

**SEGUNDA SECCION****PODER JUDICIAL****SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA y votos concurrentes y de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2001**  
**ACTOR: CONGRESO DE LA UNION**  
**PONENTE: MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA**  
**SECRETARIA: GUILLERMINA COUTIÑO MATA**  
**MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE:**  
**MARIANO AZUELA GÜITRON.**

México, Distrito Federal, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinticinco de abril de dos mil dos.

**VISTOS; Y,**  
**RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Mediante oficio presentado el cuatro de julio de dos mil uno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Enrique Jackson Ramírez, Ricardo García Cervantes, Tomás Torres Mercado, Ricardo Gerardo Higuera, Sara Isabel C. Castellanos Cortés y Manuel Medellín Milán, quienes se ostentan con el carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y de la Cámara de Senadores, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, respectivamente, promovieron controversia constitucional demandando la invalidez de los actos que a continuación se señalan, emitido por las autoridades que se mencionan en el párrafo siguiente:

*"II.- DEMANDADOS. Tienen el carácter de demandados, las siguientes autoridades.---*  
 1. C. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, titular del Poder Ejecutivo Federal.--- 2. C. SECRETARIO DE ENERGIA, titular de la Secretaría, dependiente del Poder Ejecutivo Federal.--- 3. COMISION REGULADORA DE ENERGIA, (C.R.E.), órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía y por tanto, autoridad integrada y dependiente de la Administración Pública Federal.--- 4. C. SECRETARIO DE GOBERNACION, titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia del Ejecutivo Federal.--- IV. NORMA GENERAL Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:--- Es materia de la presente controversia, la invasión a la competencia del H. Congreso de la Unión, que realiza el Titular del Poder Ejecutivo Federal, con la expedición del 'DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA,' de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticuatro de mayo del mismo año, del que se acompaña un ejemplar al presente escrito como (anexo cinco).--- El referido Decreto se atribuye al C. Presidente de la República por cuanto a su expedición; al C. Secretario de Energía por cuanto a su refrendo; al C. Secretario de Gobernación por cuanto a su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**; y al C. Secretario de Energía y a la H. Comisión Reguladora de Energía por cuanto a su aplicación particular".

**SEGUNDO.-** Los antecedentes del caso narrados en la demanda, son los siguientes:

*"VII. HECHOS QUE CONSTITUYEN ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.---* 1. Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgan al Estado Mexicano la rectoría en materia de Energía Eléctrica, indicándose expresamente que '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'.--- 2. La propia Constitución en su artículo 25 establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto (energía eléctrica), manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan para cumplir con dichos fines.--- 3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción X, confiere al Congreso de

la Unión la facultad para legislar en toda la República sobre energía eléctrica.--- 4. En ejercicio de la facultad que el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al Congreso de la Unión, éste expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, misma que fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos setenta y cinco.--- En términos de la citada Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se crean las instituciones, figuras, competencias y al organismo que se va a encargar de cumplir las tareas que en materia de energía eléctrica establece la Ley, en todo el ámbito nacional.--- El citado ordenamiento legal, ha sido reformado por el Congreso de la Unión, en cinco ocasiones, la primera en términos del Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres; la segunda, según Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y seis; la tercera, de conformidad con el Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del trece de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, la cuarta según Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y dos; y la quinta, en términos del Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y tres.--- 5. En ejercicio de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I de la Ley Suprema, mediante Decreto de fecha veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y tres, publicado en el **Diario Oficial** del treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y tres, el Titular del Poder Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- En este Reglamento, como en cualquier otro, el Presidente de la República debe proveer en lo conducente en la esfera administrativa a su cargo, para la exacta observancia de la Ley, siempre sujeto a las limitaciones que la misma Constitución establece, así como con la Ley que reglamenta.--- El citado Reglamento, a partir de su vigencia, ha tenido tres reformas a saber:--- 5.1. La primera reforma se realizó mediante Decreto de fecha diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del diecinueve de los mismos mes y año.--- 5.2. La segunda reforma se realizó mediante Decreto de fecha veintidós de julio de mil novecientos noventa y siete, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticinco de los mismos mes y año.--- 5.3. La tercera reforma se realizó mediante Decreto de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticuatro de mayo del año en curso, y constituye la norma general cuya invalidez se reclama en esta controversia constitucional.--- 6. Es el caso que con las modificaciones y adiciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticuatro de mayo del año en curso, el C. Presidente de la República se aparta y se excede de lo que debe contener un reglamento federal, según se expondrá en el capítulo respectivo de este escrito de demanda, invadiendo con ello la esfera de competencia que la Ley Suprema le otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión.--- 7. Es por todo lo anterior, que la autoridad demandante se ve precisada a acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la búsqueda de una resolución con efectos generales, por parte de este Alto Tribunal, que determine, clarifique y transparente el orden jurídico alterado por el Titular del Poder Ejecutivo, quien con la expedición del 'DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA', de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, al margen del Estado de Derecho.

