

# Crónicas



Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
- Edición 2006 -

## “Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal”

Controversia Constitucional 22/2001  
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

Edición 2006

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Av. José María Pino Suárez, No. 2

C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-681-7

Impreso en México

Printed in Mexico

Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
- Edición 2006 -

---

“Invalidez de las  
reformas hechas  
por el Ejecutivo Federal”

# “Invalidez de las reformas hechas por el Ejecutivo Federal”

Controversia Constitucional 22/2001  
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Presentación

La relación de los hombres con su entorno natural y con sus semejantes, en un nuevo marco de convivencia, ha evolucionado vertiginosamente a la par que lo han hecho las nuevas tecnologías.

El ámbito cultural, político y económico ha sufrido cambios radicales en las últimas décadas, merced principalmente a las transformaciones tecnológicas que se registran en el diario acontecer de las sociedades actuales, las cuales no pueden menos que dejar profunda huella en el quehacer de la actividad jurisdiccional contemporánea.

En México esta innegable realidad se ha plasmado en la vanguardia que ha asumido el Máximo Tribunal de nuestro país, al promover la difusión de criterios, resoluciones y argumentos jurídicos a través de sistemas informáticos, los cuales permiten el constante crecimiento de la ciencia jurídica y facilitan la labor de juzgadores, abogados postulantes, y estudiosos del derecho; además, favorecen la cultura de la transparencia en una sociedad interesada cada vez más en conocer el desarrollo de los procesos

jurisdiccionales de carácter federal, así como las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, y ante el constante crecimiento en el uso de los sistemas y medios informáticos, la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Unidad de Crónicas estimó necesario proponer nuevas alternativas para la elaboración y publicación de las crónicas y reseñas argumentativas de los asuntos resueltos por su Tribunal en Pleno y por sus Salas. La finalidad es promover la difusión de las labores, actividades y funciones que realiza, en el marco de una cultura jurídica cuyo desarrollo se encuentra aún ciernes, pero que nos define como un Estado de Derecho.

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre conciente de su responsabilidad como Máximo Órgano Jurisdiccional y garante de su orden constitucional, se complace en poner a disposición del público en general la crónica que tiene ante sí el usuario, la cual forma parte de una colección de veinte y que corresponden a los asuntos más relevantes que ha resuelto en los últimos años.

Cada una de las crónicas plantea los problemas jurídicos que presentaron en su momento los asuntos analizados, para lo cual el usuario cuenta con la crónica expresada en videograma y en forma escrita, el engrose o engroses correspondientes, las versiones estenográficas de las sesiones respectivas, los votos particulares, de minoría o concurrentes, en caso de haberse emitido éstos, la síntesis de las notas periodísticas más representativas de la opinión pública generadas con motivo de la resolución de cada asunto en particular, la compilación de ordenamientos utilizados, las tesis aisladas y/o de jurisprudencia generadas en cada asunto –si es el caso– así como un glosario de los términos más significativos utilizados en cada crónica, todo lo cual se encuentra a disposición del usuario en un ambiente informático en formato multimedia, amigable y de fácil acceso que favorece el estudio y comprensión de los temas jurídicos abordados en cada asunto.

## Introducción

La facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo en México, es una institución que encuentra su origen en el modelo francés y español. Esta figura comenzó a evolucionar a partir de 1822, con la expedición del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, por lo que a partir de ahí, en todas las Constituciones que ha tenido nuestro país, siempre se ha reconocido de forma expresa, que el presidente de la República, tiene la facultad para dictar reglamentos.

Es así que las Constituciones anteriores a la de 1857 habían consignado expresamente que el Ejecutivo tenía la facultad de dictar reglamentos; pero la de 1857, no lo hizo así, pues por el contrario consignó en su lugar la expresión “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Actualmente, la facultad reglamentaria del presidente de la República descansa en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política, sin embargo, dicha disposición en su texto no expresa la palabra “reglamento”, pero del precepto se puede extraer que se trata de la facultad de dictar reglamentos, ya que dicha disposición proviene de la Constitución Española de Cádiz vigente en 1812, y ésta a su vez de la Constitución francesa de 1791.

En ese contexto, la Constitución otorga la facultad de expedir reglamentos de los llamados de ejecución, únicamente al presidente de la República; dicho de otra manera, la Constitución otorga el poder reglamentario de las leyes al presidente, y lo hace de forma absoluta, pues en ninguna de sus normas, prevé excepción alguna.

