

# RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO Y DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Aspectos doctrinarios relevantes del servicio público y de la empresa pública*. III. *El servicio público de suministro de energía eléctrica*. IV. *La empresa pública Petróleos Mexicanos*. V. *La regulación constitucional*. VI. *La regulación en la legislación federal*. VII. *La regulación en los tratados y convenios internacionales*. VIII. *La regulación en decretos de los poderes Legislativo y Ejecutivo*. IX. *La regulación en reglamentos*. X. *La regulación en planes y programas*. XI. *Epílogo*.

## I. INTRODUCCIÓN

Dentro del desarrollo de este *Primer Seminario de Actualización en Regulación del Sector Energético*, tenemos la encomienda de disertar sobre el régimen jurídico del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía, al que, de entrada, ubicaremos como exorbitante del derecho privado, inserto en múltiples disposiciones contenidas en varios artículos constitucionales, en diversas leyes —unas directamente derivadas de dichos preceptos y otras de carácter ordinario—, así como en diferentes tratados internacionales, decretos, reglamentos, planes y programas.

Se encuentran inscritos bajo la etiqueta de empresa pública en el sector de la energía, cuya coordinación corresponde a la Secretaría de Energía, diez organismos descentralizados y cuatro empresas de participación estatal mayoritaria; los primeros son: Comisión Federal de Electricidad, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto de Investigaciones Nucleares, Luz y Fuerza del Centro, Petróleos Mexicanos, Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex-Petroquímica, y Pemex-Mexicana de Exploraciones, S. A.; Servicios, S. A. de C. V.; Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C. V.; y P. M. I. Comercio Internacional, S. A. de C. V.

Pensamos que el análisis y la evaluación del régimen jurídico mexicano del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía podrá realizarse de mejor manera a la luz de la doctrina desarrollada acerca de estos dos temas sin duda fundamentales para el diseño e instrumentación del *Estado de bienestar* —*Welfare State*—, sustituto del *Estado policía*.

## II. ASPECTOS DOCTRINARIOS RELEVANTES DEL SERVICIO PÚBLICO Y DE LA EMPRESA PÚBLICA

Para obviar equívocos, de entrada conviene señalar lo que entendemos tanto por *servicio público* como por *empresa pública*, al emplear estas locuciones en la presente disertación, y explicar, además, otros aspectos relevantes de ambos, como los caracteres esenciales, los elementos indispensables, la división y la clasificación del servicio público, así como las formas de gestión de la empresa pública.

### 1. *Concepto de servicio público*

Interpretamos por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona.<sup>1</sup>

### 2. *Caracteres esenciales del servicio público*

La doctrina señala como caracteres esenciales del servicio público los de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad, a los que algunos autores agregan el de obligatoriedad, otros el de mutabilidad, y algunos más el de gratuidad, como caracteres esenciales adicionales del servicio público.

#### A. *Generalidad*

Por su carácter esencial de generalidad, el servicio público debe prestarse a toda persona que lo solicite o —en el caso de los de carácter obligatorio— deba usarlo, previa satisfacción de los requisitos preestableci-

<sup>1</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (Servicios Públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 162-163.

dos en los ordenamientos jurídicos que lo regulan, sin otro límite que el derivado de la capacidad del propio servicio, porque como apunta el profesor Manuel María Díez, “...el servicio público es para todos y no para determinadas personas”.<sup>2</sup>

### B. *Uniformidad*

En atención a su carácter esencial de uniformidad, el servicio público, en todo lo relativo a sus cargas y beneficios, debe prestarse de manera igual o uniforme, esto es, sin privilegios ni discriminación de ningún tipo, lo que no impide establecer diversos niveles o categorías en algunos servicios, con tarifas diferenciadas, a condición de dar trato igual a todo usuario que se encuentre en el mismo nivel o categoría. En opinión del profesor Miguel S. Marienhoff: “La expresada igualdad de trato que debe dárseles a los habitantes en la utilización de un servicio público, es un corolario del principio fundamental de igualdad ante la ley”.<sup>3</sup>

### C. *Regularidad*

El carácter esencial de regularidad del servicio público exige, en su prestación, estricto apego a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento. Por tanto como dice el profesor Serra Rojas, el servicio público “...se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas en la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas”.<sup>4</sup>

### D. *Continuidad*

Como hace notar León Duguit, “la continuidad es uno de los caracteres esenciales del servicio público”.<sup>5</sup> Se puede interpretar la continuidad como la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante, de usar un servicio público dado, dentro de los calendarios, de los horarios y bajo las condiciones y términos señalados en su normativa reguladora. Así, un servicio público será continuo si, conforme a lo previamente programado y autorizado, se presta ininterrumpidamente.

2 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Edit. Plus Ultra, 1979, t. III, p. 208.

3 Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966, t. II, p. 77.

4 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. I, p. 109.

5 Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, París, Ed. F. Bocard, 1927-1930, t. II, p. 61.

### E. *Obligatoriedad*

Algunos autores incluyen dentro de los caracteres esenciales del servicio público a la obligatoriedad —a la que otros llaman permanencia—, que predica tanto el deber del Estado de asegurar su prestación mientras subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del sujeto, a cuyo cargo está su prestación, de proporcionarlo durante todo el tiempo previsto en la ley, decreto, concesión o permiso correspondiente, salvo que, antes del vencimiento del plazo respectivo, desaparezca la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.

### F. *Mutabilidad*

También llamada adaptabilidad, la mutabilidad del servicio público, que ciertos autores consideran como otro de los caracteres esenciales del servicio público consiste en la posibilidad permanente de modificar su regulación en aspectos que atañen al prestador del servicio, al usuario o a ambos, en aspectos administrativos, operativos, financieros, tecnológicos y de mantenimiento, con el propósito de erradicar deficiencias y mejorar la efectividad y seguridad del servicio. La adaptación del servicio público a sus nuevas circunstancias es responsabilidad del poder público.

### G. *Gratuidad*

No estriba tanto la gratuidad del servicio público en que su uso sea gratuito como en prestarlo sin ánimo de lucro, lo cual no ocurre, salvo casos excepcionales, cuando queda a cargo de particulares, circunstancia que impide aceptar a la gratuidad como otro carácter esencial del servicio público.

## 3. *Elementos indispensables del servicio público*

Descuellan como elementos indispensables del servicio público: la necesidad a cuya satisfacción se destina, la actividad satisfactora de tal necesidad, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactora, los recursos empleados en la prestación del servicio, y el régimen jurídico especial al que se somete su prestación.

### A. *La necesidad a cuya satisfacción se destina*

Se puede decir que la necesidad a cuya satisfacción se destina un servicio público cualquiera viene a ser no sólo un elemento indispensable del mismo, sino su leitmotiv, habida cuenta que representa su causa, motivo y razón de ser. Más no toda carencia insatisfecha o necesidad podrá generar un servicio público, sino únicamente aquellas que tengan un carácter general.

La necesidad de carácter general se puede explicar como la suma de muchas necesidades individuales iguales o como una necesidad individual generalizada en la que, por consecuencia, muchos individuos reconocen o identifican su propia necesidad. Desde luego, no todas las necesidades de carácter general pueden generar servicios públicos, sino sólo aquellas cuya satisfacción requiere del desarrollo de una actividad técnica.

El conjunto de personas que identifican su necesidad individual en la de carácter general a cuya satisfacción se destina un servicio público constituye su universo de usuarios potenciales.

### B. *La actividad satisfactora*

Otro elemento indispensable del servicio público viene a ser la actividad satisfactora de la necesidad individual generalizada; empero, no se trata de una actividad cualquiera sino de aquella, con una finalidad satisfactora, cuya ejecución requiere apearse a reglas o principios propios de ciencias, arte, industrias u oficios determinados, así como del uso de instalaciones, equipos, e instrumentos específicos, y de personal especializado; es decir, hablamos de una actividad satisfactora y técnica, diseñada para producir efectos útiles en un ámbito determinado.

### C. *El sujeto que desarrolla la actividad satisfactora*

Asimismo, se considera también elemento indispensable del servicio público a un prestador del mismo, quien debe, por tanto, realizar la actividad satisfactora de la necesidad de carácter general. Tal consideración es indiscutible, toda vez que sin la actuación de dicho prestador o sujeto que desarrolla la actividad satisfactora no puede prestarse el servicio público.

### D. *Los recursos requeridos en la prestación del servicio*

De la misma manera, los recursos requeridos en la prestación del servicio público representan otro de sus elementos indispensables, ya que sin

el personal, las instalaciones, maquinaria, herramienta, mobiliario, equipo, capital y, en fin, el mínimo de recursos humanos, materiales y financieros, requeridos en cada caso, no podrá operarse ningún servicio.

#### E. *El régimen jurídico especial*

La prestación del servicio público se sujeta a un régimen especial que implica la intervención estatal y, cuando menos en parte, es de derecho público y, por consiguiente, resulta exorbitante del derecho privado, cuya justificación radica en la desigualdad de los intereses involucrados en tal servicio, como son los de los usuarios, los del prestador del servicio, los de la sociedad y los del Estado, razón por la cual se suele considerar a dicho régimen jurídico especial como elemento indispensable del servicio público. En opinión de Gastón Jèze:

Decir que, en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos del derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico.<sup>6</sup>

#### 4. *División del servicio público*

Para la determinación del carácter público de un servicio dado se han propuesto diversos criterios en cuyos extremos se encuentran el orgánico o subjetivo y el funcional u objetivo; conforme al primero, el acento público o privado de un servicio lo da la naturaleza del órgano o sujeto a quien se atribuye su prestación; por tanto, será público el servicio prestado por un sujeto de derecho público y privado, el que está a cargo de un particular. En cambio, según el criterio funcional u objetivo, un servicio será público si tiene por objeto satisfacer una necesidad de carácter general.