**TERCERO.-** En la demanda se señalaron como violados los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expresó como concepto de invalidez el siguiente:

"UNICO.- Los actos que se imputan a las autoridades demandadas infringen lo dispuesto por los artículos 49, 89, fracción 1 y 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en mérito de los siguientes argumentos:---1.- La división de poderes es uno de los principios cardinales del gobierno democrático. Su implantación en el país acompaña nuestra evolución constitucional, y está directamente vinculada con la idea misma de la independencia y la libertad de México. Inspirada originalmente en las ideas de Locke y Montesquieu, fue adoptada desde la precursora Constitución de Apatzingán. Ratificada luego en la Carta Constitucional de 1824, ha estado presente desde entonces en todas nuestras cartas fundamentales.--- La división de poderes nunca ha sido concebida en nuestra práctica constitucional como una mera división del trabajo, sino como una técnica al servicio de la libertad de los habitantes del país. Se trata de hacer realidad el principio de que los poderes constituidos por la Constitución deben limitarse mutuamente entre sí, mediante un sistema de pesos y

*contrapesos que den seguridad, certidumbre y legalidad a todos los actos del gobierno. La viciosa práctica de otorgar al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar, de la que se hizo extenso uso en una etapa de debilidad institucional, fue en su momento y hasta la fecha prohibida terminantemente por la Constitución, pues su práctica vulnera precisamente, un principio que está asociado a la convivencia democrática, la que debe estar sujeta a controles de los poderes constitucionales constituidos.--- Es en el marco de las ideas expuestas, que el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye lo siguiente: (se transcribe).--- 2.- En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina la competencia de cada uno de los Poderes de la Federación, atribuyendo al Poder Legislativo, que se deposita en el H. Congreso de la Unión, la facultad de expedir leyes, en su artículo 73 fundamentalmente, y al Titular del Poder Ejecutivo, la facultad reglamentaria de las leyes, conforme a la fracción I del artículo 89. En relación con las facultades precisadas, que la Ley Suprema confiere al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, cabe destacar lo siguiente:--- 2.1.- La facultad de expedir las leyes del país es de tal trascendencia, que al confiársele la Constitución del (sic) Congreso de la Unión, no sólo detalla la estructura y funcionamiento de este poder, sino que establece cuidadosamente las facultades que se le otorgan; las personas que pueden iniciar el proceso legislativo; el mecanismo que va de la iniciativa a la formación de las normas; el proceso de discusión y votación; la interacción con el órgano ejecutivo y, en suma, una amplia variedad de principios que robustecen la idea de que la expedición de normas de carácter general es, sin duda, una de las manifestaciones más relevantes de la soberanía nacional.---*

