

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
2600/2018**

**QUEJOSO: ROBERTO RAMIREZ NAVARRO
RECURRENTE: GRUPO NACIONAL
PROVINCIAL, SOCIEDAD ANÓNIMA
BURSÁTIL (TERCERA INTERESADA)**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIA: NATALIA REYES HEROLEZ SCHARRER
SECRETARIO AUXILIAR: HÉCTOR G. PINEDA SALAS**

**Vo.Bo.
Señora Ministra**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”¹

¹ Jurisprudencia P./J.53/2014 (10ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

[...]

QUINTO. Estudio. [...]

[E]n el **primer agravio** el recurrente aduce la indebida interpretación del artículo 25 constitucional, pues a través de ésta se atribuye a la CFE el carácter de empresa privada, desconociéndose que es propiedad del Estado, que presta un servicio público y que se rige por un régimen especial. Esto es, se sostiene que en términos del régimen constitucional, *la aludida Comisión se rige por el derecho público por lo que hace a su personalidad y por el derecho privado en relación con las operaciones que realice con terceros.*

Se insiste en que, a raíz de la reforma al artículo 25 constitucional en dos mil trece, y en términos de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, esta empresa productiva del Estado mantiene el objetivo de prestar un *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*, por lo que lo relativo a su personalidad y a su *objeto público* **no** se rige por la Ley de la CFE y, consecuentemente, tampoco por la legislación civil y mercantil de manera supletoria.

Aduce que los daños ocasionados a los particulares por la prestación de este servicio público, específicamente por la distribución de energía eléctrica, actualizan una *actividad administrativa irregular* en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Derivado de lo anterior, la problemática central a dilucidar en este asunto consiste en definir si fue adecuada la interpretación del Tribunal Colegiado en el sentido de que, en términos del artículo 25 constitucional, la CFE **no** se encuentra

vinculada a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino que se rige por su ley y, supletoriamente, por el derecho civil y mercantil.

Para responder a este planteamiento, se abordará, en primer lugar, la naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad como empresa productiva del Estado, conforme al artículo 25 constitucional, para, a partir de este análisis, determinar si en el caso resulta aplicable la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

a. Naturaleza jurídica de la CFE.

En principio, debe señalarse que la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece en materia energética, configuró un nuevo modelo económico en el que dispuso que los hidrocarburos y la energía eléctrica entrarán al ámbito de la competencia, permitiendo la participación de los particulares. Es decir, se reconfigura la ordenación económica de ambos sectores en aras de garantizar una industria moderna y financieramente sólida, sin embargo, el sector energético sigue constituyendo un área cuya planeación y desarrollo le corresponde al Estado, esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 25, 27, 28 y 73 constitucionales.

El artículo 28 constitucional establece, entre otras, la prohibición *general* de monopolios, exceptuando de éstos la intervención del Estado en distintas áreas denominadas *estratégicas*. Entre éstas, para efectos del presente asunto, cabe destacar que el constituyente concibe como estratégicas: (i) la planeación y control del sistema eléctrico nacional; y, (ii) el *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*.

En este contexto se prevé que el Estado contará con los organismos y empresas requeridas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y las de carácter prioritario.² Esta previsión se reitera en el artículo 27 constitucional, que establece el dominio de la Nación de ciertas áreas y recursos naturales; el párrafo sexto de dicho precepto regula la exclusividad de la Nación en la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*.

El artículo 27 constitucional también refiere que en estas actividades no habrá concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, las cuales determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las *demás actividades* de la industria eléctrica.³

² Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria. (...)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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. (...)

³ Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de

El dominio exclusivo de la Nación y la excepción a la regla general de monopolios en las áreas estratégicas se deben interpretar en el contexto de la definición de los principios que rigen la rectoría económica estatal y el desarrollo nacional en términos del artículo 25 constitucional.

En efecto, en este precepto se prevé que el sector *público* *tendrá a su cargo las áreas estratégicas*, entre ellas, la planeación y control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.⁴ Asimismo, se aclara que el Gobierno Federal mantendrá siempre la *propiedad*

Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. (...)

⁴ **Artículo 25.** *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.*

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado.

Se reitera, esta norma constitucional reafirma la rectoría del Estado en el sector eléctrico en términos del mandato del artículo 27, al disponer que, tratándose de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que puedan celebrarse contratos con particulares.

Ahora bien, este artículo constitucional prevé la existencia de una ley donde se establezcan las normas relativas a: (i) la administración, (ii) organización, (iii) funcionamiento, (iv) procedimientos de contratación; (v) remuneraciones del personal; y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado. Todo ello para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

Estas normas constitucionales describen la redefinición de la actuación del Estado frente a diversas áreas estratégicas, en particular, en el sector eléctrico. Las notas más importantes de la reestructuración constitucional del sector eléctrico son:

- Rectoría estatal en dos actividades principales: (i) planeación y control del sistema eléctrico nacional; y, (ii) prestación del servicio público de transmisión y distribución de la energía eléctrica.
- Reserva de exclusividad del Estado en estas actividades.