La conciliación de ambos criterios se logra mediante la división del servicio público en dos categorías o tipos, a saber: servicio público “propio” y servicio público “impropio”; el primero atribuido al Estado, el segundo a los particulares.

6 Jèze, Gastón, *Principios generales de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1949, t. II, vol. 1, p. 4.

### A. *Servicio público “propio”*

Se identifica como servicio público “propio” o “propiamente dicho”, aquél que satisface necesidades de carácter general y es prestado por el Estado, ya sea directamente por medio de la administración pública o indirectamente a través de particulares a quienes se delega su prestación. Se trata pues de la actividad satisfactora de una necesidad de carácter general, atribuida por ley a una persona de derecho público, sin perjuicio de que su desempeño se delegue o no a particulares, por medio de algún mecanismo como la concesión.<sup>7</sup>

Gastón Jèze advierte que en la práctica no existe más servicio público propiamente dicho, o sea servicio público propio, que el determinado por la ley, porque “...el servicio público es una creación artificial del legislador, quien es el único que puede instituirlo y otorgar discrecionalmente ese carácter a una actividad cualquiera.”<sup>8</sup>

En este orden de ideas, la creación de todo servicio público entraña, —según Jèze— la decisión del poder público de que se satisfaga una específica necesidad de interés general, mediante el procedimiento del servicio público; el acto que lo crea o suprime es una ley en el sentido material y formal de la palabra.

El artículo 28 de la Constitución General de la República establece al respecto: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.”

### B. *Servicio público “impropio”*

Existe una difundida creencia de que un servicio público es toda actividad destinada al público, sin importar la persona jurídica que lo asuma y preste, ni si tal actividad está considerada por la norma jurídica como servicio público, porque lo que cuenta es que el destinatario del servicio sea el público. A juicio del profesor italiano Arnaldo de Valles pueden llamarse:

7 “Pueden llamarse servicios públicos en sentido propio los que son públicos aún en el aspecto subjetivo, por ser éste el elemento que determina el carácter público de diversos institutos.” Valles, Arnaldo de, “I Servizi Pubblici”, *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, bajo la dirección de V. E. Orlando, Milán, 1930, vol. 6o., p. 396. “Servicios públicos propios son los que presta o debe prestar el Estado directamente o por concesionarios.” Bielsa, Rafael, *Ciencia de la administración*, Rosario, 1937, p. 63.

8 Jèze, Gastón, *Los principios generales del derecho administrativo*, Madrid, 1928, p. 290, trad. García Oviedo, Carlos.

...servicios públicos en sentido impropio los que subjetivamente son actividad privada, y obtienen el nombre, no la calidad, de la tradición y del uso común, en vista de su función, pero que, aun como actividad privada, hállanse sujetos a un especial régimen público, dado que por el derecho público pueden regirse muchas de las relaciones entre sus sujetos y las personas jurídicas públicas, por una parte, y los particulares destinatarios del servicio, por otra.<sup>9</sup>

De esta suerte la noción del servicio público “impropio” o “impropiamente dicho” sirve de puente entre la actividad pública y la actividad comercial privada, en cuya frontera se ubica.

### C. *Caracteres comunes al servicio público propio y al impropio*

El servicio público, sin importar que sea propio o impropio, se caracterizaría, en consecuencia, por tres factores: estar destinado al público, satisfacer una necesidad de carácter general y someterse a un régimen exorbitante del derecho privado. Dicho de otra manera: el carácter público de un servicio no lo determina quien sea el prestador del mismo, ni el reconocimiento de la ley, ni ningún otro factor distinto a los tres antes mencionados.<sup>10</sup>

### D. *Características distintivas del servicio público propio y del impropio*

Existen peculiaridades que distinguen al servicio público propio del impropio, por ser las distintivas de cada uno de ellos. Así, el primero se caracteriza por ser creación de la ley y estar atribuido al Estado, quien lo desempeña directamente por sí, o indirectamente por medio de particulares.

Por su parte, el servicio público impropio se distingue por no ser una creación de la ley sino derivar de un permiso o autorización que otorga la autoridad para destrabar el ejercicio de un derecho individual limitado, así como por tratarse de una actividad destinada al público que sin estar reservada al Estado se sujeta a su regulación y vigilancia. Si bien la prestación del servicio público impropio no se atribuye al sector público, ello no impide que éste eventualmente lo llegue a prestar en concurrencia con los particulares.

9 Vid. Valles, Arnaldo de, *op. cit.*, vol. 6, p. 396.

10 En este sentido: Greca, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2a. ed., Santa Fe, 1943, t. III, pp. 194-195.

### E. *Otras denominaciones del servicio público impropio*

Numerosos autores coinciden con la tesis de Arnaldo de Valles acerca de la existencia de servicios que, bajo los criterios orgánico, subjetivo y legal, no pueden considerarse como públicos, a pesar de su semejanza con los propiamente dichos; pero no están de acuerdo en emplear el calificativo de “impropios”, el cual ha generado la acuñación de diferentes denominaciones, tales como “servicios públicos virtuales”, “servicios públicos industriales y comerciales”, “servicios de interés público” y “servicios reglamentados”.

### 5. *Clasificación del servicio público*

Numerosas son las clasificaciones del servicio público registradas en la doctrina, de las cuales recordamos las formuladas en atención a las características de sus usuarios, al ejercicio de autoridad, su aprovechamiento, al carácter de la prestación, a su importancia, al carácter de la necesidad que satisfacen a su régimen jurídico, a la jurisdicción del servicio, a la competencia económica, y al prestador del servicio.

#### A. *Por las características de los usuarios*

El servicio público será *uti singuli* si tiene usuarios determinados, como es el caso del servicio público de agua potable. En cambio, cuando el servicio público se presta genéricamente a toda la población sin que se identifique individualmente a quienes son sus usuarios, hablamos de un servicio público *uti universi*, tal como ocurre en el servicio de alumbrado público que se presta, a quienquiera que acceda a la vía pública, sin determinar de quién se trata.

#### B. *Por el ejercicio de autoridad*

Si su prestación implica o no el ejercicio de autoridad, distinguimos, por una parte, el servicio público de gestión pública, en el cual, como dice Serra Rojas, es indispensable el ejercicio del poder administrativo,<sup>11</sup> como en el servicio de seguridad pública, estaremos frente a un servicio público de gestión pública. En cambio, cuando la prestación del servicio público no entraña el ejercicio de autoridad pública, lo clasificamos como

11 Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, op. cit.*, t. I, p. 121.

servicio público de gestión privada, así sucede en el que prestan los “mozos de cordel” o “cargadores”, en las terminales de transporte y centros de abasto.

### C. *Por razón de su aprovechamiento*

En razón del aprovechamiento o utilización del servicio público, éste resulta clasificable en voluntario y obligatorio; el primero se da cuando el usuario lo utiliza sin ninguna coacción, tal y como acontece, por ejemplo, en el servicio público telefónico. En cambio, en algunos servicios públicos su empleo es obligatorio para determinadas personas; en esa situación quedan, por ejemplo, los niños en edad escolar, respecto del servicio público de educación primaria, por cuya razón, a este tipo de servicios se le clasifica como obligatorio.

### D. *Por el carácter de la prestación*

Atendiendo a otros aspectos de la voluntariedad y de la obligatoriedad del servicio público, pero atinentes no a su empleo por parte del usuario sino el carácter de su prestación, algunos autores clasifican también al servicio público en voluntario y en obligatorio; el primero, es aquél que por no estar formalmente creado por el Estado, la administración pública de manera discrecional determina si asegura o no su cumplimiento. En esta clasificación sólo caben algunos de los llamados servicios públicos impropios.

En cambio, en la clasificación de los servicios públicos obligatorios —en atención al carácter de la prestación— se sitúan los formalmente creados por el Estado como tales. Respecto de lo anterior, cabe preguntar si el Estado tiene o no obligación de asegurar la prestación de los servicios públicos que se proporcionan a través de las lecherías, de las panaderías, de las carnicerías, de las tortillerías y demás establecimientos similares que, sin estar erigidos formalmente en servicios públicos propios, satisfacen importantísimas necesidades de carácter general.

Sin discusión, el aseguramiento de tales servicios es un deber moral del Estado, por lo cual, los únicos servicios públicos que pueden considerarse como voluntarios o discrecionales, para el Estado, son los que satisfacen necesidades de carácter general pero de índole superflua como, por ejemplo, algunas de las relativas a la ocupación de tiempo libre.

### E. *Por razón de su importancia*

Con este criterio, los servicios públicos se suelen clasificar en indispensables, secundarios y superfluos.

Algunos autores refieren estas clasificaciones, en nuestra opinión indebidamente, a la importancia que cada servicio representa para el Estado, cuando en rigor lo que deben reflejar es la trascendencia de la necesidad de carácter general a satisfacer; sin perjuicio de que, excepcionalmente, unos servicios considerados como indispensables en una parte o época, puedan ser considerados como secundarios o superfluos en otro lugar o tiempo, y al contrario.