*La facultad y correlativa obligación del Congreso de la Unión de formular normas jurídicas de carácter general y obligatorio dentro del ámbito de su competencia, excluye la posibilidad de que el Ejecutivo Federal lo suplante en tan importante y exclusiva tarea, resultando en consecuencia, que de ninguna manera el Ejecutivo Federal puede crear leyes, sino simplemente proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de éstas. En efecto, el Ejecutivo Federal, salvo los casos de excepción que prevé el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está impedido para ejercer la función legislativa.--- Entre las materias que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde legislar al Congreso de la Unión, se comprende la relativa a la energía eléctrica, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción X.--- 2.2.- Según quedó precisado, el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al titular del Poder Ejecutivo Federal la facultad de 'promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia'.--- Los Tribunales Federales han establecido jurisprudencia obligatoria en el sentido de que los reglamentos únicamente pueden y deben expedirse dentro de los límites que la Ley señala, sin que puedan ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y han señalado que la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la Ley ni para reformarla ni para remediar olvidos u omisiones del Legislador, según se confirma con el criterio que a continuación se transcribe: 'REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LIMITES.' (Se transcribe).--- En el mismo orden de ideas, Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Trigésima Primera Edición., México 1997, página 467), sostiene que lo característico del reglamento es su subordinación a la Ley, y al efecto expone lo que a continuación se transcribe: (se transcribe).--- 3.- Resulta claro que por su contenido y alcance, las recientes reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, introducidas a través del Decreto de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, expedido por el C. Presidente de la República y publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticuatro de los mismos mes y año, no nada más exceden sino que también contravienen las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, transgrediendo con ello el principio de división de poderes, que consagra el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto por los artículos 73, fracción X y 89, fracción I de la Ley Suprema, como a continuación se expone:--- 3.1.- En ejercicio de la facultad que el artículo 73, en su fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Congreso de la Unión, éste expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- En relación con el citado ordenamiento legal, cabe destacar lo siguiente:--- 3.1.1.- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no es una ley marco, que únicamente dé principios generales susceptibles de ser desarrollados por un reglamento. En efecto, es un ordenamiento jurídico que contiene disposiciones que cuidadosa y detalladamente señalan las características y condiciones en que debe prestarse el servicio público de energía eléctrica y establecen, minuciosamente, los requisitos, modalidades, características y grado de participación que corresponden o pueden corresponder a los sectores público, privado y social, a efecto de dar*

cumplimiento a los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 25, 27 y 28, que disponen que corresponde exclusivamente a la Nación y que el sector público tendrá de manera exclusiva, la facultad de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica.---

3.1.2.- Lo dispuesto por los artículos 1o., 2o. y 4o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, corroboran lo antes expuesto, en el sentido de que corresponde al Estado, en forma exclusiva, la generación, la transformación y la distribución de la energía eléctrica, en los siguientes términos: (se transcriben).---

3.1.3.- Los artículos 3, 36, 36 Bis, 37 y 38 de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, establecen los supuestos en que a manera de excepción los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica, así como los principios, requisitos y modalidades, para cada uno de los casos, todos ellos de carácter subsidiario, en los términos siguientes: (se transcriben).---

De las disposiciones legales anteriormente transcritas, se desprende lo siguiente:---

A.- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, establece como casos excepcionales y subsidiarios en los que los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica, los siguientes:---

a).- Generación para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.---

b).- Generación por productores independientes para su venta a Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.).---

c).- Generación para exportación.---

d).- Importación para abastecimiento de usos propios.---

e).- Generación para usos en emergencias derivadas de interrupciones en la prestación del servicio público.---

B.- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, induce el fortalecimiento del servicio público de energía eléctrica a través del organismo paraestatal, Comisión Federal de Electricidad, aunque permitiendo las citadas excepciones para mejorar la prestación del servicio. Sin embargo, de ello no se puede seguir, que a través de las figuras de excepción se sustituya o altere el esquema de participación creado por la propia ley.---

C.- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, prevé que cuando resulte conveniente suministrar la energía eléctrica para servicio público por parte de particulares, en atención a criterios comparativos de costos, dichos particulares deberán ser llamados para el propósito, a través de una convocatoria, en la que se señalarán las necesidades específicas de la Comisión Federal de Electricidad, las condiciones de entrega, calidades, seguridades, plazos, precios y demás características propias de una licitación.---