- No se podrán otorgar concesiones, sin menoscabo de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en *demás* actividades del sector.
- El Estado contará con empresas y organismos necesarios para el eficaz manejo del área estratégica a su cargo.
- Las leyes determinarán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y régimen de remuneraciones de la o las empresas productivas del Estado (EPE) dedicadas a estas actividades propias del sector eléctrico.
- Las leyes que se emitan para las EPE deberán seguir criterios que garanticen su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas.

En ese entendimiento, el artículo 73 constitucional faculta al legislador federal para legislar en materia de energía eléctrica, así como para establecer contribuciones en esta área estratégica.⁵

⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

[...]

XXIX.

Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
y

Cabe referir que de la exposición de motivos de la reforma energética se desprende que ésta surgió en el contexto de la unión de varias fuerzas políticas de lo que resultaron tres iniciativas con diversos puntos de convergencia, entre ellos, la necesidad de configurar un nuevo diseño institucional para el sector energético. Del dictamen de las comisiones legislativas se advierte una intención de transformar los órganos estatales responsables de la conducción de la explotación de las áreas estratégicas eléctrica y de hidrocarburos hacia entes con modalidades orgánicas distintas, como órganos reguladores coordinados y empresas productivas estatales (EPE).

Se advierte que las transformaciones normativas a la organización de los entes estatales se justificaron en la necesidad de constituirse en instrumentos jurídicos idóneos para la regulación y participación estatal en el sector energético.

En relación con las empresas productivas del Estado, el dictamen legislativo señala, por un lado, que con su creación se busca otorgar al sector público “otra posibilidad” *orgánica* para realizar las áreas estratégicas a su cargo⁶ y, por otro, al describir tanto los aspectos relativos al proceso de transformación de entidades paraestatales a empresas productivas del Estado de

5o. *Especiales sobre:*

- a)** *Energía eléctrica;*
- b)** *Producción y consumo de tabacos labrados;*
- c)** *Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*
- d)** *Cerillos y fósforos;*
- e)** *Aguamiel y productos de su fermentación; y*
- f)** *Explotación forestal.*

⁶ En este sentido se afirma que “La reforma constitucional que se dictamina incorpora el concepto de “empresas productivas del Estado” como otra posibilidad para que el sector público que tiene a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos en el subsuelo, pueda llevarlas a cabo”, p. 167.

Petróleos Mexicanos y CFE, como los principios que regirán su estructura orgánica y competencial bajo esa nueva figura⁷.

Del régimen transitorio de las modificaciones constitucionales en materia de energía publicadas mediante decreto de veinte de diciembre de dos mil trece, se desprende lo siguiente:

- (i) El plazo máximo de dos años para que, conforme a la ley que llegare a expedirse, tanto Petróleos Mexicanos como la Comisión Federal de Electricidad se transformaran en empresas productivas del Estado⁸;
- (ii) Se reiteró el carácter de interés social y orden público de la exploración y extracción de hidrocarburos y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por lo que estas actividades tendrían preferencia sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie.⁹

⁷ Ibídem pp. 168- 171.

⁸ **Tercero.** La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este Decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este Decreto.

⁹ **Octavo.** Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente Decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

- (iii) La obligación del Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones para regular las empresas productivas del Estado.¹⁰

¹⁰ **Vigésimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

- I.** Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.
- II.** Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.
- III.** Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.
- IV.** Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del Ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.
- V.** Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.
- VI.** Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley.

Para efectos de este asunto, es relevante el último inciso, relativo a la forma en que se habrán de regular las empresas productivas del Estado. De ahí se destacan los siguientes puntos:

- a) Tiene un objetivo definido, consistente en ***“la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental”*** (fracción I).

- b) Gozará de **autonomía presupuestal** y sólo están sujetos al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, y también de un régimen de remuneraciones distinto al previsto en el artículo 127 constitucional (fracción II)¹¹;

¹¹ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

- I.
e considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales. S

- II.
ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente. N

- III.
ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente. N

- IV.
o se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan N

- c) Contará con una **organización, administración y estructura corporativa** no sólo acordes con las mejores prácticas internacionales, sino que también deberá garantizar su autonomía técnica y de gestión, y que sus órganos de gobierno puedan definir su arreglo institucional (fracción III);
- d) Sus directores serán nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración (fracción IV), y
- e) Contarán con diversos **regímenes especiales** en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, así como todos las demás que ***“requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate”*** (fracción VI).

De lo anterior, esta Primera Sala resuelve que la reestructuración constitucional del sector eléctrico a través de la creación de la CFE como una empresa productiva del estado, atendió, en esencia, a un objetivo central: el aumento de la productividad en el suministro de energía a través de la participación del sector privado y la competencia.

excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V.

as remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI.

l Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo”.

