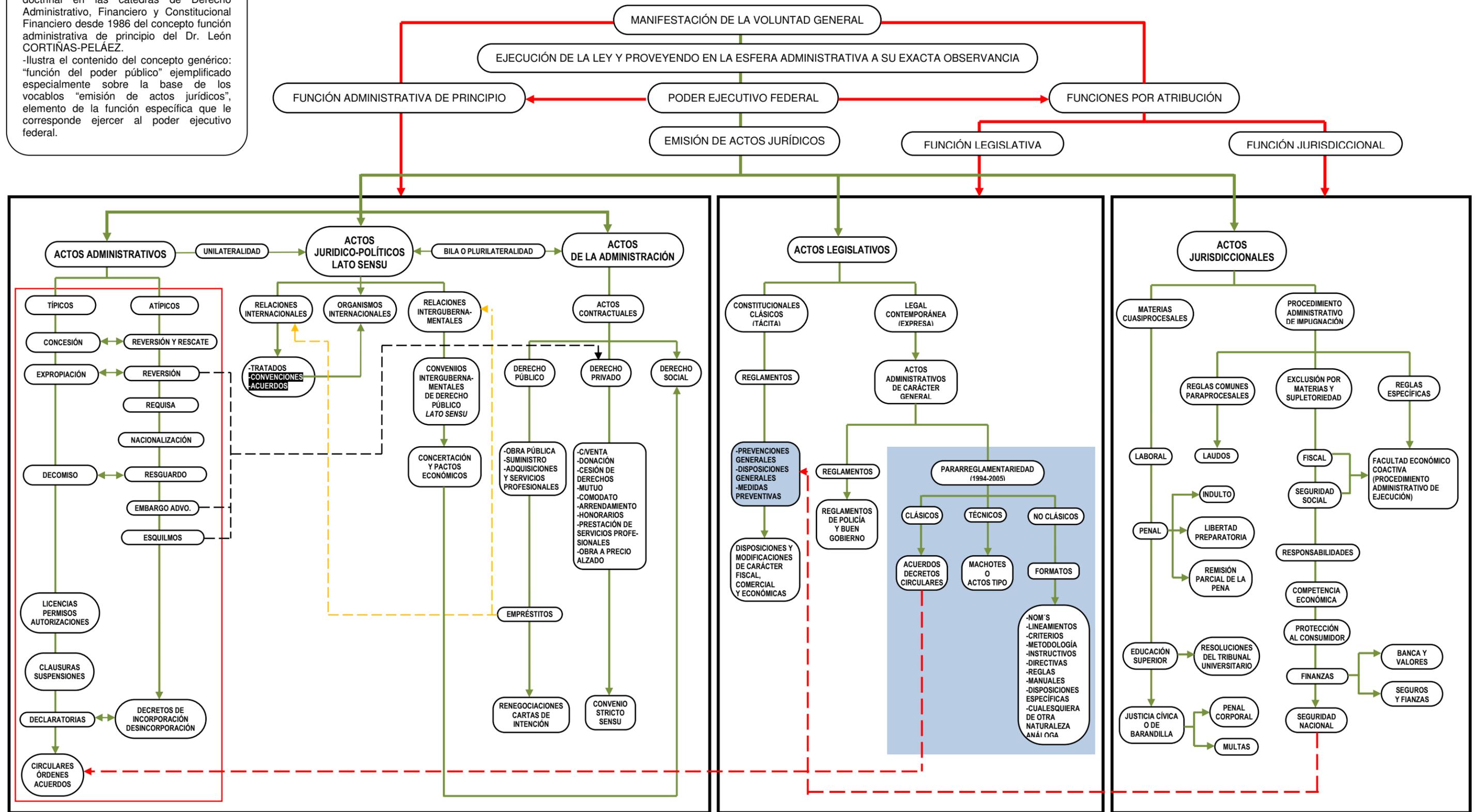
-Ilustra la potenciación administrativa y extranormativa del Poder Ejecutivo Federal, ejerciendo la función administrativa de principio y las de atribución (legislativa y jurisdiccional).

-Es producto de la discusión jurídico doctrinal en las cátedras de Derecho Administrativo, Financiero y Constitucional Financiero desde 1986 del concepto función administrativa de principio del Dr. León CORTIÑAS-PELÁEZ.

-Ilustra el contenido del concepto genérico: "función del poder público" ejemplificado especialmente sobre la base de los vocablos "emisión de actos jurídicos", elemento de la función específica que le corresponde ejercer al poder ejecutivo federal.

ANEXO DOS DIAGRAMA DE LA POTENCIACIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

DISEÑO ORIGINAL: LIC. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ-CASTAÑÓN.
DISEÑO GRÁFICO: JOSÉ MANUEL ROJAS-PÉREZ.
APOYO DE INVESTIGACIÓN: LISETTE RUBIO-VARGAS
FUENTE: TESIS DE LICENCIATURA DE LA FES ACATLÁN. [Vid. NOTA A PIE (194)]



ANEXO TRES
FUNCIONES Y COMETIDOS DEL PODER PÚBLICO (*supra*, § 2.1.6.4)