3.2.- Mediante Decreto de fecha veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y tres, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del treinta y uno de mayo del mismo año, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en ejercicio de la facultad que el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere.---

El Texto de los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, previamente a que se reformara con motivo del Decreto que ahora se reclama en esta vía, era el siguiente: (se transcriben).---

3.3.- Mediante Decreto de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, que constituye la norma general cuya invalidez se reclama, el titular del Poder Ejecutivo reformó y adicionó los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.---

En efecto, con motivo del citado Decreto se reforman los artículos 126, segundo párrafo, y 135, fracción II, y se adicionan con un párrafo tercero al artículo 126, y con tres párrafos al artículo 135, para quedar como siguen: (se transcriben).---

3.4.- Cotejando el sentido y teleología de las reformas combatidas, con la letra y espíritu de las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con las que necesariamente tendrían que corresponderse, se llega a la conclusión de que con las citadas reformas reglamentarias, el Titular del Ejecutivo Federal invade y vulnera las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión en su artículo 73, fracción X.---

En efecto, la reforma que nos ocupa transgrede las facultades del Congreso de la Unión al tenor de las siguientes consideraciones:---

3.4.1.- La fracción II, inciso c) del artículo 135 del Reglamento dispone, en contra de lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y sin limitación alguna, que la Comisión Federal de Electricidad, podrá, y en cierto modo deberá, adquirir hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración; la adquisición hasta por 20 MW en los casos de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instada hasta de 40 MW; y hasta el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de autoabastecimiento siempre y cuando se tenga una capacidad instalada SUPERIOR a 40 MW.---

Lo anterior, en sí mismo trasciende las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, dado que a través de esta reforma se está llevando a cabo una apertura absoluta para que los particulares generen energía eléctrica y la vendan irrestrictamente a la Comisión Federal de Electricidad sustituyendo los cometidos de la misma, en contra de lo establecido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.---

3.4.2.- Lo anterior queda más claro, cuando se lee el último párrafo de la fracción II del artículo 135, porque