L

E

Esto es, la reconfiguración del sector eléctrico buscó cambiar la función que corresponde al Estado, y al sector privado, para fortalecer el desarrollo de la industria a través de la apertura gradual al mercado. De ahí que en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, se reafirme la rectoría del Estado en el sector, así como el control y propiedad del Gobierno Federal de la ahora empresa productivas del Estado.

La redefinición del sector eléctrico encuentra dos premisas fundamentales: (i) modificación estructural de la Comisión Federal de Electricidad para mutar en una empresa productiva del Estado; y, (ii) énfasis en el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Atendiendo a lo anterior, el legislador ordinario expidió dos normativas: (i) *La Ley de la Comisión Federal de Electricidad*, que regula la estructura de este ente como empresa productiva del Estado; y, (ii) la *Ley de la Industria Eléctrica*, que define las condiciones de la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.

En efecto, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad¹² tiene por objeto regular su organización, administración, funcionamiento, operación, control, evaluación y rendición de cuentas, así como establecer su régimen especial en materia de: **i)** empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **ii)** remuneraciones; **iii)** adquisiciones, arrendamientos, servicios y

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

obras; **iv)** bienes; **v)** responsabilidades, y **vi)** presupuesto y deuda (artículo 1).

Del contenido de la Ley se desprenden los siguientes elementos necesarios para configurar a la CFE como empresa productiva del Estado:

- a) CFE es una empresa productiva del Estado propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios, y goza de autonomía técnica, operativa y de gestión¹³.
- b) Tiene como finalidad desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto¹⁴, el cual consiste en realizar, entre otras, las siguientes actividades: **i) prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado**; **ii)** generar, comercializar, importar y exportar energía eléctrica y productos asociados (conforme a la estricta separación legal que se establezca); **iii)** importar, exportar, transportar, almacenar, comprar y vender combustibles; **iv)** investigar y desarrollar la tecnología requerida para las actividades que realice en la industria eléctrica; **v)** comercializar los productos y servicios tecnológicos

¹³ “**Artículo 2.-** La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley. La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero”.

¹⁴ “**Artículo 4.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario. En la ejecución de su objeto, la Comisión Federal de Electricidad deberá actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad, y responsabilidad social y ambiental, procurando el mejoramiento de la productividad con sustentabilidad para minimizar los costos de la industria eléctrica en beneficio de la población y contribuir con ello al desarrollo nacional. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad garantizará el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, la operación eficiente del sector eléctrico y la competencia”.

resultantes de su investigación, y **vi)** las necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto¹⁵.

- c) Cuenta con regímenes especiales en distintas materias tales como **i)** de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; **ii)** de remuneraciones; **iii)** adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; **iv)** bienes; **v)** responsabilidades, y **vi)** presupuesto y deuda, los cuales están desarrollados en la propia Ley.
- d) Se sujetará a su Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. Las disposiciones previstas en otras leyes que resulten aplicables por materia se aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en su Ley.

¹⁵ “**Artículo 5.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.

Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:

I.La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;

II.La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;

III.El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;

IV.La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;

V.La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;

VI.El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;

VII.La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y

VIII.Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

La Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país o en el extranjero”.

- e) El derecho mercantil y civil serán supletorios, y en caso de duda se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de sus fines y objeto conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial y su régimen de gobierno corporativo, de tal manera que pueda competir con eficiencia en la industria energética¹⁶.
- f) Contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga a su objeto¹⁷, y en los términos que determine su Consejo de Administración, quien es su órgano supremo de administración y el encargado de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la empresa¹⁸, así como de aprobar el Plan de Negocios¹⁹ que someta a su consideración el Director General²⁰.

¹⁶ “**Artículo 3.-** La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley.

En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética”.

¹⁷ “**Artículo 10.-** La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta Ley”.

¹⁸ “**Artículo 12.-** El Consejo de Administración, órgano supremo de administración de la Comisión Federal de Electricidad, será responsable de definir las políticas, lineamientos y visión estratégica de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: (...)”.

¹⁹ “Artículo 12.- (...)”:

III. Aprobar, revisar y, en su caso, actualizar anualmente el Plan de Negocios de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, con base en una proyección a cinco años, y, conforme a éste, el programa operativo y financiero anual; (...)”.

²⁰ “**Artículo 45.-** Corresponden al Director General la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la Comisión Federal de Electricidad, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo de Administración. Al efecto, tendrá las funciones siguientes: (...)”.

III. Formular y presentar para autorización del Consejo de Administración el Plan de Negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo; (...)”.