FUNCIONES	COMETIDOS	EJEMPLOS	ACTOS	RÉGIMEN	PARTICULARES	DESTINATARIOS	REGULACIÓN JURÍDICA	PRESTACIÓN	ORGANIZACIÓN	JURISDICCIÓN
De modo muy estricto se define al Poder público (sea éste el Constituyente, el Legislativo, el Judicial o el Ejecutivo) como una porción orgánica competencia de principio.	ESENCIALES (DEF.; § 0.36)	Relaciones exteriores, defensa, seguridad interior o policía, relaciones interiores o gobernación, (clásicos). Acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, comunicación vía satélite, la emisión de billetes por medio de un solo banco; el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, la programación, el presupuesto y la evaluación del gasto público y, genéricamente, la planeación democrática del desarrollo, en el marco de la rectoría del Estado, en régimen de economía mixta (del constitucionalismo social mexicano).	Se realizan por medio de actos coercitivos de autoridad o imperio.	De derecho público.	No pueden en ningún caso efectuar actos de un cometido esencial. Están excluidos.	En calidad de súbditos.	En el ejercicio de los cometidos esenciales, la administración está dotada de facultades más intensas, que cuando desempeña los demás cometidos.	Directa.	Centralizada y Paraestatal.	Poder Judicial de la Federación, Tribunales Administrativos autónomos, etc.
CONSTITUYENTE Poder constituyente (arts. 39 y 135) edición de actos regla supremos.										
LEGISLATIVA Poder Legislativo: edición de actos-regla subordinados (arts. 50-79) a la Constitución.										
JURISDICCIONAL Poder judicial: (Arts. 94-107). Consiste en dirimir los litigios jurídicos con autoridad de "cosa juzgada". (De modo inatacable y definitivo).	DE SERVICIO PÚBLICO (DEF.; § 0.39)	Gas, radio y televisión, minas, seguros, transportes terrestres, aéreos y marítimos. Educación (art. 3º constitucional), los municipales del art. 115 constitucional, banca y crédito.	Nos encontramos ante "una transición categorial", que se aleja de la plenitud de los actos de imperio característicos de los cometidos esenciales, que se acerca progresivamente a las esferas de derecho privado y social.	De derecho público.	Participantes (sólo por concesión).	Se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios.	Un cometido de servicio público será vigilado de modo intenso y con una reglamentación estricta, por parte de la autoridad.	Directa, por medio de una dependencia centralizada, federal o estadual; indirecta, por medio de una entidad paraestatal, federal o estadual; concesionada, por medio de un particular concesionario.	Paraestatal o privada concesionaria (nacional o extranjera).	Poder Judicial de la Federación, Comisión nacional Bancaria (contencioso atípico)
ADMINISTRATIVA Poder Ejecutivo: (Arts. 80-93). Es aquella que mediante actos jurídicos adicionados de operaciones materiales tiene la ejecución concreta de los objetivos, metas y fines del ordenamiento jurídico.	SOCIALES (DEF.; § 0.42)	Salud, vivienda, educación, ecología.	De autoridad (conservando cierto imperio) y de gestión (de los particulares) frente a las instituciones.	De derecho público, social y privado.	Actúan por "derecho propio" mediante actos administrativos de "simple autorización".	Se denominan beneficiarios.	a) Finalidad social; pues están dirigidos a obtener en forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos. b) Estos servicios no persiguen fines lucrativos y son generalmente deficitarios. c) Es una responsabilidad y obligación prestacional ineludible del órgano o institución administrativa competente. d) Tienden a redistribuir el P.N.B.	Directa o indirecta por el Poder Público; o por particulares autorizados.	a) Centralizada, b) Paraestatal, c) Privada, nacional o extranjera.	Poder Judicial Federal, Tribunales Autónomos, juntas de Conciliación y Arbitraje.
COMETIDOS TODOS IMPLICAN LA COMBINACIÓN DE ACTOS FORMALES CON OPERACIONES MATERIALES (DEFINICIÓN GENERAL 0.49)	PRIVADOS (DEF.; § 0.44)	Siderurgia, industria de carros de ferrocarril, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, subsistencias populares, turismo, agricultura, agroindustrias, etc.	Actos de gestión.	De derecho privado dominante	Para desarrollar estas actividades, los particulares no requieren el consentimiento del Poder Público, salvo la exigencia legal de licencia o permiso.	Se encuentran los destinatarios, en los cometidos privados como clientes.	Desregulación creciente. Empero, mención aparte merecen "las actividades privadas de interés público"; ya que ponen en juego intereses sociales más trascendentes; de ahí su regulación estricta y diversa).	Indirecta o por particulares.	Paraestatal, casi únicamente.	Poder Judicial

ANEXO CUATRO
DIAGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL VIGENTE
(VISIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL DEL DISEÑO ORIGINAL).
(Apéndice Anexo Cuatro)

DISEÑO ORIGINAL Y REVISIÓN: LIC. JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ-CASTAÑÓN
 (EN FORMA CIRCULAR).
ACTUALIZACIÓN: CARLOS ALBERTO CASTILLO-AGUILAR.

FUENTE:

1. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al derecho administrativo I*, (director) Porrúa, 2ª. Ed., México, 1994, pp. 184 a 202.
2. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal del 2011, sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.
3. www.ordenjuridico.gob.mx.

*En proceso de desincorporación.

Se omiten las siguientes Secretarías por carecer de paraestatalidad sectorizada (SER, SEDENA, SEMARINA, SSP, SRA).