en ésta se establece que el porcentaje indicado en el inciso b) de dicha fracción, podrá ser modificado por la Secretaría de Energía, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del sistema eléctrico nacional.--- De lo anterior resulta clara la alteración que se pretende dar al marco creado por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, puesto que el Ejecutivo Federal haciendo uso extensivo y no sustentado en Derecho que le confieren sus propias facultades reglamentarias, autoriza a la expresada Secretaría, para modificar a través de un mero acto administrativo, los porcentajes establecidos en la Ley, sin limitación alguna. Sufre así el Congreso de la Unión de la afectación de sus facultades, ya que de aceptarse dicha reforma quedaría en manos de la Secretaría de Energía la determinación política y el manejo indiscriminado, sin regulación legal alguna de la energía generada por los particulares, transgrediendo el ámbito competencial que tiene el Congreso para legislar exclusivamente en materia de energía eléctrica, tal como lo dispone el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- 3.4.3.- La reforma a los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, suprime el requisito de convocatoria para adquirir energía eléctrica de toda clase de permisionarios, al autorizar a la Comisión Federal de Electricidad para que adquiera fuera de convocatoria, esto es, de licitación pública, los excedentes de energía generada por los permisionarios, lo que de ninguna manera es permisible, puesto que se vulnera la disposición contenida en el artículo 36-Bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- En efecto, no nada más se contraviene lo que la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica dispone en cuanto a la adquisición de los excedentes de energía generada por los particulares, sino que también se atenta contra el fin último del precepto constitucional invocado al no tener el Estado y en este caso la administración pública paraestatal, la posibilidad de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.--- A mayor abundamiento, la propia Constitución establece que, cuando la vía de licitación no sea idónea para asegurar dichas condiciones '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', lo que en el caso de la reforma que nos ocupa de ninguna manera acontece, puesto que, ninguna Ley y menos aún la del Servicio Público de Energía Eléctrica establece tales bases, procedimientos, reglas requisitos, no siendo dable hacerlo por vía reglamentaria y menos aún por vía derivada de la reglamentaria, esto es, a través de la Secretaría de Energía.--- 3.4.4.- En suma, las reformas al Reglamento ponen de manifiesto que el Titular del Poder Ejecutivo desborda sus facultades reglamentarias e invade las facultades que tiene atribuidas el Congreso de la Unión en la materia, habida cuenta de que:--- A.- Vienen a modificar las definiciones de la Ley, puesto que implican, en primer lugar, allanar las limitaciones que en función de su capacidad instalada (volúmenes de Mega Watts) tienen los particulares permisionarios para contratar con la Comisión Federal de Electricidad la venta de sus excedentes de energía; y en segundo lugar, porque cancelan las convocatorias a que se refiere la fracción II del artículo 36-Bis de la Ley, necesariamente previas a la adquisición de posibles excedentes privados por parte de la Comisión Federal de Electricidad.--- La posibilidad de realizar convenios de venta de energía para el servicio público sin que medie convocatoria, previstas para el caso de productores que tengan una pequeña instalación, es de explicarse en función precisamente de la cantidad a adquirir por parte de la Comisión Federal de Electricidad, con la misma razón e intención con que se operan también otras llamadas compras menores; pero el sentido de ese procedimiento cambia completamente si se trata de volúmenes considerables, pues entonces se está estableciendo una política de la materia que sólo a la Ley emanada del Congreso corresponde, en su caso, establecer.--- Antes de la reforma, el párrafo segundo del artículo 126 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica sólo eximía de convocatoria para efectos de adquisición de excedentes de energía generada por particulares, a 'los permisionarios de 20 MW o menos'. Ahora, en cambio, las reformas que se combaten generalizan la suspensión de dicha convocatoria para toda clase de productores, con lo que en la práctica se unifica, para estos importantes efectos, a todos los permisionarios, en una sola categoría, y se echa por tierra todo el sistema limitativo que establece la ley.--- B.- Una tendencia semejante y aún ampliada se constata en las adiciones y reformas al artículo 135 del Reglamento. Así, la fracción II de dicho precepto disponía que la Comisión Federal de Electricidad podría celebrar convenios, 'con los permisionarios con excedentes de energía de 20 MW o menos, en los casos en que resulte conveniente'. Por virtud de la reforma en cuestión, en cambio, toda clase de permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración son elegibles para celebrar convenios de capacidad y adquisición de energía. Se confirma de esta manera la intención de alterar esencialmente la relación graduada, sujeta al requisito de convocatoria, que establece la Ley

*aprobada por el Congreso de la Unión.--- C.- Aún más, en el mismo artículo 135 del Reglamento en cuestión, se añade un párrafo antepenúltimo que señala: 'La Comisión (CFE) sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía no requiera para dichos excedentes'.--- En relación con lo anterior, cabe señalar que los requisitos de la Ley a que las reformas se refieren no son sino los que corresponde observar en términos generales a la Comisión Federal de Electricidad y a la Secretaría de Energía, respectivamente, para realizar la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, y para determinar las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema. Se trata en todo caso de meros actos administrativos que, por virtud de las adiciones introducidas por el Ejecutivo Federal en el Reglamento, permitirán extender ilimitadamente la participación de los particulares en la generación de energía para el servicio público. Se demeritarían gravemente, así, las atribuciones que tienen los organismos públicos en la materia, especialmente en cuanto a cuidar los intereses de la Nación como un todo.--- D.- La intención de las reformas reglamentarias es clara. Se trata de eludir las limitaciones que la Ley en vigor tiene para que los particulares generen energía eléctrica en cualquier volumen y vendan sus excedentes, destinados al servicio público, usando para ello un trámite reglamentario. No obstante, es indiscutible que el Ejecutivo no puede, en virtud del principio de división de poderes, que es decisión política fundamental de nuestra Constitución, incluir como parte de sus facultades reglamentarias la de modificar los principios de una Ley del Congreso, como en la especie lo hizo.--- 4.- De lo antes expuesto se advierte con toda claridad que con las modificaciones y adiciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticuatro de mayo del año en curso, el Ejecutivo Federal se aparta y se excede de lo que debe contener un reglamento federal, invadiendo con ello la esfera de competencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión, en violación de lo dispuesto en sus artículos 49, 73, fracción X y su fracción I.--- 5.- En virtud de los anteriores razonamientos, los actos que se imputan a las autoridades demandadas, resultan ilegales y así deben ser declarados, por no respetar los niveles de competencia que en la especie consigna de manera clara la Constitución General de la República, y en consecuencia debe declararse la invalidez de los actos de referencia”.*