### F. *Por el horario y calendario de su prestación*

En atención al horario y calendario de su prestación, los servicios públicos se pueden clasificar en constantes, cotidianos, intermitentes y esporádicos; los primeros son aquéllos cuya prestación es a todas horas, durante todos los días, semanas y meses del año; ejemplos: los servicios de tránsito y de drenaje. Cotidianos son los de prestación diaria durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado; ejemplos: transporte urbano y alumbrado público.

Se consideran servicios públicos intermitentes aquéllos cuya prestación no es diaria sino sólo algunos días de la semana, o dentro de un horario limitado, como en el servicio de banca; y en otros casos no se presta en todos los meses del año, como el servicio de educación primaria. Finalmente, servicios públicos esporádicos vienen a ser los que, a pesar de lo permanente de su oferta, sólo se prestan cuando aparece la necesidad, tal es el caso del servicio contra incendio, el de rescate de personas atrapadas, y el de vacunación antirrábica, entre otros.

### G. *Por razón de su cobro*

Conforme a este criterio clasificador, los servicios públicos pueden ser gratuitos u onerosos, los primeros vienen a ser los financiados totalmente con recursos fiscales, por cuya razón no se cobra al usuario por acceder a su utilización, como son generalmente los *uti universi* y algunos de los servicios *uti singuli*, entre los que podemos mencionar el de educación primaria.

Onerosos son aquéllos en que los usuarios deben pagar por su utilización, de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad compe-

tente, aun cuando se trate de servicios públicos fuertemente subvencionados, ya que el acceso no es libre, sino supeditado al pago de una cuota, como en el servicio de transporte colectivo Metro.

#### H. *Por el régimen jurídico del servicio*

De acuerdo a la naturaleza del régimen jurídico al que se somete el servicio público se puede clasificar en el de régimen jurídico público y el de régimen jurídico mixto, es decir, de derecho público y de derecho privado, en el que se consideran todos los servicios públicos impropios o virtuales —incluidos los industriales y comerciales—, así como los propiamente dichos operados bajo el régimen de concesión o de gestión interesada.

#### I. *Por razón de la competencia económica*

Bajo este aspecto, los servicios públicos se clasifican según haya uno sólo, pocos o muchos prestadores, en los de régimen de monopolio —el de correos—; de régimen de oligopolio —el de telefonía celular—; y de régimen de competencia, como es el servicio de taxis, entre otros.

#### J. *Por la titularidad o jurisdicción del servicio*

Otra forma de clasificar los servicios públicos se refiere a la instancia gubernamental a que corresponde su aseguramiento, regulación y control, conforme a la cual se agrupan en generales —también llamados nacionales o federales—; regionales —a los que igualmente se denomina estatales o provinciales—; municipales o locales, y concurrentes, según esté a cargo del gobierno general del país; del departamento, región, provincia o entidad federativa, o del municipal, o bien concurren en coordinación las tres instancias, a su aseguramiento, regulación y control.

#### K. *Por razón del prestador del servicio*

En atención al prestador del servicio público, éste puede clasificarse en servicios prestados por entes de derecho público y servicios a cargo de particulares; los primeros pueden prestarse por una dependencia de la administración pública centralizada, por un órgano desconcentrado, por un organismo público descentralizado, por una sociedad nacional de crédito, por una sociedad de Estado, constituida como sociedad mercantil o civil, o bien, mediante un fideicomiso.

Los servicios prestados por particulares incluyen tanto los prestados por personas físicas como por personas morales, independientemente de que estas últimas se constituyan en matrices del derecho privado o del derecho social, que operan bajo el régimen de concesión, arrendamiento, locación, concierto, permiso, licencia, autorización, o gestión interesada.

## 5. *Concepto de empresa pública*

En cuanto a la empresa pública o, mejor dicho, empresa en mano pública, podemos explicarla como la reunión organizada de recursos —humanos, financieros y materiales— bajo el control permanente de un sujeto de administración pública con el propósito de producir y distribuir bienes y servicios.<sup>12</sup>

## 6. *Formas de gestión de la empresa pública*

Diversas son las formas de gestión de la empresa en mano pública señaladas en el derecho comparado; en México se pueden emplear para tal fin, el órgano constitucional autónomo, la dependencia de la administración centralizada, el órgano desconcentrado, el organismo descentralizado, la sociedad nacional de crédito, la sociedad mercantil, la sociedad civil, la asociación civil y el fideicomiso.

### A. *El órgano constitucional autónomo*

Doctrinalmente, los órganos constitucionales autónomos vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.<sup>13</sup>

En México aparece la figura del órgano constitucional autónomo como una forma más de gestión de la empresa pública, al utilizarse para

12 Preferimos la expresión *empresa en mano pública* para incluir en ella, sin contradicción alguna, a la empresa acuñada en troquel de derecho privado, por ejemplo el de la sociedad anónima, bajo tutela y control permanente de un sujeto de administración pública. Cfr. Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán* (trad. Horacio H. Heredia) y Krotoschin, Ernesto, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, t. IV, p. 179.

13 Vid. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 244.

la nueva configuración del Banco de México, dispuesta en la reforma del artículo 28 constitucional publicada el 20 de agosto de 1993, conforme a la cual:

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.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establecen las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

La existencia de los organismos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina, entre otras razones, por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.<sup>14</sup>

14 *Idem*, pp. 252-255.

## B. *El organismo público descentralizado*

Indudablemente, una de las figuras jurídicas más empleadas por el Estado mexicano para realizar no sólo la prestación directa de servicios públicos sino para desarrollar la gestión de todo tipo de empresa en mano pública ha sido el organismo público descentralizado, persona jurídica de derecho público, que junto con la empresa de participación estatal y el fideicomiso público, vienen a ser las únicas alternativas de forma de gestión de la administración pública previstas en nuestro orden jurídico, para el universo de las mal llamadas entidades paraestatales a que alude el artículo 90 constitucional.

En México, el organismo público descentralizado surge al amparo de la teoría jurídica de la descentralización administrativa por servicio, explicable ésta como una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se otorga personalidad jurídica y patrimonio propios a ciertos entes, confiriéndoles, además, autonomía orgánica relativa respecto del órgano central, para encargarles actividades técnico-administrativas específicas.

En Francia, la personificación de los servicios públicos dio origen a la descentralización administrativa por servicio, habida cuenta que la prestación de algunos de tales servicios se hizo posible mediante la creación de sendas personas jurídicas de derecho público, dotadas de relativa autonomía jurídica, financiera y técnica.

Diversas denominaciones recibe en el derecho comparado el órgano creado bajo el esquema de la descentralización administrativa por servicio: establecimiento público en Francia, organismo autónomo en España, ente autárquico en Argentina, ente autónomo en Uruguay, corporación pública en Inglaterra, y organismo público descentralizado en México, el cual comparte con sus homólogos las características siguientes: creación mediante ley o decreto, personalidad jurídica propia, patrimonio propio, estatuto y regulación propios, realización de una actividad técnica, tutela y vigilancia por parte de la administración central, y relativa autonomía en diferentes aspectos.

Merced a su autonomía jurídica, el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio, y en razón de su autonomía técnica, disfruta de una reglamentación propia y específica.

### C. *La empresa de participación estatal*

En sentido amplio, empresa de participación estatal es toda sociedad, sin importar su naturaleza, en la que el Estado y/o cualesquiera otras personas de derecho público creadas por éste, conjunta o separadamente, sean propietarios de varias o de todas las acciones o partes de su capital social; empero, nuestra legislación sólo somete a un régimen jurídico de derecho público, o cuando menos exorbitante del derecho privado, a aquellas empresas en las que la participación estatal sea mayoritaria y permanente.

A la luz de nuestra legislación federal vigente podemos distinguir, dentro de las empresas de participación estatal y las asimiladas a ellas, las constituidas en los moldes tradicionales del derecho privado y las acuñadas en los troqueles del derecho público; las primeras son las configuradas como asociaciones civiles o sociedades civiles o mercantiles; las otras son las conformadas como sociedades nacionales de crédito.

Como en otros muchos países, el derecho privado aporta en México sus prototipos societarios para conformar en ellos una parte importante de la llamada empresa pública o, mejor dicho, empresa en mano pública, para soslayar la objeción de que no puede ser pública la empresa constituida como sociedad de derecho privado.

De acuerdo con nuestra legislación federal, son empresas de participación estatal mayoritaria constituidas en los moldes del derecho privado —o se asimilan a ellas— las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las asociaciones civiles y las sociedades a que se refieren la fracción II y el párrafo final del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya por tratarse de empresas de seguros, de fianzas, o de organizaciones auxiliares de crédito, constituidas como sociedades anónimas, bien por ser instituciones de diversa índole, conformadas como asociaciones civiles o sociedades civiles o mercantiles y, por tanto, de derecho privado.

En consecuencia, estimamos inadmisibles considerar a las empresas de participación estatal creadas en los moldes del derecho privado, como personas jurídicas de derecho público, pues como afirma el profesor Acosta Romero: “La personalidad de estas sociedades se deriva no de un acto de Derecho Público, como en los organismos descentralizados, sino

de llenar los requisitos exigidos por la ley mercantil, en iguales condiciones que las demás sociedades”.<sup>15</sup>

En consecuencia, se trata de personas de derecho privado sujetas, como lo acabamos de señalar, a un régimen jurídico híbrido específico, exorbitante del derecho privado.