Ello es así pues históricamente el presidente de la República, de hecho y por derecho, es la figura predominante de nuestra organización política, por lo que la facultad reglamentaria del titular del Ejecutivo, considerada como una facultad legislativa que es exclusiva de este alto funcionario, constituye una excepción al principio de separación de poderes, pues siendo los reglamentos normas abstractas, generales e impersonales, son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.

Conforme a lo anterior, en la presente obra se realiza una síntesis de la controversia constitucional 22/2001 en la cual se analizó el tema relativo a la facultad reglamentaria del presidente de la República, por virtud de la

expedición del decreto en el que se reformaban y adicionaban diversos preceptos al Reglamento de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica; facultad respecto de la cual se establecieron nuevos criterios, delimitándose con ello la potestad del Ejecutivo Federal.

*Mtro. en D. César de Jesús Molina Suárez*

*Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos*

## **Crónica**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, fracción I, establece entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, a lo que se ha denominado como facultad reglamentaria.

Esta facultad consiste exclusivamente, dado el principio de división de poderes que impera en nuestro país, en la expresión de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle sus normas, pero sin que a título de su ejercicio pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariar o alterar sus disposiciones por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Desde el punto de vista material, tanto las leyes como los reglamentos son similares, aquéllas se distinguen de éstos básicamente, en que los segundos provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general del Congreso de la Unión, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimanara de las normas expedidas por el Poder Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de ahí que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

El principio de reserva de ley deviene de la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, por tanto es que se prohíbe al

reglamento abordar materias cuya regulación está reservada de manera exclusiva a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

En tanto que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en la que encuentre su justificación y medida.

Por esa razón, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, para remediar el olvido o la omisión, como tampoco para modificarla. De lo que se sigue que no es válido que a través de dicha facultad, un reglamento otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes a las contenidas en la norma que busca reglamentar.

Las razones por las que se justifica que el Presidente de la República posea la facultad reglamentaria son que es quien cuenta con los cuerpos técnicos, además se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar las leyes y porque el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma, a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad.

Cabe mencionar que el ejercicio de la facultad constitucional del Ejecutivo para emitir reglamentos es discrecional, porque a pesar de que algunas leyes refieran que van a ser reglamentadas, la naturaleza de esa facultad y lo dispuesto en la propia Constitución, en relación con el principio de división de poderes, lleva a concluir que no se puede obligar al Presidente de la República a que la ejercite.

El veinticuatro de mayo de dos mil uno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto Presidencial por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica”.

Con el objeto de impugnar ese Decreto, en específico respecto de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135, fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión promovió

controversia constitucional, por considerar que dichos preceptos eran violatorios de los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que con ello se invadía la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

Por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tuvo por presentada la demanda de mérito, se ordenó formar y registrar el expediente de la controversia constitucional, al cual correspondió el número 22/2001, y por razón de turno se designó como instructor al señor Ministro Juan N. Silva Meza.

En su demanda, la parte actora sostuvo como idea medular, que con la expedición del citado Decreto el Presidente de la República hizo un uso indebido de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal y con ello invadió las facultades del Congreso de la Unión, otorgadas en el diverso artículo 73, fracción X, para legislar en materia de energía eléctrica.

Asimismo, sostuvo que con las reformas y adiciones a los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se autorizaba a la Comisión Federal de Electricidad a que adquiriera de los particulares permisionarios, denominados autoabastecedores y cogeneradores, sin límite alguno en cuanto a cantidad, los excedentes de energía eléctrica que generen, sin necesidad de que exista convocatoria previa, es decir, una licitación pública, en contravención a lo establecido por los artículos 134 constitucional y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

El proyecto de resolución del Ministro Silva Meza fue discutido en las sesiones de Pleno correspondientes a los días 23 y 25 de abril de dos mil dos, fecha esta última en que se resolvió el asunto.

En el proyecto el señor Ministro Juan N. Silva Meza propuso declarar la invalidez de los artículos impugnados en razón de que su contenido desvirtuaba la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, establecidas en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica,

ya que al modificar los límites de energía eléctrica que podían ser adquiridos por la Comisión Federal de Electricidad, se alteraba el concepto de excedentes, lo que traería como consecuencia que la finalidad de la obtención de tales permisos ya no fuera el autoconsumo de sus titulares, sino que su actividad primordial sería la generación de energía eléctrica para su venta a la mencionada Comisión.