**CUARTO.-** Por acuerdo de cinco de julio de dos mil uno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por presentada la demanda de mérito, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, correspondiéndole el número 22/2001, y por razón de turno designó como instructor al Ministro Juan Silva Meza.

Por auto de la misma fecha, el Ministro instructor tuvo por presentado al Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y de la Cámara de Senadores, al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, al Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y a los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y a los Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, con la personalidad que ostentan; admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a las autoridades demandadas, y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación corresponde.

**QUINTO.-** Por escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil uno, Juan de Dios Castro Lozano, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos dio contestación a la demanda en los siguientes términos:

*“CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.--- El artículo 11 de la Ley Reglamentaria establece que el actor deberá de comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.--- La presente controversia constitucional es presentada por la Comisión Permanente en representación del Congreso de la Unión:--- ‘... la presente controversia constitucional la propone la Comisión Permanente, en representación del Congreso de la Unión, en virtud de que la facultad que se considera invadida por la acción del Ejecutivo, lo es la facultad de legislar en materia de energía eléctrica que, como ya se ha dicho, corresponde al Congreso de la Unión’ (numeral 1.6).--- Esta promoción tiene su sustento, como lo afirma el promovente, en la sesión de la Comisión Permanente celebrada el día 27 de junio de 2001, en la que se:--- ‘... acordó que el Congreso de la Unión, representado por la Comisión permanente, interpusiera la presente controversia constitucional...’.--- En efecto, en los puntos de acuerdo adoptados en la mencionada sesión se establece que:--- ‘PRIMERO: Que el H. Congreso de la Unión, representado por la Comisión Permanente, interponga Controversia Constitucional en los términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los*