- g) Dicho Consejo estará integrado por 10 consejeros: los titulares de la secretarías de Energía (quien lo presidirá) y de Hacienda y Crédito Público, 3 del Gobierno Federal (designados por el Ejecutivo Federal), 4 independientes (designados por el propio Ejecutivo, pero ratificados por el Senado de la República) y 1 designado por los trabajadores de CFE y sus empresas productivas subsidiarias²¹. Por el ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo, los consejeros estarán sujetos al régimen de responsabilidad previsto en la propia Ley de CFE y no al previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ni a cualquier otro aplicable a los servidores públicos federales²².
- h) Podrán contar con **empresas productivas subsidiarias y empresas filiales**²³. Mientras que las primeras comparten la naturaleza de empresa productiva del Estado y se sujetan al régimen especial previsto en la Ley de CFE²⁴, las segundas tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al

²¹ **Artículo 14.-** El Consejo de Administración estará integrado por diez consejeros, conforme a lo siguiente:

I. El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad y el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

II. tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal;

III. cuatro Consejeros Independientes designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán el carácter de servidores públicos, y

IV. un consejero designado por los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias (...).

²² **Artículo 29.-** Los consejeros, con relación al ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en esta Ley, por lo que no estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal.

²³ **Artículo 57.-** La Comisión Federal de Electricidad podrá contar con empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, en términos de la presente Ley.

²⁴ **Artículo 58.-** Las empresas productivas subsidiarias son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se organizarán y funcionarán conforme a lo dispuesto en la presente Ley y las disposiciones que deriven de la misma.

derecho privado del lugar de su constitución o creación (sea en México o en el extranjero)²⁵. La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias y de las empresas filiales en que participe de manera directa CFE, serán autorizadas por su Consejo de Administración, a propuesta de su Director General²⁶.

- i) Su **vigilancia y auditoría** se realizará por un Comité de Auditoría, una Auditoría Externa y un Auditor Externo²⁷. La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar a CFE y a sus empresas productivas subsidiarias, pero deberá tomar en cuenta su naturaleza de empresa productiva del Estado, conforme al régimen especial previsto en la Constitución Federal, la Ley de CFE y demás disposiciones aplicables²⁸.
- j) Deberá entregar anualmente un **dividendo estatal**, mismo que será determinado por el Congreso de la Unión (a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), con

²⁵ “**Artículo 59.-** Son empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera.

Las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación”.

²⁶ “**Artículo 60.-** La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias, así como de empresas filiales en las que la Comisión Federal de Electricidad participe de manera directa, será autorizada por el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, a propuesta de su Director General, misma que deberá presentarse conforme a las normas que dicte el propio Consejo. En caso de que el Consejo de Administración apruebe la propuesta, con las modificaciones que estime pertinentes, se procederá conforme a lo siguiente: (...).

²⁷ “**Artículo 49.-** La vigilancia y auditoría de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales se realizará por:

I. El Comité de Auditoría;

II. La Auditoría Interna, y

III. El Auditor Externo”.

²⁸ “**Artículo 56.-** La Auditoría Superior de la Federación será competente para fiscalizar a la Comisión Federal de Electricidad y a sus empresas productivas subsidiarias, en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

En el desarrollo de sus auditorías y en la formulación de sus observaciones y recomendaciones, la Auditoría Superior de la Federación deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 25, párrafo cuarto, de la Constitución, las disposiciones transitorias del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, los principios y normas establecidos en la presente Ley y en las disposiciones que de ella emanen, el marco legal de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, su naturaleza jurídica y la de sus actos y operaciones, así como los resultados de las revisiones que en el ejercicio de sus funciones realicen los órganos de auditoría y vigilancia en términos de esta Ley”.

base en la situación financiera de la empresa, sus planes y opciones de inversión y financiamiento²⁹. El remanente que no se entregue deberá ser **reinvertido**, conforme lo decida su Consejo de Administración³⁰.

- k) CFE y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus **presupuestos** conforme a su régimen especial y sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³¹.

Como se observa, la finalidad de esta Ley es establecer la *estructura orgánica* de la Comisión Federal de Electricidad en términos de las reformas constitucionales en materia energética. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la Ley que prevé lo siguiente:

El mandato constitucional de transformar a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado se explica no sólo en

²⁹ “**Artículo 99.-** La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias entregarán anualmente al Gobierno Federal un dividendo estatal, conforme a lo siguiente:

I. En el mes de julio de cada año, el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte sobre:
a) La situación financiera de la empresa y de sus empresas productivas subsidiarias, y
b) Los planes, opciones y perspectivas de inversión y financiamiento en el ejercicio inmediato siguiente y los cinco años posteriores, acompañado de un análisis sobre la rentabilidad de dichas inversiones, y la proyección de los estados financieros correspondientes.

II.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando la información a que se refiere la fracción anterior, determinará la propuesta de monto que la Comisión Federal de Electricidad, así como cada una de sus empresas productivas subsidiarias, deberán entregar al Gobierno Federal como dividendo estatal;

III.