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA													
CENTRAL	SEFUPU	SEGOB	SEDESOL	SEMARNAT	SENER	SECON	SAGARPA	SCT	SEP	S. SALUD	SECTUR	STPS	SHCP
DESCONCENTRACIÓN	INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES	AGN, CISEN, CEPROPE, CENAPRED, CONAVIM, COMAR, INM, INAFED, SESNSP, CONAPO, STCCPRI Y SETEC	INSTITUTO NACIONAL DEL DESARROLLO SOCIAL, CORDINACIÓN NACIONAL DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES	CONAGUA, CONANP, CONABIO, INE Y PROFEPA	COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, COMISIÓN NACIONAL DE HIDROCARBUROS, CNSNS Y COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA	COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA, COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA Y PRONAES	CONAPESCA, ASERCA, SENASICA, SNICS, INSTITUTO NACIONAL DE LA PESCA Y COLEGIO SUPERIOR AGROPECUARIO DEL ESTADO DE GUERRERO	COFETEL, INSTITUTO MEXICANO DEL TRANSPORTE Y SERVICIOS A LA NAVEGACIÓN EN EL ESPACIO AÉREO MEXICANO	AFSEDF, CAAD, CONACULTA, INAH, INBA, INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR, IPN, RADIO EDUCACIÓN Y UPN	BENEFICIENCIA PÚBLICA, CNEGRS, CENETEC, CENATRA, CENAVECE, CENSIDA, CENSIA, COFEPRIS, CONAMED, CNB, SEGURO POPULAR, INSTITUTO DE GERIATRÍA Y SERVICIOS DE ATENCIÓN PSIQUIÁTRICA	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES EN TURISMO Y CORPORACIÓN ANGELES VERDES	PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO Y COMITÉ NACIONAL MIXTO DE PROTECCIÓN AL SALARIO	SAT, CONSAR, CONABAN, CNSF
DESCENTRALIZACIÓN		CONAPRED, ORGANISMO PROMOTOR DE MEDIOS AUDIOVISUALES Y TALLERES GRÁFICOS DE MÉXICO	CORETT, CONEVAL E INAPAM	COMISIÓN NACIONAL FORESTAL, INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA, PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS*	CFE, IEE, IMP, ININ, LyFC , PEMEX-EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN, PEMEX-GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA, PEMEX-PETROQUÍMICA, PEMEX-REFINACIÓN, Y PEMEX	CENTRO NACIONAL DE METROLOGÍA, IMPI Y SERVICIO GEOLÓGICO MEXICANO	COLPOS, CONAZA, COMITÉ NACIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR, INIFAP Y PRONAVIBE	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES, AGENCIA ESPACIAL MEXICANA, CAPUFE, FERRONALES*, SERVICIO POSTAL MEXICANO Y TELECOMM	CETI, CINVESTAV, COBACH, CONALEP, COFAAIPN, CONADE, CONALITEG, CONAFE, FCE, IMCINE, IMJUVE, IMER, INALI, INIFED, INEA Y POIHPN	CRAECH, HGM, HG"GEA", HIMFG, HJM, HRAECV"B2010", HRAEPEY, HRAEO, HRAEB, INCAN, INCARD, INNSZ, INERICV, IMEGEN, INANN, INAPED, INAPER, INAPSIQ, INAREH, INASP Y DIF	FONACOT	CASA DE MONEDA DE MÉXICO, CONDUSEF, FINANCIERA RURAL, INDETEC, IPAB, LOTENAL, PRONÓSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA, SAEB	
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL		NOTIMEX S.A.	DICONSA S.A., INCOBUSA S.A.*, LICONSA S.A.		COMESA, III SERVICIOS S.A., INSTALACIONES INMOBILIARIAS PARA INDUSTRIAS S.A., PMI COMERCIO INTERNACIONAL S.A., TERRENOS PARA INDUSTRIAS, S.A.*	EXPORTADORA DE SAL S.A.	INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL A. C.	(15) ADMINISTRACIONES PORTUARIAS INTEGRALES S.A., FERROCARRIL CHIHUAHUA AL PACÍFICO S.A.*, FERROISTMO, GACM S.A. Y SERVICIOS AEROPORTUARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO S.A.	CENTRO DE CAPACITACIÓN CINEMATOGRAFICA A.C., CECUT, EDUCAL, ESTUDIOS CHURUBUSCO, IEPSA Y TELEVISIÓN METROPOLITANA	CENTROS DE INTEGRACIÓN JUVENIL A.C., LABORATORIOS DE BIOLÓGICOS Y REACTIVOS DE MÉXICO S.A.	CPTM, FONATUR CONSTRUCTORA, FONATUR OPERADORA PORTUARIA, FONATUR MANTENIMIENTO Y FONATUR PRESTADORA DE SERVICIOS	AGROASEMEX S. A., ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO S.A.*, EASA*, SEGUROS DE CRÉDITO A LA VIVIENDA S.A., SERVICIOS DE ALMACENAMIENTOS DEL NORTE S.A.*, Y TERRENOS DE JÁLTIPAN S.A.*	
FIDEICOMISOS			FONART y FONHAPO			PROMEXICO, FIFOMI	FIRCO, FEESA	FIDENA	FSNCLCCL y FIDEICOMISO PARA LA CINETECA NACIONAL		FONATUR		FOCIR, FIRA, FOPESCA, FEGA, FEFA, FOVI
SISTEMA FINANCIERO													BANSEFI, BANCOMEXT, BANCOMINT*, BANRURAL*, BANOBRAS, BANJÉRCITO, NAFIN, SHF
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS TRIPARTITOS										ISSFAM, IMSS, ISSSTE		INFONAVIT, CONASAMI	
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN GRADO DE AUTONOMÍA		CONADIS, CDI, INMUJERES	CONAVI						UNAM, UAM, UACH, CONACYT				PRODECON