#### D. *Las sociedades nacionales de crédito*

Un tipo especial de empresa de participación estatal mayoritaria es la sociedad nacional de crédito, misma que, a diferencia de las demás, se configura como persona de derecho público, conforme a un esquema societario diseñado a finales de 1982, a raíz de la efímera estatización de la banca, como una forma de personificación del servicio público de banca y crédito. La vigente Ley de Instituciones de Crédito tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, el cual sólo puede ser prestado por instituciones de banca de desarrollo y por instituciones de banca múltiple.

Las instituciones de banca de desarrollo, conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la ley de la materia, son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito —y por tanto, personas de derecho público, aun cuando el precepto legal no lo precise—, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas. Su inspección y vigilancia se realiza conforme a la referida Ley, por no serles aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El troquel de la sociedad nacional de crédito admite la participación de los particulares en un 34% de su capital social, a través de la suscripción de los certificados de aportación patrimonial de la serie “B”, el restante 66% del capital social está representado por la serie “A” de dichos certificados, los cuales sólo pueden ser suscritos por el gobierno federal.

### III. EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Hoy en día, contrariamente a lo ocurrido al inicio de la utilización industrial de la energía eléctrica, la actividad de las instituciones que prestan este servicio público está ampliamente reglamentada. En algunos países, el Estado, el municipio y las empresas privadas concurren a la

15 Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975, p. 113.

prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica; en otros, como sucede actualmente en México, el único prestador de este servicio público es el Estado.

El servicio público del suministro de energía eléctrica se sujeta a régimen de derecho público con la obvia intención de garantizar el interés público, en ocasiones gravemente vulnerado por la actitud de las empresas privadas dedicadas a la generación, distribución y suministro de energía eléctrica, lo que, en buena medida, ha provocado su nacionalización en diversos países que han reservado exclusivamente el Estado su manejo, por tener la industria eléctrica una evidente situación estratégica.

Las necesidades de carácter general a cuya satisfacción se dedican diversos servicios públicos son, en muchos casos, inducidas por el avance tecnológico; la necesidad que atiende el servicio público de suministro de energía eléctrica es una muestra clara de ellas, porque hace un siglo prácticamente no existía dicha necesidad y, hoy en día, la humanidad no puede desarrollar sus actividades cotidianas sin contar con el fluido eléctrico.

### 1. *Datos históricos*

En la República Mexicana, la primera planta generadora de energía eléctrica de que se tenga memoria, se instaló al parecer con una capacidad de 1.8 kilovatios, para la iluminación de una fábrica textil de León, Guanajuato, en 1879; diez años después, en Batopilas, Chihuahua, se instaló la primera planta hidroeléctrica, con capacidad de 22 kilovatios.<sup>16</sup>

La instalación de plantas generadoras de electricidad se propagó a principios del siglo XX a distintos puntos de la República, especialmente para uso de instalaciones mineras y fabriles, como la fábrica de sombreros de cárcamo en Puebla, la de papel de San Rafael, y la de yute de Santa Gertrudis; así como la planta de vapor, de 2,240 kilovatios, instalada en la ciudad de México para alumbrado público y doméstico, utilizada también como fuerza motriz del transporte público de tranvías.

### 2. *Definición del servicio público de suministro de energía eléctrica*

Entendemos al servicio público de suministro de energía eléctrica, como una actividad técnica, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de energía eléctrica, mediante la generación, compra,

16 Franco Pedroza, Adolfo, "El sistema nacional de suministro de energía eléctrica", *Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo de la Industrialización*, Naucalpan, México, 1970, p. 3.

conducción, transformación, distribución y abastecimiento de dicho fluido; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona que satisfaga los requisitos preestablecidos.<sup>17</sup>

### 3. *Ubicación en la división y clasificación del servicio público*

Se inserta el de suministro de energía eléctrica en el campo del servicio público propio o propiamente dicho, catalogado, de acuerdo a las diversas clasificaciones del servicio público, como *uti singuli*, indispensable; en México, de gestión directa del Estado —en otros países queda a cargo del Estado—; voluntario para el usuario y obligatorio para el Estado, constante, oneroso, sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, y prestado en monopolio.

### 4. *El servicio público de suministro de energía eléctrica en México*

México recibe el siglo XX con una capacidad instalada para la generación de veinte mil kilovatios de energía eléctrica; 30 años más tarde ya rebasaba el medio millón, cuyo 80% correspondía a dos empresas extranjeras, a pesar de lo cual no se había sistematizado la regulación jurídica de tan importante actividad y mucho menos la del servicio público de suministro de energía eléctrica, circunstancia que provoca un crecimiento anárquico en este ramo, dadas las técnicas distintas adoptadas por las diversas empresas prestadoras del servicio, lo que durante muchos años dificultó grandemente su interconexión.

Da principio en México el diseño e instrumentación de una política económica sobre la generación, conducción, transformación, distribución y suministro de energía eléctrica, en la década de los treinta, con el ánimo de acabar con la improvisación y anarquía imperantes. Tal política incipiente se advierte en la regulación tarifaria decretada por el Ejecutivo Federal y en la Ley de la Industria Eléctrica de los años treinta, así como en la adopción de un esquema de servicio público monopólico regulado y vigilado por el Estado.<sup>18</sup>

17 Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (Servicios Públicos)*, op. cit., 1995, pp. 333-334.

18 Cfr. Lara Bautell, Cristóbal V., "La industria de energía eléctrica", *México: 50 años de Revolución, I. La economía*, FCE, 1960, p. 244.

En consonancia con su política económica en materia de energía eléctrica, el gobierno federal crea en México la Comisión Federal de Electricidad, mediante un decreto-ley publicado el 24 de agosto de 1937; al año siguiente, el 31 de diciembre de 1938, se expide una nueva Ley de la Industria Eléctrica y, años más tarde, el 11 de enero de 1949 se expide el Decreto que establece las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como organismo público descentralizado.

En 1960, el gobierno de la República jerarquizó al suministro de energía eléctrica como un servicio público de la mayor importancia, por cuya razón determinó su nacionalización a fin de que, en concordancia con el artículo 27 constitucional, con un amplio sentido social y sin propósito de lucro, fuese accesible al mayor número posible de habitantes.

En este orden de ideas, el gobierno federal adquirió la casi totalidad de las acciones de las dos empresas extranjeras que generaban la mayor parte del fluido eléctrico en el país: la *American Foreign Power Company* y la *Mexican Light Power Company*, así como las filiales de esta última: Compañía Meridional de Fuerza, S. A., Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S. A., y Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.

Adicionalmente a las anteriores medidas, la CFE asumió el control de casi todas las pequeñas empresas dedicadas al servicio público de suministro de energía eléctrica, como las de Campeche, Fresnillo, Hidalgo, Los Mochis, Oaxaca, Sabinas y Zamora, entre otras, con lo cual prácticamente quedó en mano pública la generación y suministro de energía eléctrica en el país.

El proceso de nacionalización de este servicio público, culminó el 29 de diciembre de 1960, con la siguiente adición, aún vigente, al artículo 27 constitucional:

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

A continuación habremos de analizar algunos de los aspectos más relevantes del servicio público de suministro de energía eléctrica en México, como son su forma de gestión, caracteres esenciales, régimen económico, régimen jurídico, requisitos para su uso y tarifa.

### A. *Forma de gestión*

Por disponerlo así la Constitución General de la República, el servicio público de suministro de energía eléctrica lo presta directamente el Estado. A cuyo efecto se cuenta con dos organismos públicos descentralizados, ambos con personalidad jurídica y patrimonio propios: la “Comisión Federal de Electricidad”, y “Luz y Fuerza del Centro”.

El más grande de los dos organismos prestadores del servicio público de energía eléctrica es la CFE, cuya junta de gobierno se integra con los secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien la preside. También son miembros de la Junta de Gobierno, el director general de Petróleos Mexicanos y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo del organismo.

La Junta de Gobierno de Luz y Fuerza del Centro también es presidida por el secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y además concurren a su integración sendos representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Comercio y Fomento Industrial y de Agricultura y Recursos Hidráulicos; así como el director general de la CFE y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rija las relaciones laborales en el organismo.

### B. *Caracteres esenciales*

En materia de suministro de energía eléctrica, se configuran en México los caracteres señalados por la doctrina como esenciales para el servicio público, habida cuenta que en su prestación existe generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, permanencia y mutabilidad.

El artículo 25 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, establece la generalidad y la igualdad o uniformidad de dicho servicio al ordenar al prestador del servicio “suministrar energía eléctrica a todo el que la solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria”.

En cuanto al carácter esencial de continuidad del servicio que nos ocupa, está implícito en el artículo 27 de la referida Ley, al eximir al prestador del servicio de responsabilidad por las interrupciones en el servicio, únicamente en tres casos: por causas de fuerza mayor o caso fortuito; por trabajos de mantenimiento, reparación, ampliación o modificación de ins-

talaciones, mediante aviso previo dado con anticipación de 24 a 48 horas; por defectos en las instalaciones del usuario o por su negligencia o culpa.

Se comprueba la regularidad en el servicio público de suministro de energía eléctrica, porque se presta conforme a reglas contenidas en las leyes y reglamentos a que está sujeto.

Se infiere el carácter permanente del servicio en comentario del hecho de que no se habrá de suprimir en tanto subsista la necesidad de carácter general respectiva. En tanto que su mutabilidad queda establecida expresamente en el artículo 5o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que a la letra dice:

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.