Los montos señalados en la fracción anterior se incluirán en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para su aprobación por parte del Congreso de la Unión, y

IV. La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias enterarán el dividendo estatal aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación a la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

³⁰ “**Artículo 100.-** El remanente del monto que no se entregue como dividendo estatal en términos del artículo anterior, será reinvertido conforme a las decisiones que adopte el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad”.

³¹ “**Artículo 104.-** La Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos conforme a lo siguiente, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
 (...)”.

virtud de la inminente apertura de nuestro mercado energético, sino de reconocer que actualmente nuestras empresas estatales más importantes son administradas por el propio Estado y se encuentran sujetas a un excesivo sistema de control gubernamental que les impide gozar de la flexibilidad empresarial que requieren para operar eficientemente, sobre todo si las comparamos con empresas similares a nivel internacional.

Por ello, se estima que una auténtica reforma a nuestras empresas estatales no sólo debe dirigirse a dotarlas de nuevas herramientas que mejoren sus operaciones cotidianas, sino que requiere un radical y nuevo entendimiento de las mismas, de modo que cuenten con una estructura empresarial autónoma, flexible y sustentada en las mejores prácticas de gobierno corporativo, que les facilite tomar decisiones, aumentar su capacidad productiva, optimizar la ejecución de sus proyectos y mejorar sus índices de productividad y rentabilidad. Todo ello permitirá consolidarlas como agentes centrales de las industrias de hidrocarburos y eléctrica.

(...)

La nueva figura parte del reconocimiento de que el marco jurídico que rige actualmente a nuestras empresas estatales es inadecuado para que el Estado realice actividades de carácter comercial e industrial de manera eficiente. Ello es así, debido a que no están diseñadas bajo una lógica empresarial que pretenda incrementar los ingresos del Estado.

(...)

Es por ello que la transformación que se propone para Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es de gran calado, pues se plantea transformar en su totalidad el régimen jurídico al que están sujetas, alejándolas, en lo máximo posible, del sector público, y acercándolas al sector privado.

De esta manera, de aprobarse la presente iniciativa, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad estarán sujetas, en primer término, a lo dispuesto en sus respectivas Leyes, sus reglamentos y las disposiciones que deriven de dichos ordenamientos,

tales como la normatividad que emitan sus respectivos Consejos de Administración.

En segundo término, y donde se introduce el verdadero cambio de paradigma, el derecho civil y mercantil serán supletorios. Es decir, no se acudirá más a la legislación administrativa para colmar las lagunas sobre el funcionamiento de las empresas, como ahora ocurre. No será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ni su reglamento. No será supletoria la legislación sobre contrataciones públicas. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se regirán, como cualquier empresa privada, por lo señalado en sus "estatutos sociales" (en este caso sus respectivas Leyes) y por las demás disposiciones del derecho mercantil y civil.

Lo anterior significa que, a partir de su transformación, nuestras empresas estatales deberán operar bajo principios de derecho privado y no público; situación que, de igual forma, deberán tomar en cuenta los órganos fiscalizadores competentes y los distintos órganos jurisdiccionales, al ejercer sus respectivas atribuciones.

(...)

En síntesis, la transformación ordenada por la Carta Magna constituye un auténtico cambio de paradigma, pues pretende alinear la estructura de un organismo público a la de una empresa, dado que ambas comparten el mismo objetivo: generar valor económico. Es decir, la iniciativa propone diseñar empresas de exclusiva propiedad del Estado Mexicano que gocen de amplia autonomía en diversos ámbitos, como si fuesen empresas de carácter privado, y asignarles flexibilidad para celebrar los contratos que, desde una visión exclusivamente empresarial, requieran en su operación cotidiana para conseguir mejores condiciones de rentabilidad.

De lo anterior se advierte que la modificación de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad tuvo como objetivo establecer una nueva forma de organización de un ente estatal, alejado de controles institucionales rígidos, propios del derecho

administrativo; se buscó dotar a las empresas productivas del Estado, y en particular a la CFE, de un marco jurídico flexible compatible con el mercado energético.

Esta ley se configura más bien como los estatutos sociales de una empresa, y no así como una ley orgánica de un ente estatal; en este sentido cobra relevancia la supletoriedad del derecho civil, pues se reitera, se buscó que la CFE tuviera una estructura flexible y eficiente para cumplir su objeto en el sector eléctrico nacional.

Resulta entonces que el objeto de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad es regular (a manera de estatutos sociales) el funcionamiento e integración de la comisión como empresa productiva del Estado y, en este tenor, la integración del derecho civil y mercantil se debe entender en cuanto a su *estructura y modo dinámico de operación*.