GLOBALIZADORA → **SECTORIZACIÓN** ↔ **COORDINACIÓN** ← **GLOBALIZADORA**

ANEXO CINCO
DECRETO DE EXTINCIÓN DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

PODER EJECUTIVO
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DECRETO por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 27, 31, 32, 32-bis, 33, 34, 35, 36, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 15 y 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1o., 2o., 4o., 6o., 7o., 8o. y 9o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; 1o., 76 y 78 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, y 4, fracción II, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, y

CONSIDERANDO

Que el inicio de la industria eléctrica en nuestro país se remonta a finales del siglo XIX; sin embargo, fue hasta inicios del siglo XX cuando su explotación cobró auge y la inversión privada, mayoritariamente extranjera, predominó para el año de 1930, controlando el 70 por ciento de la capacidad de generación eléctrica instalada;

Que bajo el régimen constitucional de 1917 operó la libre competencia entre empresas, las cuales privilegiaban los nichos de mercado más rentables, dejando fuera de sus objetivos de negocio el servicio para pequeñas ciudades y zonas rurales;

Que hacia 1940 la cobertura del servicio sólo alcanzaba a la mitad de la población, misma que se consideraba de mala calidad por virtud de las continuas y prolongadas interrupciones, por las variaciones que se presentaban en voltaje y frecuencia, así como por el alto precio de las tarifas;

Que como consecuencia de la inconformidad hacia las empresas eléctricas, por parte de los usuarios domésticos, industriales y agrícolas, así como de la demanda creciente a favor de la nacionalización de la industria eléctrica, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1937, se expidió la Ley que crea la Comisión Federal de Electricidad, encargada de la organización y dirección de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos y sin propósitos de lucro y el 11 de febrero de 1939 se expidió la Ley de la Industria Eléctrica, tendiente a regular a las empresas dedicadas a esta actividad;

Que ante la necesidad de incrementar la oferta de energía eléctrica para atender la creciente demanda que el progreso del país requería, en 1960 el Gobierno Federal ordenó la nacionalización de la industria eléctrica, mediante la adquisición de las acciones de las empresas concesionarias, y decretó la exclusividad de la nación para generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, mediante la adición de un párrafo sexto al artículo 27 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960, señalando que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes naturales que se requieran para dichos fines;

Que uno de los objetivos de la nacionalización de la industria eléctrica fue consolidar, en una sola empresa, la prestación del servicio público de energía eléctrica, a efecto de satisfacer la demanda en todo el país bajo los mismos estándares de calidad y eficiencia, por lo que en diciembre de 1974, se publicó el acuerdo presidencial que autorizó la disolución y liquidación de

Compañía de Luz y Fuerza del Centro S. A., Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca S.A., Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca S. A., y Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A., y a la Comisión Federal de Electricidad, a adquirir de aquéllas la titularidad de sus bienes y derechos;

Que, por su parte, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reglamentaria de la adición constitucional señalada, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975, reiteró la fórmula constitucional y estableció expresamente que la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estaría a cargo de la Comisión Federal de Electricidad;

Que el mismo ordenamiento, mediante su régimen transitorio, dejó sin efectos las concesiones y también ordenó la disolución y liquidación de las concesionarias existentes, bajo la lógica de que la Comisión Federal de Electricidad asumiera los servicios prestados por tales concesionarias y estuviera en posibilidad de cumplir con su objeto legal de consolidar la prestación del servicio a nivel nacional;

Que a pesar de lo anterior, en detrimento de lo dispuesto por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la prestación de los servicios por parte de la Comisión Federal de Electricidad a nivel nacional no pudo ser consumada en virtud de diversas causas extrajurídicas y de las dificultades que implicaba terminar la liquidación de las empresas concesionarias, lo que motivó que en 1989 se reformara el artículo cuarto transitorio de la citada ley para establecer que el Ejecutivo Federal dispondría la constitución de un organismo descentralizado encargado de prestar el servicio público que venían prestando las concesionarias en disolución y liquidación, por lo que mediante decreto presidencial del 9 de febrero de 1994, se creó el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro;

Que desde su creación, el organismo descentralizado no ha cesado de recibir transferencias presupuestarias cuantiosas, las cuales lejos de disminuir se han visto incrementadas en los últimos años; basta señalar que del 2001 al 2008, tales transferencias se incrementaron en más de doscientos por ciento y que para el presente ejercicio dichas transferencias serán del orden de 41,945 millones de pesos; de continuar el mismo comportamiento, se estima que podrían alcanzar un total de 300 mil millones de pesos durante la presente administración;

Que los costos de Luz y Fuerza del Centro casi duplican a sus ingresos por ventas; de 2003 a 2008 registró ingresos por ventas de 235,738 millones de pesos, mientras que sus costos fueron de \$433,290 millones de pesos (incluyendo energía comprada a la Comisión Federal de Electricidad);