### C. *Régimen económico*

Opera en México el servicio público de suministro de energía eléctrica bajo el régimen de monopolio, toda vez que sólo el Estado puede suministrar a los consumidores la energía eléctrica.

### D. *Régimen jurídico*

En México, el régimen jurídico del servicio público de suministro de energía eléctrica, está regulado en su mayor parte por normas de derecho público. El artículo 44 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ordena:

En todos los actos, convenios y contratos en que intervenga la Comisión Federal de Electricidad, serán aplicables las leyes federales conducentes y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación.

La aplicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica —según su artículo 44— y de sus disposiciones reglamentarias es de competencia del Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Energía, y de Hacienda y Crédito Público.

### E. *Requisitos para el uso del servicio*

El aspirante a usuario del servicio público de suministro de energía eléctrica, para acceder al mismo, deberá contar con instalación eléctrica que cumpla las normas técnicas reglamentarias; celebrar contrato con el prestador del servicio, y garantizar sus obligaciones derivadas del mismo, mediante depósito cuyo monto se determina en las reglas de aplicación de la tarifa respectiva.

### F. *La tarifa del servicio*

A partir de 1989, la tarifa del servicio público de suministro de energía eléctrica se inserta en la especie doctrinal de tarifa reglamentaria, porque se aprueba, ajusta o reestructura, en el seno de la administración pública federal, concretamente fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, y de Comercio y Fomento Industrial, a propuesta de los organismos prestadores del servicio. Anteriormente, durante algunos años, tuvo carácter de tarifa ley.

## IV. LA EMPRESA PÚBLICA PETRÓLEOS MEXICANOS

En México la empresa pública por antonomasia viene a ser Petróleos Mexicanos, quien junto con sus organismos subsidiarios, se encarga de realizar las actividades que la Constitución reserva en exclusiva al Estado en materia de petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica.

En nuestro país, la regulación jurídica de los recursos petroleros se encuentra, desde la época colonial, fuertemente vinculada a la idea del *dominium eminens* y, por ende, de la soberanía, habida cuenta que, en su interpretación moderna, como afirma Miguel S. Marienhoff “El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados”.<sup>19</sup>

### *Datos históricos*

Las Reales Ordenanzas para la dirección, régimen y gobierno del importante cuerpo de la minería de la Nueva España y de su Real Tribunal

19 Marienhoff, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960, p. 37.

General, ya se ocupaban, en sus títulos 5o. y 6o., del régimen jurídico de los bitúmenes o jugos de la tierra, que formaban parte del patrimonio real y podían darse en propiedad a los particulares.

Consumada la independendencia de México, las referidas ordenanzas continuaron vigentes en su esencia, durante sesenta y tres años, aun cuando con la sustitución del Real Tribunal de Minería por las Diputaciones de Minería, establecidas en cada entidad federativa para el ejercicio de la función de expedir los títulos de las minas y, desde luego, la transformación de los derechos del Rey, del Real Patrimonio y la Real Corona en los derechos de la nación, que se arrogó los derechos, propiedades y obligaciones que por sí y ante sí habían asumido los monarcas españoles, sin más apoyo que el derecho de conquista y la bula *Inter-Caetera* del 4 de mayo de 1493, del papa Alejandro VI.

El sedicente emperador Maximiliano, por considerar que las Ordenanzas de Minería no regulaban el laboreo de las sustancias que no son metales preciosos, dispuso en su decreto expedido el 6 de julio de 1865,

...nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo o lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alumbre, kaolín y piedras preciosas, sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento...

Fue en el porfiriato, durante el interregno de Manuel González, cuando se abolió el centenario dominio eminente, al expedirse el 22 de noviembre de 1884, el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 1o. dispuso:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar:

I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra.

(.....)

IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

Tan descomunal atraco a la nación en perjuicio de su patrimonio y de su soberanía, y en beneficio de intereses extranjeros, no requiere comentario. Fue necesaria una cruentísima revolución para que la nación reivindicase su dominio directo sobre tan estratégicos energéticos y demás recursos no renovables.

Para acelerar la entrega del país a los intereses extranjeros, el 24 de diciembre de 1901 se expide la Ley del Petróleo que promueve el otorgamiento de concesiones a empresas extranjeras. Con el mismo criterio, el 23 de noviembre de 1909 se expide una nueva Ley Minera.

Pudiera decirse que la lucha reivindicatoria del petróleo se inicia formalmente el 12 de diciembre de 1914 con el Plan de Guadalupe, cuyo texto garantiza la revisión de las leyes relativas a la explotación de minas y petróleo. Pocos días después, el 7 de enero de 1915, el Primer Jefe, Venustiano Carranza, expide un decreto que dispone se suspenda la explotación de petróleo en toda la República; y, el 19 de marzo del mismo año, dicta un acuerdo para crear la Comisión Técnica del Petróleo.

El 31 de agosto de 1916, mediante decreto que declara nulas las leyes o disposiciones que hubieren dictado o en lo sucesivo dictaren los gobiernos de los estados, relativas al ramo de fomento —inclusive en el rubro del petróleo—, se reserva a la federación la competencia de regular la actividad petrolera.

El 5 de febrero de 1917, al promulgarse la nueva Constitución, en los términos de su artículo 27, la nación reivindica su dominio eminente sobre el petróleo, conforme al texto del dictamen previamente rendido por la Comisión de Diputados Constituyentes encabezada por Francisco J. Múgica.

Mediante acuerdo presidencial del 21 de julio de 1920, se crea la Junta Consultiva del Petróleo, en sustitución de la Comisión Técnica del Petróleo, emitiéndose su Reglamento el 5 de agosto del mismo año.

El 26 de diciembre de 1925 se promulga la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que reitera el dominio directo de la nación sobre el petróleo. Sin embargo, mediante reforma de sus artículos 14 y 15, decretada el 3 de enero de 1928, se confirmaron las concesiones otorgadas a las compañías petroleras, antes de la promulgación de la Constitución de 1917.

El 31 de diciembre de 1925 se emite el decreto que crea el Control de Administración del Petróleo Nacional, directamente dependiente del Poder Ejecutivo Federal.

Mediante decreto del 28 de diciembre de 1933, se autoriza al Ejecutivo Federal a constituir una sociedad que regule el mercado interior del petróleo y sus derivados (Petróleos de México, S. A.).

El 25 de septiembre de 1934 se expide el decreto en virtud del cual se procede a la liquidación del Control de Administración del Petróleo Nacional, cuyas funciones las absorbe Petróleos de México, S. A.

El 30 de enero de 1937 se crea la Administración General del Petróleo Nacional, para explotar las reservas nacionales, regular el mercado y fomentar la industria.

El 18 de marzo de 1938, se expide el decreto expropiatorio, a favor de la nación, de los bienes de 17 compañías petroleras que, a través de sus filiales, representaban el 93.4% de la Industria Petrolera Mexicana; y, al día siguiente, se crea el Consejo Administrativo del Petróleo, al que se encarga de manera provisional la administración de los bienes expropiados.

Mediante decreto del siete de junio de 1934, se crea Petróleos Mexicanos, como institución pública con personalidad jurídica y patrimonio propios, que sustituye al Consejo Administrativo del Petróleo en el manejo de la industria petrolera expropiada el 18 de marzo de 1934. En la misma fecha, se crea otra institución pública, la Distribuidora de Petróleos Mexicanos, a cuyo cargo queda la distribución de los productos petroleros generados por las instituciones públicas.

El 8 de agosto de 1940, mediante decreto que liquida a la Distribuidora de Petróleos Mexicanos y a la Administración General del Petróleo Nacional, prácticamente se unifica en Petróleos Mexicanos el manejo de toda la industria petrolera nacional.

Una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, expedida el 2 de mayo de 1941, considera de utilidad pública a la industria, permite concesiones hasta por 50 años en favor de los mexicanos, para refinerías, oleoductos y redes de gas, e incorpora al gas artificial al patrimonio de Petróleos Mexicanos.

La nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, del 27 de noviembre de 1958, reserva en exclusiva a la nación la totalidad de la industria petrolera, la del gas artificial y la de la petroquímica básica, es decir, los derivados industriales de los hidrocarburos, susceptibles de servir como materias primas básicas. Esta Ley cancela todas las concesiones del ramo.

Con la reforma del 6 de enero de 1960 el artículo 27 constitucional, se establece que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada el 6 de febrero de 1971 —abrogada por la vigente Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos

y Organismos Subsidiarios—, definía a dicha institución como un organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

## V. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

El texto original de la Constitución de 1917, venimos de insinuarlo, careció de un sistema regulatorio del servicio público y de la actividad empresarial del Estado, empero, sus artículos 27, 28, 73, fracciones X y XVIII, 123 y 134 vinieron a ser las bases sobre las que posteriormente se estructuró su marco normativo.

En la versión original de la ley fundamental de 1917, la mayor aproximación al tema de la empresa pública se da en su artículo 28, que a la sazón ya proscribía las prácticas monopólicas, con excepción —entre otras— de las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes por medio de un solo banco bajo el control del gobierno federal, cuyo establecimiento se hizo figurar en las fracciones X y XVIII del artículo 73 como facultades del Congreso.

En cuanto al servicio público entendido como actividad satisfactora de una necesidad de carácter general, el único precepto aplicable, contenido en el texto original de la Carta de 1917, se ubica en la fracción XVIII del artículo 123, por disponer, respecto de los movimientos de huelga:

“En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada por la suspensión del trabajo...”