Habiendo aclarado lo anterior, es necesario examinar las condiciones del segundo eje rector de la reforma constitucional al sector eléctrico, esto es, el carácter estratégico de la planeación y control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Del proceso legislativo se advierte que las tres iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional que se estudia, existió convergencia en el sentido de que había que era necesario brindar mayor competitividad al sector eléctrico en *ciertas actividades*.

Esto es, se distinguieron, al menos, cuatro actividades principales en el sector eléctrico: (i) generación; (ii) transmisión; (iii) distribución; y, (iv) suministro. Conforme a esta división, se

tiene que la generación consiste en la producción de energía eléctrica; la transmisión es el *transporte de energía eléctrica en alta tensión*; la distribución es el *transporte local en baja tensión*; y el suministro, *la venta al detalle y promoción*³².

Las tres iniciativas son unánimes en relatar los antecedentes de la actividad de la industria eléctrica y concluyen, en esencia, la necesidad de redefinir la intervención estatal en dicha industria, esto abandonando el modelo de *monopolio verticalmente integrado*, en el que el gobierno central controla y opera las cuatro actividades de la industria eléctrica.

Se expuso que fue adecuado que el Estado controlara las cuatro etapas del proceso del sistema eléctrico, a fin de lograr una cobertura nacional del servicio pues, en aquel momento, se requería de inversiones elevadas con períodos de maduración de largo plazo y de baja rentabilidad que difícilmente hubiesen podido efectuarse por la iniciativa privada. Sin embargo, una vez que este modelo comenzó a mostrar señales de agotamiento, se modificó la Ley con la finalidad de definir que *ciertas* actividades de generación, exportación e importación, *no* se consideraran como servicio público.³³

No obstante, se sostuvo que a la fecha este modelo era lento y poco flexible para responder al crecimiento de la demanda, lo que no permitía aprovechar la eficiencia que podría aportar una mayor competencia en la generación y comercialización de

³² Ver foja 16 de la iniciativa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

³³ Entre ellas, la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; la producción independiente de energía para venta a Comisión Federal de Electricidad (CFE); la exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, así como la importación destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios. Ver foja 30 de la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

energía eléctrica. En tal sentido, se propuso separar las actividades del sector eléctrico para lograr plena competencia en la *generación y comercialización* de energía eléctrica.

Se hizo especial énfasis en que, a diferencia de los hidrocarburos, la electricidad no era un recurso natural, por lo que el interés del Estado no era la propiedad sobre la energía, sino que ésta llegara en mejores condiciones a un mayor número de personas. Por tanto, se propuso abrir el mercado de la generación eléctrica para abatir los costos de producción, *sin que el Estado perdiera rectoría en el control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad de transmitir y distribuir la energía eléctrica como un servicio público indispensable.*

A decir de la iniciativa, a través de estas modificaciones, el Estado contaría con las facultades necesarias para regir la expansión de las redes de transmisión y distribución, y en general, para intervenir conforme a las mejores prácticas internacionales y asegurar la confiabilidad, calidad, continuidad, sostenibilidad y eficiencia del suministro del servicio eléctrico.³⁴

En ese sentido, se propuso la expedición de una Ley de la Comisión Federal de Electricidad que reorganizara las funciones administrativas y corporativas de la empresa; así como una diversa ley para el sector eléctrico que considerara la participación de nuevos jugadores en la generación y comercialización de la industria eléctrica en condiciones de competencia efectiva; así como el papel de las filiales de CFE en cuanto a las actividades de generación, transmisión y distribución.

³⁴ Ver foja 23 de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.

De manera paralela, otro de los ejes rectores de la reforma en materia de electricidad fue, precisamente, el énfasis en el control estatal en materia de control y operación del sistema eléctrico nacional y en el servicio público de transmisión y generación de energía. Estos temas fueron recogidos por la Ley de la Industria Eléctrica (LIE).

En efecto, la Ley de la Industria Eléctrica tiene como objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.³⁵

La finalidad de esta norma es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, *así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal*, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

En relación con las dos actividades constitucionalmente estratégicas en materia eléctrica³⁶, la LIE establece lo siguiente:

- Planeación y control del sistema eléctrico nacional: para entender las facultades de planeación y control, primero debe decirse que el Sistema Eléctrico Nacional está integrado por la Red Nacional de Transmisión³⁷, Redes Generales de

³⁵ Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.

³⁶ Como ya se explicó anteriormente, conforme a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, existen dos actividades estratégicas en materia eléctrica: (i) planeación y control del sistema eléctrico nacional; y, (ii) servicio público de transmisión y distribución de la de energía eléctrica.

³⁷ XXXV. Red Nacional de Transmisión: Sistema integrado por el conjunto de las Redes Eléctricas que se utilizan para transportar energía eléctrica a las Redes Generales de

Distribución³⁸, Centrales Eléctricas³⁹ que entreguen energía a la Red Nacional de Transmisión o Redes Generales de Distribución y equipos o instalaciones del Centro Nacional de Control de Energía para llevar a cabo el control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional; esto es, dicho sistema constituye la infraestructura física que permite la transmisión, distribución y control del sistema eléctrico.