Así, se concluyó que el Presidente de la República realizó un indebido ejercicio de su facultad reglamentaria, consagrada en el artículo 89, fracción I constitucional; al desatender los principios de reserva de ley y de subordinación a la misma, con lo que invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, a quien corresponde legislar sobre energía eléctrica así como lo relativo a los procedimientos de adquisición de la misma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción X, y 134 constitucionales.

Las consideraciones propuestas originaron diversas posturas por parte de los integrantes del Máximo Tribunal del país, que en esencia fueron del tenor siguiente:

Los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Vicente Aguinaco Alemán, Olga María del Carmen Sánchez Cordero y Sergio Salvador Aguirre Anguiano expresaron su oposición al sentido del proyecto, ya que en su opinión el Reglamento de mérito sólo establecía los límites necesarios que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no expresaba, con la finalidad de evitar la aplicación arbitraria de dicha ley por la Comisión Federal de Electricidad.

Con una percepción distinta, los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Genaro David Góngora Pimentel se pronunciaron a favor del sentido del proyecto; sin embargo, destacaron que desde su perspectiva los conceptos de invalidez se reducían, en esencia, al planteamiento de problemas de legalidad, ya que en estricto derecho sólo implicaban el cotejo de los preceptos reglamentarios de mérito con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sólo de manera tangencial o indirecta se examinaban cuestiones de constitucionalidad

desprendidas del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Empero, atendiendo a las reglas consignadas en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Federal, lo procedente era suplir la deficiencia de la demanda y contestación, para entrar al estudio de la cuestión efectivamente planteada, a saber, si los preceptos impugnados implicaban la violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución, por violar los preceptos relativos al autoabastecimiento y a la cogeneración de energía eléctrica de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, interpretados éstos a la luz de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales que establecen el marco supremo que rige todo lo relacionado con la energía eléctrica.

Por su parte, los señores Ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios externaron su voto a favor del proyecto original y no consideraron pertinente la suplencia de la queja, porque al hacerlo la resolución se apartaba de lo que fue la litis concreta, con conceptos de invalidez precisos y defensas específicas, que no se debían desbordar; ya que en su concepto, para que procediera suplir la queja era necesario que los argumentos propuestos no fueran suficientes para hacer prosperar la pretensión.

Después de escuchar los diversos argumentos vertidos por los integrantes del Tribunal Pleno, la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas volvió a hacer uso de la palabra para precisar que no obstante sostener su criterio, en el sentido de que con la expedición del Decreto impugnado el Ejecutivo Federal no rebasó la ley que reglamentó, sino que sólo desarrollaba y complementaba su contenido, y por ende, no violaba la fracción I del artículo 89 constitucional; del examen del Decreto frente a lo dispuesto por la Constitución Federal, era posible advertir que sí existía una contradicción a los principios rectores constitucionales en materia de energía eléctrica, consistentes en que en este rubro es a la Nación a quien corresponde en forma exclusiva la producción de ésta, destinada a la prestación del servicio público.

En esos términos, puntualizó que sólo bajo el esquema de cotejo entre las disposiciones reglamentarias impugnadas frente a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstas resultaban inconstitucionales y en consecuencia, su voto sería a favor de declarar la invalidez de los preceptos impugnados.

El resultado final de la votación fue de ocho votos por la declaración de inconstitucionalidad y tres en contra; sin embargo, el señor Ministro Juan N. Silva Meza señaló que se presentaba una situación inédita, ya que siendo él el Ministro Instructor, debería formular voto concurrente junto con los señores Ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios, quienes votaron por el proyecto en sus términos, en cuanto al análisis exclusivo de la invasión de esferas y sin introducir la suplencia en la deficiencia de la queja, circunstancia por la cual el engrose debería realizarse por otro Ministro.

Correspondió al señor Ministro Mariano Azuela Güitrón realizar el engrose del asunto, en el que se resolvió por mayoría de ocho votos que era procedente y fundada la controversia constitucional y se declaró la invalidez de los artículos 126, párrafos segundo y tercero y 135 fracción II y párrafos antepenúltimo, penúltimo y último del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, reformados y adicionados mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de dos mil uno.