En consecuencia, es dable decir que, en rigor, no existió en el texto original de la Constitución de 1917 una regulación específica del servicio y de la empresa públicos, y menos aún en el sector de la energía, sino que se vino a conformar mediante un largo —y en ocasiones contradictorio— proceso de adiciones y reformas a diversos artículos constitucionales que se mencionan a continuación:

### 1. *El artículo 3o. constitucional*

En el último párrafo del artículo 3o. constitucional se identifica como servicio público a la educación y, previamente, en el inciso b) de su fracción II, se determina que el criterio que la orientará será nacional, en

cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá al aprovechamiento de nuestros recursos, entre los cuales quedan incluidos, obvia y destacadamente, los ubicados en el sector de la energía.

## *2. El artículo 25 constitucional*

En su actual versión el artículo 25 constitucional precisa el modelo económico del Estado mexicano, el cual dista mucho de excluir al sector privado, al social o al público, de la gestión económica y, por el contrario, los compatibiliza en un esquema de economía mixta que reserva al Estado su rectoría, y las áreas estratégicas a la empresa pública, cuya actuación en las áreas prioritarias de desarrollo también prevé en coparticipación con los sectores social y privado.

## *3. El artículo 26 constitucional*

Con la reforma realizada al artículo 26 constitucional en 1983, se impuso al Estado la obligación de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que propicie un crecimiento económico sólido, dinámico, permanente y equitativo del país, a cuyo efecto se dispone la elaboración de un plan nacional de desarrollo al que deberán sujetarse los programas de la administración pública federal, entre los que están implícitos los de la empresa pública.

## *4. El artículo 27 constitucional*

En los términos actuales del artículo 27 constitucional, corresponde exclusivamente al Estado, a través de la empresa pública, la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos; el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear; así como la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

## *5. El artículo 28 constitucional*

En los términos vigentes del artículo 28 constitucional, de manera implícita se reserva al Estado, a través de la empresa pública, la prestación de los servicios públicos de correos, de telégrafos y radiotelegrafía y de suministro de energía eléctrica; así como la explotación del petróleo y

demás hidrocarburos, petroquímica básica y generación de energía nuclear, por considerarlas áreas estratégicas, y expresamente dispone en su párrafo quinto: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz desempeño 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.”

#### 6. *El artículo 73 constitucional*

Entre las facultades del Congreso General de la República, expresamente establecidas en el artículo 73 constitucional figuran las de legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, energía eléctrica y nuclear (fracción X); dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y especiales sobre energía eléctrica (fracción XXIX).

#### 7. *El artículo 90 constitucional*

La reforma del artículo 90 de la Constitución federal, publicada el 21 de enero de 1981, significó el reconocimiento constitucional de las entidades paraestatales —que en muchos casos personifican a la empresa pública—, y de la división de la administración pública en centralizada y paraestatal, como lo había hecho desde 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 8. *El artículo 93 constitucional*

Publicada el 31 de enero de 1974, la primer reforma del artículo 93 constitucional amplió la facultad de las Cámaras del Congreso de la Unión, para poder citar no sólo a los secretarios de Estado para informar cuando se discutiese una ley o se estudiase un negocio concerniente a sus respectivos ramos, sino también a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

La segunda reforma del artículo 93, contenida en el decreto publicado el 6 de diciembre de 1977, le adicionó un tercer párrafo para facultar a las

referidas cámaras legislativas a investigar a las mencionadas entidades del sector paraestatal, que vienen a ser casi la totalidad de las empresas públicas del país.

### 9. *El artículo 108 constitucional*

Como consecuencia de las reformas constitucionales publicadas el 28 de diciembre de 1982, el nuevo texto del artículo 108 considera entre los servidores públicos, a los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal —incluidos los de la administración paraestatal y, por ende, los de la empresa pública—, a quienes responsabilizó por los actos u omisiones en que incurrieren en el desempeño de sus respectivas funciones.

### 10. *El artículo 110 constitucional*

En cuanto al artículo 110 constitucional, la referida reforma de 1982 incluyó entre los sujetos de juicio político a los directores generales o sus equivalentes de toda empresa pública conformada de acuerdo a los esquemas de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

### 11. *El artículo 123 constitucional*

A raíz de la cuarta reforma del artículo 123 constitucional, publicada el 18 de enero de 1942, la aplicación de las leyes del trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, es decir, relativos a las empresas públicas de carácter federal.

### 12. *Al artículo 134 constitucional*

Después de su reforma publicada el 28 de diciembre de 1982, el artículo 134 constitucional sujeta rigurosamente a licitación pública no sólo los contratos relativos a la obra pública, celebrados por el gobierno, sino también por las empresas públicas, así como las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes y prestación de servicios de cualquier naturaleza contratadas por las mismas, “a fin de asegurar al

Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.

El artículo en análisis prevé, además, la posibilidad de no someter a licitación pública la adjudicación de los referidos contratos, cuando tal mecanismo no sea idóneo para asegurar al Estado las mencionadas condiciones y circunstancias, a cuyo efecto ordena en su párrafo tercero:

Las “leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”

El último párrafo del artículo 110 constitucional responsabiliza a los servidores públicos “del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”, al que pertenecen los artículos 108 y 110.

## VI. LA REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

Diversas leyes concurren a conformar el régimen jurídico mexicano del servicio y de la empresa públicos en el sector de la energía, las cuales podemos clasificar en tres grupos; el primero, conformado con la legislación dirigida a regular específicamente los de dicho sector; el segundo, integrado con las leyes que tienen por objeto normar la administración pública en general y, por ende, la empresa pública, incluida la del sector de la energía; y el tercer grupo, compuesto por los ordenamientos legales de amplio espectro, aplicables, entre otros ámbitos, a los del servicio público y de la empresa pública del sector de la energía.

### 1. *Legislación enfocada a regular específicamente la empresa y el servicio público en el sector de la energía*

En este grupo se incluyen:

#### A. *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*

Publicada el 22 de diciembre de 1975, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y reformada el 23 de diciembre de 1992, abrogó la Ley de la Industria Eléctrica del 31 de diciembre de 1938 y el Decreto que estableció las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad de 11 de enero de 1949.

Después de su citada reforma, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica conserva casi su estructura original, pues sólo le fue agregado el

capítulo IX, cuyo contenido se reduce a un único y nuevo artículo: el 46, mismo que impone a la CFE la obligación de pagar al gobierno federal un aprovechamiento por los activos que utiliza para la prestación del servicio público a su cargo.

Sin contar los transitorios, la ley en comentario consta de cuarenta y nueve artículos, repartidos en nueve capítulos cuyas respectivas denominaciones son las siguientes:

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Capítulo III. De la participación y capacitación de los trabajadores.

Capítulo IV. De las obras e instalaciones.

Capítulo V. Del suministro de energía eléctrica.

Capítulo VI. Sanciones.

Capítulo VII. Recurso administrativo.

Capítulo VIII. Competencia.

Capítulo IX. Aprovechamiento para obras de infraestructura eléctrica.

En sus disposiciones generales, la ley en análisis reitera lo dispuesto por el artículo 27 constitucional sobre la exclusividad del Estado en la prestación del servicio público de energía eléctrica, cuyos actos considera de orden público; precisa qué actividades comprende, y qué otras —relacionadas con la generación e importación de electricidad—, no se consideran servicio público; y faculta a la ahora Secretaría de Energía, para dictar disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, obligatorias para la CFE y demás personas físicas o morales que concurran a su proceso productivo.

La ley en análisis, en los términos de su artículo 4o. establece que la prestación del servicio público de energía eléctrica, comprende la planeación del sistema eléctrico nacional; la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica; así como la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

En su capítulo II, que comprende del artículo 7o. al 15, la ley en comentario atribuye la prestación del servicio público de energía eléctrica a la CFE, a la que caracteriza como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; detalla su objeto, en el que descuella la prestación del servicio público de energía eléctrica; señala

sus órganos de gobierno, así como las atribuciones de éstos y la forma de designar a sus titulares; además, determina la integración del patrimonio de dicho organismo descentralizado.

La Ley cuyo análisis nos ocupa, en su capítulo V, que comprende del artículo 25 al 39, regula la mayor parte de los aspectos referentes a la prestación de dicho servicio, al que impone los caracteres esenciales de generalidad, uniformidad y obligatoriedad (artículo 25), continuidad y regularidad (artículos 26 y 27), igualdad (artículo 30), y mutabilidad (artículo 32); además, señala los requisitos para el uso del servicio (artículos 30 y 33) y la posibilidad de tarifas diferenciadas (artículo 31).

Amén de reservar al Estado el monopolio de la prestación del servicio público de energía eléctrica, la ley en análisis establece de hecho un monopolio en su favor, habida cuenta que, en los términos del artículo 36 de la ley multicitada, toda la energía eléctrica que generen los particulares para su venta, sólo podrá ser adquirida por la CFE.

El capítulo VI de la ley que nos ocupa establece las sanciones aplicables a los usuarios del servicio público de energía eléctrica, y en el capítulo VII se establecía el recurso administrativo utilizable contra las resoluciones de la autoridades competentes, dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones de ella derivadas, pero quedó derogado en los términos del artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

### B. *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*

El 29 de noviembre de 1958 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la breve Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que en 16 artículos ordinarios y 4 transitorios reitera la disposición de dicho precepto constitucional de asignar a la nación el dominio directo de todos los hidrocarburos de hidrógeno —y demás elementos que integren el aceite mineral crudo y le acompañen o deriven de él—, localizados en mantos o yacimientos situados en el territorio nacional y su plataforma continental, con especial énfasis acerca del carácter inalienable e imprescriptible de tal dominio.