Ahora bien, conforme a la LIE, las actividades de planeación y control de la infraestructura eléctrica se llevan a cabo mediante: (i) el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional, emitido por la Secretaría de Energía que, entre otras cosas, incluye programas indicativos para la instalación y retiro de las Centrales Eléctricas, para la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y Redes Generales de Distribución⁴⁰; y (ii) Control Operativo del Sistema Eléctrico

Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros que determine la Secretaría;

³⁸ XXXVI. Redes Generales de Distribución: Redes Eléctricas que se utilizan para distribuir energía eléctrica al público en general;

³⁹ IV. Central Eléctrica: Instalaciones y equipos que, en un sitio determinado, permiten generar energía eléctrica y Productos Asociados;

⁴⁰ Artículo 14.- La ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y de las Redes Generales de Distribución se realizarán conforme a los programas que al efecto autorice la Secretaría, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

Los programas de ampliación y modernización para la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta del CENACE, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE. Los Transportistas y Distribuidores correspondientes podrán participar en el desarrollo de dichos programas.

Los programas de ampliación y modernización para los elementos de las Redes Generales de Distribución que no correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista serán autorizados por la Secretaría a propuesta de los Distribuidores interesados, escuchando la opinión que, en su caso, emita la CRE.

El Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional será emitido por la Secretaría e incorporará los aspectos relevantes de los programas de ampliación y modernización.

Dichos programas se desarrollarán bajo los principios siguientes:

Nacional, realizado por el Centro Nacional de Control de Energía.⁴¹

- Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica: consiste en las actividades necesarias para llevar a cabo la transmisión y distribución de energía eléctrica en la Red Nacional de Transmisión y en las Redes Generales de Distribución.

Del glosario de la LIE donde se regula la Red Nacional de Transmisión y Red General de Distribución se determina que *transmisión* serán las actividades realizadas para *transportar energía eléctrica a las Redes Generales de Distribución y al público en general, así como las interconexiones a los sistemas eléctricos extranjeros*; por su parte, la *distribución* serán las acciones realizadas para *distribuir energía eléctrica al público en general*.

I. Procurarán la operación del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad;

II. Incluirán los elementos de la Red Eléctrica Inteligente que reduzcan el costo total de provisión del Suministro Eléctrico o eleven la eficiencia, Confiabilidad, Calidad o seguridad del Sistema Eléctrico Nacional de forma económicamente viable;

III. Se coordinarán con los programas promovidos por el Fondo de Servicio Universal Eléctrico, y

IV. Incorporarán mecanismos para conocer la opinión de los Participantes del Mercado y de los interesados en desarrollar proyectos de infraestructura eléctrica.

⁴¹ Artículo 15.- El Estado ejercerá el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional a través del CENACE, quien determinará los elementos de la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución y las operaciones de los mismos que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista; las demás operaciones de estas redes podrán ser realizadas por los Transportistas o Distribuidores, sujetándose a la coordinación del CENACE. El CENACE determinará la asignación de responsabilidades y procedimientos de coordinación con los Transportistas y Distribuidores a fin de ejercer el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional.

Conforme a la LIE, las actividades de transmisión y distribución se realizarán conforme a criterios de *calidad, confiabilidad, continuidad y seguridad*, previstos en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y otras disposiciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.⁴²

2. Aplicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De apartado anterior, esta Primera Sala concluye que en términos del esquema constitucional vigente relativo al sector eléctrico, el Estado mantiene la exclusividad en lo que se refiere al *servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica*, lo que implica que, no obstante la reestructuración del sector, el constituyente reitera que estas actividades son de interés público y que, consecuentemente, el Estado conserva la obligación de garantizarlas a través de un régimen especial de derecho público.

Es decir, la distribución y la transmisión de energía eléctrica conservan un fin público que las caracteriza como servicio público en términos de lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica y, consecuentemente, el Estado conserva la obligación de garantizar este servicio público y universal a través de la

⁴² Artículo 28.- Las obligaciones en materia de Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad se establecerán en las condiciones generales para la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás disposiciones que al efecto emita la CRE. Los Transportistas y los Distribuidores no tendrán responsabilidad por los costos que ocurran en el Mercado Eléctrico Mayorista como resultado de caso fortuito o fuerza mayor.

operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios⁴³.

Resulta entonces que el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica constituye una *actuación materialmente administrativa* de la CFE que, en términos del artículo 109 constitucional y de la Ley que lo regula, se inscriben en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que un acto materialmente administrativo es aquél donde un ente público ejerce su autoridad de manera unilateral en ejercicio de su potestad administrativa. Esto es, la materialidad administrativa del acto se hace visible porque el gobernado no participa de forma alguna en su creación, dada la unilateralidad de la voluntad de la autoridad y los efectos directos e inmediatos de su actuación.⁴⁴

⁴³ Ley de la Industria Eléctrica

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27 párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica. Las disposiciones de esta Ley son de interés social y orden público.