Que el organismo registra un pasivo laboral de 240 mil millones de pesos, de los cuales solamente 80 mil millones corresponden a trabajadores en activo y 160 mil millones al personal jubilado;

Que los resultados que ha reportado Luz y Fuerza del Centro son notablemente inferiores respecto de empresas u organismos que prestan el mismo servicio a nivel internacional, inclusive respecto de los que ha reportado la Comisión Federal de Electricidad, ya que, entre otras razones:

a) El porcentaje de pérdidas totales de energía de Luz y Fuerza del Centro es excesivo y superior en casi tres veces al que presenta la Comisión Federal de Electricidad. A junio de 2009 Luz y Fuerza del Centro perdió el 30.6% de energía, en tanto que dicha Comisión perdió el 10.9%; casi ninguna empresa eléctrica en el mundo registra el porcentaje de pérdidas que presenta Luz y Fuerza del Centro,

b) En 2008 Luz y Fuerza del Centro perdió 32.5% de la energía que compra y genera para vender. El valor estimado de estas pérdidas totales ascendió a casi 25 mil millones de pesos, lo que representa el 52% de los ingresos totales por ventas del organismo, y

c) En el mejor de los casos, los costos unitarios de las obras que ejecuta Luz y Fuerza del Centro son 176% superiores respecto de los costos de la Comisión Federal de Electricidad;

Que a diciembre de 2008, Luz y Fuerza del Centro no atendió diversas solicitudes de prestación de servicio que, en su conjunto, representan el doble de la demanda en Acapulco. La falta o

insuficiencia de suministro de energía eléctrica es un factor importante que puede inhibir la decisión para realizar inversiones por lo que esta situación no es sostenible;

Que la problemática expuesta ha sido conocida por la Auditoría Superior de la Federación, la que con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2006, recomendó "... que la Secretaría de Energía se coordine con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que evalúen la conveniencia de elaborar estudios que sustenten la posibilidad de proceder en términos de lo que dispone el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el que se señala que 'Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación, o extinción de aquél'";

Que por todo lo expuesto se puede concluir que no sólo no se ha logrado alcanzar la autosuficiencia financiera de Luz y Fuerza del Centro, sino que el organismo descentralizado subsiste por las transferencias que hace el Gobierno Federal para mantenerlo y que lejos de alcanzar los índices equivalentes respecto del sector nacional, el funcionamiento de Luz y Fuerza del Centro hoy en día representa un costo tan elevado que no resulta conveniente para la economía nacional ni para el interés público;

Que lo anterior, aunado a las circunstancias económicas derivadas del entorno de crisis mundial, han hecho imperativa la adopción de medidas que permitan apuntalar la viabilidad económica del país mediante el uso más productivo de recursos públicos, eliminando ineficiencias que dilapidan el erario público;

Que la comprobada ineficiencia operativa y financiera del organismo descentralizado en cuestión, permite llegar a la conclusión de que, siguiendo el principio de ejercicio eficiente del gasto público, Luz y Fuerza del Centro debe extinguirse; ello fundado en que su funcionamiento ya no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional y del interés público por las razones que ya se han manifestado;

Que, en ese sentido, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece como causas de extinción de un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo Federal, que deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; lo anterior, en aras de preservar que sean éstas precisamente las razones que justifiquen la existencia del organismo descentralizado;

Que atento a lo anterior, la Secretaría de Energía, en su carácter de coordinadora de sector, al considerar que se actualizan las causas de extinción previstas en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con fecha 28 de septiembre de 2009 propuso la desincorporación por extinción de Luz y Fuerza del Centro;

Que la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, en su sesión de fecha 5 de octubre de 2009, emitió el dictamen favorable respecto a la propuesta de desincorporación por extinción y la consecuente liquidación, del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro;

Que en atención a lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sometió a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo la propuesta de desincorporación referida, en razón de que el funcionamiento de Luz y Fuerza del Centro no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional ni del interés público;

Que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que en la extinción de los organismos descentralizados deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, por lo que, toda vez que Luz y Fuerza del Centro fue creada por decreto del Ejecutivo Federal, su extinción debe hacerse a través de un instrumento de la misma naturaleza;

Que con base en todos los elementos expuestos, el presente Decreto tiene por objeto extinguir al organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para el proceso de liquidación, a efecto de que se cumplan las obligaciones a cargo del organismo frente a terceros;

Que con motivo de la extinción de Luz y Fuerza del Centro que se decreta en este instrumento y la consecuente desaparición de sus órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento, resulta indispensable la intervención de un liquidador. A este respecto, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público confiere al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes la atribución de liquidar a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal;

Que la ley referida faculta al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para nombrar depositarios, liquidadores, interventores o administradores para el cumplimiento de su objeto, señalando que dichas designaciones recaerán preferentemente en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

Que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes cuenta con facultades para tomar las medidas necesarias para que los bienes del organismo que se extingue que estén afectos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como los demás que sean necesarios para ello, sean utilizados para tal fin conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica;

Que es deber del Ejecutivo Federal a mi cargo respetar los derechos de los trabajadores al extinguirse Luz y Fuerza del Centro, por lo que se dispone expresamente que las indemnizaciones correspondientes se cubrirán tomando en consideración lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo y en el Contrato Colectivo de Trabajo; de igual forma, se respetarán los derechos adquiridos de los trabajadores;

Que en ese sentido y tomando en cuenta que Luz y Fuerza del Centro es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, todos los derechos y obligaciones que resulten por su extinción recaerán en el Gobierno Federal, y

Que a fin de hacer un mejor uso de los recursos de los ciudadanos y para garantizar a todo el país los mismos estándares de calidad en la prestación del servicio público de energía eléctrica, cumpliendo lo ordenado en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 1.- Se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación.