Reserva a la nación, la ley en análisis, las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera cuya actividad delimita, y precisa que será Petróleos Mexicanos quien realice la exploración y explotación del petróleo y demás actividades de dicha industria

que considera de utilidad pública, y preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos.

En lo relativo al transporte, almacenamiento y distribución de gas, la Ley en comentario prevé la posibilidad de que, previo permiso, sean llevados a cabo por los sectores social y privado, a cuyo efecto, en los términos de la normativa correspondiente, pueden construir, operar y tener la propiedad de los ductos, instalaciones y equipos respectivos.

### C. *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear*

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de febrero de 1985, este ordenamiento legal, cuyas disposiciones son de orden público y de observancia en toda la República, regula a través de sus 57 artículos —incluidos los seis transitorios—, distribuidos en seis capítulos, la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, al igual que el aprovechamiento de los combustibles nucleares, el uso de la energía nuclear —en los términos del artículo 27 constitucional, limitado a fines pacíficos—, así como la investigación de la ciencia y técnicas nucleares y la industria nuclear, la seguridad nuclear, radiológica y física; además de determinar la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, como organismo descentralizado, y de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.

Entre otras precisiones, la ley en análisis define para sus efectos lo que entiende por combustible nuclear, instalación nuclear, instalación radiactiva, material nuclear, material fisionable especial, material radiactivo, fuente de radiación, material radiactivo y uso no energético de material radiactivo.

### D. *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*

Publicada el 16 de julio de 1992, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios —que abroga a la de la misma especie e institución, publicada el 6 de febrero de 1971— define a Petróleos Mexicanos como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto consiste en ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que comprende la industria petrolera, de acuerdo a lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

La ley en análisis crea, como subsidiarios de Petróleos Mexicanos, cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a saber: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex Petroquímica, cuyos respectivos objetos consisten en la exploración, explotación, transporte, almacenamiento en terminales y comercialización del petróleo y el gas natural, en el primer caso; elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo aprovechables como materias primas industriales básicas, así como su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, en el segundo caso; procesamiento del gas natural, de sus líquidos, del gas artificial, y de los derivados de ellos aprovechables como materias industriales básicas, así como su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, en el tercer caso, y los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no estén incluidos en la industria petroquímica básica, al igual que su almacenamiento, distribución y comercialización, en el último caso.

La ley que nos ocupa determina el patrimonio de los referidos organismos descentralizados, los que podrán responder solidaria o mancomunadamente por el pago de sus obligaciones nacionales e internacionales; establece su estructura orgánica y regula su organización y funcionamiento, así como las atribuciones de sus órganos y las facultades de sus titulares.

En los términos de los artículos transitorios de la ley en comentario, los organismos descentralizados que se crean como subsidiarios de Petróleos Mexicanos, se subrogan en sus correspondientes derechos y obligaciones, incluidas las de carácter laboral.

### E. *Ley de la Comisión Reguladora de Energía*

El 31 de octubre de 1995 fue publicada esta brevísima ley de apenas 13 artículos —incluidos los dos transitorios—, que creó a la Comisión Reguladora de Energía, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, pero con autonomía técnica y operativa.

El objeto de dicha Comisión consiste en promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes: la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica; la generación, exportación e importación de energía eléctrica que realicen los particulares; la adquisición de energía eléctrica destinada al servicio público; la conducción, transformación y entrega entre las entidades a cuyo cargo está el servicio público de suministro de energía eléctrica, y entre ellas y los titulares de los permisos

para la generación, exportación e importación de dicho fluido; las ventas de primera mano de gas natural y gas licuado de petróleo; el transporte y almacenamiento de gas natural que no se necesite, para interconectar su explotación y elaboración; la distribución de gas natural; así como el transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos.

Además de regular la organización y funcionamiento de la referida Comisión, la ley en análisis fija sus atribuciones, entre las que figuran las de participar en la determinación de las tarifas para el suministro de energía eléctrica; verificar que en la prestación del servicio público respectivo se adquiera la que resulte de menor costo para las entidades a cuyo cargo está su prestación y garantice, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional; e imponer las sanciones previstas en los artículos 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y 40 y 41 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

#### F. *Ley de aguas Nacionales (1 de diciembre de 1992)*

Este ordenamiento legal, publicado el 1 de diciembre de 1992, regula la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, consideradas por la Constitución de propiedad inalienable e imprescriptible de la nación y, en su artículo 7, declara de utilidad pública su aprovechamiento para la generación de energía eléctrica destinada al servicio público.

En su capítulo III, la Ley en análisis faculta a la Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a quien atribuye el ejercicio de las funciones que competen a la Federación en materia hidráulica, a otorgar a la CFE, título de asignación de agua para la generación de energía eléctrica y el enfriamiento de las plantas correspondientes.

#### G. *Ley que declara reservas mineras nacionales los yacimientos de uranio, torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan generar energía nuclear (26 de enero de 1950)*

Esta ley de tan larga denominación y breve articulado —17 artículos, incluido el único transitorio— tiene por objeto regular el aprovechamiento de los yacimientos de sustancias de las que se obtengan los materiales capaces de producir energía nuclear, a cuyo efecto reserva al Estado la

explotación de tales yacimientos, así como la posesión, importación y exportación de dichas sustancias y de la denominada plutonio Pu-239, cuyo transporte, de cualquiera de ellas, sólo podrá realizarse mediante permiso tramitado en los términos previstos en el reglamento de la misma ley, la cual prevé diversas sanciones para quienes infrinjan sus disposiciones, consistentes en prisión, multa, inhabilitación de ejercicio de profesión, y decomiso.

#### H. *Otras leyes específicamente reguladoras de la empresa y del servicio público en el sector de la energía*

Existen algunas otras leyes que contienen algunas disposiciones específicamente relacionadas con diversos aspectos del servicio público o de la empresa pública en el sector de la energía, como la Ley Minera (26 de junio de 1992), la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares (31 de diciembre de 1974, y la Ley Federal de Competencia Económica (24 de diciembre de 1992).

#### 2. *Leyes relativas a la administración pública con disposiciones específicas para las empresas públicas, incluidas las del sector de la energía*

En este grupo de leyes destacan las siguientes, citadas en orden alfabético, con la indicación de su carácter, objeto o finalidad, disposiciones principales y, entre paréntesis, de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*:

##### A. *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas* (30 de diciembre de 1993)

Se trata de una ley de orden público e interés social, cuyo objeto estriba en regular las actividades concernientes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier índole; así como de la obra pública y de los que con ella se relacionan, a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, el gobierno del Distrito Federal y las procuradurías generales de la República y del Distrito Federal.

Entre las disposiciones de la ley en análisis figuran las relativas a la determinación de diversos tipos de contratos administrativos para la ad-

quisición, arrendamiento y servicio de bienes muebles o la realización de obra pública; la definición de esta última; los procedimientos, incluido el de licitación pública, para la celebración y adjudicación de tales contratos, las excepciones a la licitación pública; y las sanciones previstas para quienes infrinjan las disposiciones de la ley.

**B. *Ley de Información Estadística y Geográfica*  
(30 de diciembre de 1980)**

La ley en comentario es de orden público e interés social, cuyo objeto consiste básicamente en regular tanto la promoción, integración y organización, como el funcionamiento, desarrollo y aprovechamiento de los sistemas y servicios nacionales de estadística y de información geográfica.

Entre las disposiciones de la ley en análisis destacan las relativas a las atribuciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las unidades que integran los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica; así como a los derechos y obligaciones de los usuarios e informantes.

**C. *Ley de Planeación* (5 de enero de 1983)**

Se consideran de orden público e interés social las disposiciones de esta ley, cuyo objeto consiste en establecer las normas y principios básicos para: la planeación nacional del desarrollo, que encaucen la actuación de la administración pública federal; la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática; la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y de los programas previstos en la ley; y para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y de los programas referidos.

**D. *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*  
(31 de diciembre de 1976)**

La ley en análisis, aun cuando no lo establece expresamente, es de orden público y su objeto consiste en regular las actividades relativas a la programación, presupuestación, contabilidad, control, y evaluación del ejercicio del gasto público federal, incluido el de la empresa pública.

### E. *Ley Federal de Entidades Paraestatales (14 de mayo de 1986)*

Esta ley viene a ser reglamentaria, en lo conducente, del artículo 90 constitucional y, aun cuando no lo señala expresamente, es de orden público. Su objeto consiste en regular la constitución, organización, funcionamiento, desarrollo, operación, control y evaluación de las entidades paraestatales —cuyo universo integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos— de la administración pública federal, con excepción genérica de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía; y con excepción específica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Procuraduría Agraria.

En los términos del artículo 4o. de la ley en comentario, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas que se sujetarán a las disposiciones de la ley cuyo análisis nos ocupa, de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 5o.