Esta Ley tiene por finalidad promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de Energías Limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, las tesis:

- P. LXXXVI/99, de rubro: INMATRICULACIÓN DE INMUEBLES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 2903-A Y EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 2897 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO. ES UN ACTO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.
- 2a. CXIV/2016 (10a.), de rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO SE REFIERE A LOS QUE SON EMITIDOS DE FORMA UNILATERAL POR UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EN LOS QUE NO TIENE INTERVENCIÓN EL GOBERNADO Y, POR TANTO, SON DISCRECIONALES).

A partir de lo anterior, resulta que las actividades de transmisión y distribución del servicio público de energía eléctrica –en las que el Estado conserva la obligación de garantía y *control*–, son actividades *materialmente administrativas*, pues como se ha reiterado a lo largo de esta sentencia, en la prestación de este servicio público el Estado, a través de la CFE, mantiene el dominio. En términos de la Ley de la Industria Eléctrica el Estado controla la operación de la transmisión y distribución de energía eléctrica, sin la participación del gobernado, salvo en los supuestos que prevé la ley.

No es obstáculo para llegar a la conclusión anterior el hecho de que el artículo 82 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establezca que los actos que se desarrollen dentro del procedimiento de contratación hasta el momento del fallo, serán de naturaleza administrativa, mientras la firma del contrato y todos los actos o aspectos que deriven del mismo serán de naturaleza privada.

Ello porque esta previsión se refiere exclusivamente al proceso de *contratación* del servicio, el cual se inscribe en el ámbito de la *comercialización* de la energía eléctrica; como se ha explicado ya, la reforma constitucional en materia energética modificó el funcionamiento de la Comisión para que, entre otras, en la comercialización del servicio se rija por el derecho privado.

Una vez explicada la naturaleza *materialmente administrativa* de las actividades de transmisión y distribución de energía eléctrica, resulta que, en términos del artículo 109

constitucional⁴⁵, el Estado tiene una responsabilidad objetiva directa por los daños que, con motivo de *su actividad administrativa irregular* cause en los bienes o derechos de los particulares; en esta lógica, el texto constitucional también establece el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

El Tribunal Pleno ha desarrollado los objetivos y condiciones de aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, en la *acción de inconstitucionalidad 4/2004*, sostuvo que inicialmente se consideraba que el Estado no estaba obligado a responder por los daños que pudiera ocasionar a los particulares con motivo de su actuación; posteriormente, se reconoció su responsabilidad indirecta en el sentido de que resultaban responsables los funcionarios que directamente hubieran generado el daño, pero no el Estado, que sólo estaba obligado de manera subsidiaria.

En dos mil dos, ante la dificultad de exigirle al Estado que se responsabilizara por los daños que cometía, se determinó modificar el sistema de responsabilidad estatal dejando atrás el carácter “civilista” y “subjetivo” de la responsabilidad patrimonial del Estado y dando pie a una responsabilidad “objetiva y directa”.

⁴⁵ Artículo 109.-(...)

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Esto es, se estimó que lo relevante es que el particular no tiene el deber de soportar un daño patrimonial como consecuencia de una *actividad administrativa irregular*, entendida como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, sin atender las condiciones normativas o los parámetros creados por la propia administración. Así se precisó que la actividad administrativa irregular se entiende como “*la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto*”.

El Tribunal Pleno concluyó que se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular cuando: (i) existe un daño⁴⁶, (ii) imputable a la Administración Pública y (iii) un nexo causal entre uno y otro.

De lo anterior, cabe resaltar que para determinar la procedencia de una reparación con motivo de un daño ocasionado a un particular es necesario identificar una *función materialmente administrativa* que se realice de manera irregular; esto es, sólo serán procedentes las solicitudes indemnizatorias que reclamen un daño causado como consecuencia de una actividad de naturaleza administrativa y no, por ejemplo, por la actividad materialmente jurisdiccional de los tribunales o la actividad materialmente legislativa de los órganos de creación de ley.

Precisado lo anterior, esta Primera Sala llega a la convicción de que, contrario a lo resuelto por el Tribunal Colegiado, sí se

⁴⁶ Desde luego, el concepto de daño debe entenderse con todas sus notas características, a saber, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas.

actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado en las actuaciones de transmisión y distribución de energía eléctrica que realiza la CFE. En efecto, cuando esta empresa productiva del Estado presta el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica de forma irregular se actualiza un acto materialmente administrativo y, consecuentemente, resulta aplicable el régimen de responsabilidad patrimonial.

[...]