Artículo 2.- La liquidación de Luz y Fuerza del Centro estará a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, para lo cual tendrá las más amplias facultades para actos de administración, dominio y pleitos y cobranzas, y para suscribir u otorgar títulos de crédito, incluyendo aquéllas que, en cualquier materia, requieran poder o cláusula especial en términos de las disposiciones aplicables, así como para realizar cualquier acción que coadyuve a un expedito y eficiente proceso de liquidación.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, por sí o por conducto de terceros en términos de las disposiciones aplicables, intervendrá de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de Luz y Fuerza del Centro.

El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes tomará de inmediato las medidas necesarias para que los bienes del organismo que se extingue que estén afectos a la prestación del servicio público de energía eléctrica en el área geográfica en la que hasta antes de la expedición del presente decreto venía prestándolo Luz y Fuerza del Centro, así como los demás que sean necesarios para dicho servicio, sean utilizados para tal fin conforme a lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Artículo 3.- La Secretaría de Energía, en su carácter de coordinadora de sector, señalará las bases para llevar a cabo la liquidación derivada de la extinción de Luz y Fuerza del Centro, las cuales deberán considerar la eficiencia, eficacia y transparencia en todo momento del proceso de liquidación, así como la adecuada protección del interés público.

La unidad administrativa de la Secretaría de Energía que ejerza las funciones de coordinadora de sector, será la responsable del proceso de desincorporación por extinción de Luz y Fuerza del Centro, de acuerdo con lo previsto en el presente Decreto y demás disposiciones aplicables; asimismo, resolverá cualquier situación inherente a dicho proceso, sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en su carácter de liquidador, reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para hacer frente a la liquidación de Luz y Fuerza del Centro.

Artículo 4.- Se respetarán los derechos laborales de los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro y las indemnizaciones correspondientes se harán conforme a lo dispuesto por el Contrato Colectivo de Trabajo, la Ley Federal del Trabajo y demás ordenamientos aplicables.

Las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Energía y del Trabajo y Previsión Social se coordinarán en el ámbito de sus respectivas competencias con el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, a efecto de que las indemnizaciones señaladas en el párrafo anterior sean pagadas en el menor tiempo posible, conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 5.- El Gobierno Federal garantizará el pago de las jubilaciones otorgadas a los trabajadores de Luz y Fuerza del Centro. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones conducentes para que el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes reciba los recursos que se requieran, según las necesidades previsibles, para el cumplimiento de las obligaciones con los trabajadores jubilados de Luz y Fuerza del Centro, con cargo a los recursos que se establezcan para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 6.- Los remanentes que resulten a la conclusión del proceso de desincorporación tendrán el tratamiento que corresponda en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 7.- La Secretaría de Gobernación, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, velará en todo momento por el respeto al orden constitucional y a las instituciones de gobierno.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga el Decreto por el cual se crea el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1994.

TERCERO.- La Secretaría de Energía deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación las bases para llevar a cabo la liquidación de Luz y Fuerza del Centro, dentro de los tres días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil nueve.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Fernando Francisco Gómez Mont Urueta.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Agustín Guillermo Carstens Carstens.-** Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, **Ernesto Javier Cordero Arroyo.-** Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Juan Rafael Elvira Quesada.-** Rúbrica.- La Secretaria de Energía, **Georgina Yamilet Kessel Martínez.-** Rúbrica.- El Secretario de Economía, **Gerardo Ruiz Mateos.-** Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Francisco Javier Mayorga Castañeda.-** Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, **Juan Francisco Molinar Horcasitas.-** Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Salvador Vega Casillas.-** Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Javier Lozano Alarcón.-** Rúbrica.

FUENTES DE CONSULTA

A) BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA-ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo: Primer Curso**, Porrúa, 11^a ed, México, 1993, 982 págs.
2. CASSAIGNE Héctor, LAVIN, José, ÁVALOS, León *et al.* **Energética (Notas y estudios para su planeación en México)**, Ciudad de México, EDIAPSA, 1953, 258 págs.
3. CASTRO-CASTRO, Darío y OLIVO-BURGOS, **Antálcidas. Física electricidad para estudiantes de ingeniería: notas de clase**. Barranquilla, Colombia. Editorial Uninorte, 2008, 204 págs.
4. CAMPOS-ARAGÓN, Leticia. **La electricidad en la ciudad de México y en el área conurbada: historia, problemas y perspectivas**. Siglo XXI, D. F., 2005, 442 págs.
5. CAZADERO, Manuel. **Las revoluciones industriales**, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 229 págs.
6. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, (director), **Introducción al derecho administrativo I**, Porrúa, 2a. ed., México, 1994, 363 págs.
7. DELGADILLO-GUTIÉRREZ, Luís Humberto y LUCERO-ESPINOSA, Manuel, **Compendio de derecho administrativo. Primer curso**. Ciudad de México, Porrúa S.A., 7^a ed., 2005, 416 págs.
8. DÍAZ-BAUTISTA Alejandro, **Experiencias Internacionales en la Desregulación Eléctrica y el Sector Eléctrico en México**. Ciudad de México, Plaza y Valdés Editores, 2005, 257 págs.
9. FERNÁNDEZ-RUIZ, Jorge. **Derecho Administrativo y Administración Pública**, Porrúa, México, 660 págs.
10. FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**, Ciudad de México, Porrúa, 45^a ed., 2006, 506 págs.