### F. *Ley General de Bienes Nacionales (8 de enero de 1982)*

Este ordenamiento se encarga de establecer las bases para normar, identificar, registrar, inventariar, catalogar y controlar los bienes nacionales que componen el patrimonio nacional, adquirir y, en su caso, enajenar los inmuebles; además, la ley en análisis clasifica dicho patrimonio en bienes de dominio público y de dominio privado. En los términos de la fracción V de su artículo 2o., son bienes de dominio público los inmue-

bles destinados por la federación a un servicio público y, de acuerdo a la fracción VI de su artículo 34, están destinados a un servicio público:

Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

### G. *Ley General de Deuda Pública (31 de diciembre de 1976)*

Esta ley tiene como finalidad regular la programación de deuda pública, la contratación de financiamientos a cargo del gobierno federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de la administración pública federal e instituciones que presten el servicio de banca y crédito; así como el registro, control y vigilancia de las operaciones de endeudamiento del gobierno y de la administración pública federal.

### H. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29 de diciembre de 1976)*

Esta ley, que viene a ser reglamentaria del artículo 90 constitucional, tiene por objeto establecer las bases de organización de la administración pública federal, a la que clasifica en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos descentralizados, los cuales quedan caracterizados en el artículo 45 y prevista su sectorización en los términos de los artículos 48 y 49.

### I. *Otras leyes con disposiciones específicas para la empresa pública*

Desde luego, existen otras leyes con disposiciones específicas relativas a la empresa pública, entre las cuales se pueden mencionar la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 (14 de diciembre de 1995), y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de diciembre de 1982).

3. *Leyes de diversa índole y amplio espectro, aplicables, entre otros ámbitos, a los del servicio público y de la empresa pública del sector de la energía*

Entre los ordenamientos legales de este grupo merecen destacarse los siguientes, citados en orden alfabético y, entre paréntesis, la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*:

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (26 de mayo de 1928).

Código de Comercio (7 al 13 de octubre de 1889).

Código Federal de Procedimientos Penales (30 de agosto de 1934).

Código Fiscal de la Federación (31 de diciembre de 1981).

Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (14 de agosto de 1931).

Ley Aduanera (15 de diciembre de 1995).

Ley de Amparo (10 de enero de 1936).

Ley de Comercio Exterior (27 de julio de 1993).

Ley de Expropiación (25 de noviembre de 1936).

Ley de Inversión Extranjera (27 de diciembre de 1993).

Ley de la Propiedad Industrial (27 de junio de 1991).

Ley del Impuesto al Valor Agregado (29 de diciembre de 1978).

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (30 de diciembre de 1980).

Ley del Impuesto sobre la Renta (30 de diciembre de 1980).

Ley del Seguro Social.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (11 de noviembre de 1972).

Ley Federal de Competencia Económica (24 de diciembre de 1992).

Ley Federal de Derechos (31 de diciembre de 1981).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo (4 de agosto de 1994).

Ley Federal del Mar (2 de abril de 1986).

Ley Federal del Trabajo (1 de abril de 1970).

Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1 de julio de 1992).

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (6 de mayo de 1972).

Ley General de Asentamientos Humanos (21 de julio de 1993).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente (28 de enero de 1988).

Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos (27 de julio de 1931).

Ley para coordinar y promover el desarrollo científico y tecnológico (21 de enero de 1985).

Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal (20 de julio de 1992).

## VII. LA REGULACIÓN EN LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES

Figuran entre estos instrumentos internacionales, regulatorios en alguna medida del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía, los siguientes, citados en orden alfabético y, entre paréntesis, la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*:

Acuerdo de Complementación Económica con Chile (1 de enero de 1992)

Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte (20 de diciembre de 1993)

Convención Internacional para la Prevención de la Polución de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (20 de julio de 1956)

Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, del 30 de noviembre de 1990 (6 de febrero de 1995).

Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por Contaminación de Hidrocarburos del 18 de diciembre y sus protocolos de modificación de 1976, 1984 y 1992 (6 de febrero de 1995).

Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, del 29 de noviembre de 1969, y sus protocolos de investigación de 1976, 1984 y 1992 (6 de febrero de 1995).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (20 de diciembre de 1993).

Por cierto, el capítulo VI de este tratado se refiere a la energía y a la petroquímica básica, y su anexo relativo a “Reservas y Disposiciones Especiales” reserva exclusivamente al Estado mexicano la prestación, en su territorio, del servicio público de energía eléctrica.

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica (10 de enero de 1995).

Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia (11 de enero de 1995).

Tratado de Libre Comercio entre México-Venezuela-Colombia-Grupo de los Tres (9 de enero de 1995).

## VIII. LA REGULACIÓN EN DECRETOS DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

Entre los ordenamientos de este tipo, referidos específicamente al servicio público y a la empresa pública en el sector de la energía figuran los siguientes:

Decreto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (28 de septiembre de 1989).

Decreto que crea el Instituto de Investigaciones Eléctricas (1 de diciembre de 1975).

Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como organismo descentralizado (26 de agosto de 1965).

Decreto que crea al organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro (9 de febrero de 1994).

## IX. LA REGULACIÓN EN REGLAMENTOS

Al igual que las leyes formales, los reglamentos también se pueden clasificar en tres grupos; el primero, conformado con aquéllos destinados a regular específicamente servicios públicos y empresas del sector de la energía; el segundo, integrado con los reglamentos que tiene por objeto normar la administración pública en general y, por consecuencia, la empresa pública, incluida la del sector de la energía; y el tercer grupo, compuesto por los ordenamientos legales de amplio espectro, aplicables, entre otros ámbitos, a los del servicio público y de la empresa pública del sector de la energía.

1. *Reglamentos referidos específicamente al servicio público o a la empresa pública en el sector de la energía*

Reglamento de Distribución de Gas Licuado de Petróleo (25 de noviembre de 1993).

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (12 de enero de 1994)

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (31 de mayo de 1993).

Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (10 de agosto de 1972).

Reglamento de la Ley que Declara Reservas Mineras Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y Demás Sustancias de las Cuales se Obtengan Isótopos Endibles que Puedan Generar Energía Nuclear (17 de enero de 1952).

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de petroquímica (9 de febrero de 1971).

Reglamento de Trabajos Petroleros (27 de febrero de 1974).

Reglamento Interior de la Secretaría de Energía (1 de junio de 1995).

2. *Reglamentos destinados a normar la administración pública*

Reglamento de la Ley de Inspección de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (13 de febrero de 1990).

Reglamento de la Ley de Obras Públicas (13 de febrero de 1985).

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (18 de noviembre de 1981).

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (26 de enero de 1990).

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (30 de agosto de 1978).

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

3. *Reglamentos de diversa índole y amplio espectro, aplicables, entre otros ámbitos, a los del servicio público y de la empresa pública del sector de la energía*

Reglamento de Inspección Federal del Trabajo (10 de noviembre de 1982).

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental (7 de junio de 1988).

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (25 de noviembre de 1988).

Reglamento del Código Fiscal de la Federación (29 de febrero de 1984).

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos (18 de agosto de 1975).

## X. LA REGULACIÓN EN PLANES Y PROGRAMAS

Participan en la regulación del servicio público y de la empresa pública, en el sector de la energía, los planes y programas siguientes:

Plan Nacional de Desarrollo (31 de mayo de 1995).

Plan Nacional de Contingencia para Combatir y Controlar Derrames de Hidrocarburos y Sustancias Nocivas en el Mar (8 de diciembre de 1981).

Programa Nacional de Modernización Energética (7 de mayo de 1990).

Programa Nacional de Normalización 1995 (19 de febrero de 1995).

Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de energía 1995-2000 (19 de febrero de 1995).

## XI. EPÍLOGO

Como acabamos de ver, el régimen jurídico de la empresa pública se complementa con ordenamientos específicos en los aspectos de planeación, programación, presupuestación, ingresos, egresos, crédito, gasto corriente, inversiones, control, contabilidad, reforma administrativa, adquisiciones, almacenes, arrendamientos, obra pública, servicios, y bienes muebles e inmuebles, entre otros.

Además, muchos de los ordenamientos de control de la administración paraestatal actualmente vigentes, tienen distintos ámbitos personales de validez y han sido expedidos en diversas etapas del proceso normativo, con criterios diferentes y hasta contradictorios. De esta suerte, por ejemplo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sólo es aplicable a una parte de ellas.

El régimen jurídico actual de las entidades paraestatales en México, permite separarlas en varios grupos, a saber, el de las instituciones de cré-

dito, el de las instituciones docentes, y el residual que, como cajón de sastre, incluye lo mismo a Petróleos Mexicanos, la más importante empresa pública en América, que al modesto Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora, que también es un organismo descentralizado.

Es notorio que en México, el marco regulador de las entidades paraestatales ha sido incapaz, hasta ahora, de diseñar un esquema específico adecuado para la gran empresa pública industrial, lo que se evidencia en el sector de la energía a través de Petróleos Mexicanos y CFE, de ahí la incesante reforma de su régimen jurídico, actualmente de gran amplitud y complejidad, disperso en numerosos preceptos constitucionales, leyes, decretos, tratados, reglamentos, planes y programas, integrado con ordenamientos jurídicos provenientes de distintas épocas y, en consecuencia, formulado con criterios diferentes, circunstancia propiciatoria de contradicciones, incongruencias e incoherencias que han tratado de corregirse, no siempre con éxito, mediante numerosas reformas, las cuales confieren a tal régimen un dinamismo extraordinario que evidencia falta de reflexión y análisis en el desempeño de la función normativa.

Por consiguiente, se considera conveniente realizar un metódico y cuidadoso examen integral del régimen jurídico en comentario, para poder plantear de manera coherente y congruente su perfeccionamiento y actualización.