Estados Unidos Mexicanos por el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con fecha 22 de mayo de 2001, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** correspondiente al día 24 de los mismos mes y año'.--- 'SEGUNDO: Invitar a las Mesas Directivas de la H. Cámara de Senadores y de la H. Cámara de Diputados para que suscriban el escrito de interposición de la Controversia Constitucional a que se refiere el punto anterior'.--- En el mismo sentido, el promovente recalca en la motivación del Congreso para plantear la controversia que:--- 'Para tomar la decisión de iniciar la presente controversia constitucional el H. Congreso de la Unión, por conducto de la Comisión Permanente, ha considerado la señalada importancia que la Constitución otorga al servicio público de energía eléctrica...'.--- De lo antes transcrito se desprende: a) la decisión tomada por la Comisión Permanente en el sentido que el Congreso de la Unión presentara una controversia constitucional representado por ella, y b) que existe una absoluta inactividad del Congreso y que los funcionarios de las Mesas Directivas de la Cámara de Senadores y de Diputados únicamente suscribieron la controversia en calidad de 'invitados', sin que en sus respectivas Cámaras se tomara el acuerdo correspondiente.--- Es importante recalcar, como se aprecia de la demanda, que la Comisión Permanente determinó que el Congreso interpusiera una controversia constitucional; es decir, tomó un acuerdo a nombre del Congreso y no del suyo propio.--- Todo lo anterior implica, como a continuación se demostrará, que la controversia constitucional es improcedente, ya que el promovente no tiene la representación del Congreso de la Unión, ni puede tomar acuerdos a nombre de este último, ni tiene la legitimación para interponer en el presente asunto una controversia en el presente asunto una controversia constitucional a nombre propio.--- 1. LA COMISION PERMANENTE NO REPRESENTA AL CONGRESO DE LA UNION, NI PUEDE TOMAR ACUERDOS EN SU NOMBRE.--- El Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 50 constitucional, está conformado por las Cámaras de Diputados y de Senadores, las cuales tienen dos periodos de sesiones ordinarias en el año, por lo que no sesionan de manera permanente.--- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 constitucional durante los recesos del Congreso de la Unión funciona una Comisión Permanente (no pueden funcionar los dos al mismo tiempo), la cual no se puede equiparar con el Congreso, ya que es simplemente un órgano del mismo que se encarga de asuntos que son determinados por la Constitución de manera limitativa y rigurosa, según se desprende del segundo párrafo del mencionado artículo constitucional.--- 'La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:'.--- En esa virtud, la Comisión Permanente debe constreñirse a los asuntos que específicamente le marca la Constitución. Sus atribuciones no son susceptibles de aumentarse mediante actos emitidos por ella misma.--- En congruencia con la Constitución, esta limitación de facultades se recoge en los artículos 100 de la Ley Orgánica del Congreso y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que disponen que la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución.--- Esta delimitación expresa de las funciones de la Comisión Permanente tiene su razón de ser en que se estimó indispensable impedir que un reducido número de legisladores asuma las funciones que por disposición constitucional únicamente corresponden al órgano legislativo que representa a la totalidad de la población del país.--- Dentro de las atribuciones de la Comisión Permanente no se encuentra la de tomar acuerdos a nombre del Congreso, ni la de ejercer la representación del Congreso de la Unión, ni la de legislar en materia alguna (incluida la de energía eléctrica). Es más, adoptar puntos de acuerdo únicamente corresponde al Pleno, y la representación, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso, corresponde específicamente a los Presidentes de las Mesas Directivas de cada una de las Cámaras.--- Siendo una de las características esenciales de la Comisión Permanente la ausencia de atribuciones legislativas, que son propias del Congreso de la Unión y de las Cámaras en las que se divide, es natural que el Constituyente Permanente no le haya investido de facultades de representación de aquellos órganos, para reclamar presuntas invasiones o lesiones a la esfera de competencia legislativa que a cada uno reserva el texto constitucional, más no al promovente.--- En este mismo sentido se entiende la voluntad del legislador ordinario de no conceder a la Comisión Permanente capacidad de representación del Congreso y sus Cámaras -y, menos aún, para trabar controversias constitucionales- al expedir la Ley Reglamentaria de la materia, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, ordenamientos que, como ya se dijo, no le dan atribuciones en estos aspectos, lo que confirma nuestro argumento de falta de legitimación en el proceso y en la causa de la referida Comisión, por carecer de capacidad y representación legal para ocurrir en esta vía en nombre del Congreso de la Unión.--- De todo lo anterior se concluye que si la Comisión Permanente sólo puede ejercer las atribuciones que expresamente le otorga la Constitución y, entre éstas, no se encuentra la de tomar acuerdos a nombre del Congreso ni la de ejercer su representación, entonces es inválida e inconstitucional la representación que pretende ejercer la mencionada Comisión en la presente controversia