11. GALARZA, Ernesto, **La industria eléctrica en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, 232 págs.
12. GARZA-TOLEDO, Enrique de la, (Coord.), **Historia de la industria eléctrica en México**, Ciudad de México, UAM-Iztapalapa, t. I y II, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1994, 333 y 199 págs.
13. GÓNGORA Y PIMENTEL, Genaro. **Introducción al estudio de juicio de amparo**, México, Porrúa, 10^a ed., 2004, 686 págs.
14. GUERRERO-OROZCO, Omar. Las raíces borbónicas del Estado mexicano, UNAM, México, 1994, 315 págs.
15. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. **Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano**, México, Porrúa, 2^a ed., 2003, 1266 págs.
16. NOVOA-MONREAL, Eduardo. **Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional**, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 135 págs.
17. ORTÍZ-MENA, Antonio, (coord.: Alicia Hernández Chávez), **El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época**, Ciudad de México, Coed., Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1998, 408 págs.
18. OLIVERA-TORO, Jorge, **Manual de Derecho Administrativo**, Ciudad de México, Porrúa, 7^a ed., 1997, 368 págs.
19. RESÉNDIZ-NÚÑEZ, Daniel, (coord.), **El sector eléctrico de México**, Ciudad de México, Comisión Federal de Electricidad y Fondo de Cultura Económica, 1994, 727 págs.
20. ROSENZWEIG-MEDIALVA, Francisco L. **El sector eléctrico en México: evolución, regulación y tendencias**, Ciudad de México, Porrúa, 2007, 225 págs.
21. SERRA-ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo. Primer curso**, México, Porrúa, 25^a ed., 2004, 905 págs.

22. WIONCZEK, Miguel, S., ***El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera***, México, Siglo XXI Editores, 2ª ed., 1973, 314 págs.

B) NORMATIVAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
3. Ley Federal del Trabajo
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
5. Ley Federal de Entidades Paraestatales
6. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales
7. Decreto de Creación del Organismo Descentralizado “Luz y Fuerza del Centro”
8. Decreto de Extinción del Organismo Descentralizado “Luz y Fuerza del Centro”

C) OTRAS FUENTES

C.1) ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

1. ALMAZÁN-GONZÁLEZ, José Antonio, ***“La historia previa de la privatización eléctrica”***, México, D. F., *Quórum*, Año VIII, No, 67, Julio-Agosto, 1999.
2. ALZAGA-SÁNCHEZ, Oscar. ***“El conflicto laboral, social y político de Felipe Calderón contra el SME y la sociedad”***, Ciudad de México, *Alegatos*, UAM-Atzacapotzalco, 2010, Enero-Abril.

3. IGLESIAS-MEZA, Manuel, **“Regulación laboral de Luz y Fuerza Del Centro”**, Ciudad de México, UNAM y SENER, *Regulación del sector energético*, 1997.
4. LUNA-ARROYO, Antonio, **“La nacionalización del petróleo y la industria eléctrica”**, México, D. F., *La Justicia*, t., XX., No. 367, Nov., 1960.
5. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, **“La Entidad Federativa Distrito Federal”**, Ciudad de México, *Alegatos*, UAM-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Núm. 21, 1992, mayo-agosto.
6. _____, **“Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social”**, Ciudad de México, *Alegatos*, UAM-Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Núm. 17, 1991, enero-abril.
7. MOLINA-CASTILLO, José Eduardo, **“La opinión del Partido Acción Nacional a debate”**, México, D. F., *Debate Legislativo*, No. 8, marzo, 1999.
8. OCHOA-LEÓN, Fernando. **“Régimen fiscal y presupuestal de Luz y Fuerza del Centro”**, Ciudad de México, UNAM y SENER, *Regulación del sector energético*, 1997
9. ROMERO, Laura, **“Industria eléctrica, sindicalismo y estado en los 20s. El zunismo y la ‘Hidra’”**, Guadalajara, Jal., *Estudios Sociales*, vol., 1 Núm., 3, 1985.
10. VELÁZQUEZ, Ariel y JUÁREZ, Leonardo. **“Legisladores dan la espalda a la gente”**, México, *La verdad*, año 1, no. 8, octubre 2009, p. 15

C.2) TESIS

1. MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio, ***El interés público y la intervención estatal***, Tesis profesional con Mención Honorífica, UNAM/ENEP "Acatlán", División de Ciencias Jurídicas, 1984, 423 págs.
2. MARTÍNEZ-MORENO, José Javier, ***El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercitando acción penal como caso de excepción al artículo 21 constitucional***, tesis profesional de Licenciatura, UNAM/ENEP "Acatlán", División de Ciencias Jurídicas, Naucalpan de Juárez, 2000, 170 págs.

3. VARGAS-RUBIO, Lisette Berenice, **Los actos parareglamentarios emitidos por el Poder Ejecutivo Federal. caso concreto: la delegación legislativa a la luz de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, tesis profesional de licenciatura con Mención Honorífica, Naucalpan, UNAM/FES Acatlán, División de Ciencias Jurídicas, Naucalpan de Juárez, 2005, 133 págs.

C.3) HEMEROGRAFÍA

1. ALCALDE-JUSTINIANI, Arturo. **“Libertad sindical y jurisprudencia de la SCJN”**, en Periódico *La Jornada*, 2 y 16 de julio de 2011.
2. ARANDA, Jesús. **“Ordena la corte a la STPS no interferir en los procesos internos de los sindicatos”**, en Periódico *La Jornada*, 21 de junio de 2011, p. 14
3. ARANDA, Jesús y MÉNDEZ, Alfredo, **“Desecha la Corte de manera definitiva controversias contra extinción de LyFC”**, *La Jornada*, 10 de diciembre de 2009, p. 14.
4. BECERRIL, Andrea. **“Irresponsable, el aval de la Corte sobre LyFC; se falsearon datos: diputado”**. *La Jornada*, 11 de julio de 2010, p. 12.
5. GARDUÑO, Roberto y MÉNDEZ, Enrique. **“No habrá controversia contra el decreto de extinción de Luz y Fuerza”**, *La Jornada*, México, 25 de noviembre de 2009, p. 5.
6. GONZÁLEZ, Susana G. **“El gobierno federal, imposibilitado para desaparecer el SME: Néstor de Buen”**, *La Jornada*, México 10 de Octubre de 2009, p. 4.
7. MARTÍNEZ, Fabiola. **“Bajan 3 mil millones las pérdidas en Luz y Fuerza, asegura SME”**, *La Jornada*, México, 10 de Octubre del 2009, p. 3.
8. MARTÍNEZ, Fabiola, CASTILLO, Gustavo y SALGADO, Agustín. **“Decreta Calderón la extinción de Luz y Fuerza; es inconstitucional: SME”**, *La Jornada*, México, 11 de Octubre de 2009, p. 5
9. MARTÍNEZ, Fabiola, **“Litigio contra CFE para que se asuma como patrón sustituto”**, *La Jornada*, México, 5 de Marzo de 2010, p. 20

10. MÉNDEZ, Enrique y GARDUÑO, Roberto., **“La extinción de LyFC, para permitir a trasnacionales vender energía: estudio”**, *La Jornada*, 11 de febrero de 2011, p. 23.
11. MUÑOZ-RÍOS, Patricia. **“Consuma Lozano embate contra el SME y desconoce a Esparza”**, *La Jornada*, México, 6 de Octubre de 2009, p. 3
12. MUÑOZ-RÍOS, Patricia. **“Financian Nava y Gutiérrez Vera la disidencia en el SME: Esparza”**, *La Jornada*, México, 7 de Octubre de 2009, p. 3
13. MUÑOZ-RÍOS, Patricia. **“Denuncia el SME anomalías de la JFCA para desgastar la lucha de electricistas”**, *La Jornada*, México, 1 de Abril de 2011, p. 22
14. VÁZQUEZ, Norberto. **“Liquida Felipe Calderón corrupción e ineficiencia en SME. Se abre el diálogo”**, en *Revista Vértigo*, año 9, No. 448, 18 de octubre, pp. 6-10.

C.4) ELECTRÓNICAS

1. ALMAZÁN-GONZÁLEZ, José Antonio. **El SME en lucha: las mentiras de Calderón**. México, D. F., 2010, 31 págs. (www.sme.org.mx/)
2. ALONSO, Ramiro. **“Concanaco propone cerrar Luz y Fuerza”**, *El Universal*, México, 7 de Octubre de 2009, versión **On-line**.
3. AVILÉS, Carlos, **“Abogados discuten la legalidad del proceso”**, *El Universal*, México, 12 de Octubre de 2009, versión **on-line**.
4. CERVANTES, Jesusa. **“Un colosal negocio de por medio”** en *Proceso*, no. 1720, 18 de octubre de 2009, versión **on-line**.
5. OTERO, Silvia y MORALES, Alberto, **“Apagan” LyFC; liquidan empleados”**, *El Universal*, 11 de Octubre de 2009, versión **on-line**.
6. SÁNCHEZ, Julián. **“STPS niega la toma de nota a líder electricista”**, *El Universal*, 6 de Octubre de 2009, versión **on-line**.
7. SCJN. **Recurso de Revisión de Amparo 346/2010**, 5 de julio de 2010, versión pública (<http://www2.scjn.gob.mx/expedientes/>)
8. VERGARA, Rosalía. **“Fibra óptica: obras en lo oscuro”** en *Proceso*, no. 1724, 15 de noviembre de 2009, versión **on-line**.

9. VERGARA, Rosalía. **“El lucro, origen del conflicto entre el SME y Calderón”** en *Proceso*, no. 1719, 11 de octubre de 2009, versión **on-line**.

C.5) DICCIONARIOS

1. **Diccionario Jurídico Mexicano**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 2005, 433 págs.
2. **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**, 22^a ed., versión on-line (www.rae.es/).
3. FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, Emilio. **Diccionario de Derecho público**, Buenos Aires, editorial Astrea, 1981, 767 págs.