constitucional, por no estar expresamente concedida a dicho órgano.--- Tan es así, que la Comisión Permanente implícitamente reconoce que no tiene atribuciones y es por ello que 'invita' a los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores. La intervención de los mencionados Presidentes es utilizada para buscar dar legitimidad a una decisión adoptada por un órgano incompetente para interponer la demanda.--- En esa virtud, se solicita a ese Alto Tribunal declarar que la Comisión Permanente carece de legitimación en el proceso y, por tanto, la improcedencia de la presente controversia.--- Apoyan nuestro criterio las tesis que a continuación se transcriben:--- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACION DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACION QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE'.- (se transcribe).--- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCION LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACION Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACION PARA EJERCER ESA ACCION'.-(se transcribe).--- Independientemente de lo anterior, si la Comisión Permanente advirtió que con la reforma al Reglamento supuestamente se invadieron las facultades del Congreso de la Unión en materia de energía eléctrica y que el plazo para interponer una controversia constitucional vencería durante el periodo de receso del Congreso, debió haber convocado a ambas Cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, de conformidad con el artículo 78, fracción IV, de la Constitución.--- En efecto, lo único a lo que estaba facultada la Comisión Permanente era a convocar al Congreso de la Unión a una sesión extraordinaria cuyo objeto fuera el discutir y, en su caso, aprobar la presentación de una controversia constitucional en contra del Presidente de la República por la reforma al Reglamento.--- 2. LOS PRESIDENTES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE LAS CAMARAS DE SENADORES Y DE DIPUTADOS DEBEN CONTAR CON EL ACUERDO DE SUS RESPECTIVAS CAMARAS PARA REPRESENTAR AL CONGRESO.--- Como se mencionó en el numeral anterior, el Congreso General se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores, cada una de las cuales está legalmente representada por los Presidentes de sus respectivas Mesas Directivas, conforme a lo dispuesto en los artículos 23, apartado 1, inciso I, y 67, apartado 1, de la Ley Orgánica del Congreso.--- De conformidad con el Punto de Acuerdo aprobado por la Comisión Permanente, los Presidentes de ambas Cámaras suscribieron el escrito de demanda como 'invitados' de ese órgano y no en representación de la voluntad de sus respectivas Cámaras.--- En primer lugar, hay que señalar que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevén la figura de la 'invitación', como un mecanismo jurídicamente válido que permita que la decisión de un órgano -Comisión Permanente- pueda ser asumida por el Congreso de la Unión. En otras palabras, la 'invitación' no es la vía legal para que los Presidentes de las Cámaras se dieran por enterados del contenido del Punto de Acuerdo y, mucho menos, para asumir como propias las decisiones de la Comisión Permanente.--- Si la figura de la invitación estuviera prevista en la Ley Orgánica, podría argumentarse entonces que es válido que los Presidentes de las Cámaras hagan suyos los argumentos y las decisiones de la Comisión Permanente. No obstante, ello iría en contra de la naturaleza de la mencionada Comisión, pues se convertiría en un órgano de decisión política y jurídica que sustituiría en la práctica al Congreso de la Unión durante sus recesos. Las decisiones de los Presidentes de las Cámaras no pueden quedar jurídicamente vinculadas a las decisiones de la citada Comisión.--- Por otra parte, sin bien en el escrito de demanda constan las firmas de los Presidentes de las Mesas Directivas, así como las de los Secretarios y otros funcionarios, no existe ningún Punto de Acuerdo aprobado por las respectivas Cámaras en el que se resuelve procedente la promoción de la controversia de referencia. Es decir, la interposición de la presente controversia no se legitima por el simple hecho de que los Presidentes de las Mesas Directivas firmen la demanda, ya que éstos no cuentan con la representación del Congreso sin el mencionado Punto de Acuerdo.--- Cabe recordar que el ejercicio de la representación implica ejecutar la voluntad del representado; es decir, ejecutar lo que éste le manifiesta. En el caso concreto, no hay constancia ni documento que permita establecer que las Cámaras hayan tomado la decisión de interponer la presente controversia.--- Ahora bien, es cierto que para admitir una controversia constitucional no es necesario que quien ejerce la representación demuestre que está legitimado. Sin embargo, mediante el presente escrito se plantea como cuestión de litis la falta de representación por carecer de dicha facultad los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, en virtud de que no existe acuerdo o documento alguno que acredite la voluntad del Congreso de la Unión para interponer la controversia.--- Reafirman nuestra postura los artículos 67 y 68 de la Ley Orgánica del Congreso: (Se transcriben).--- Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en su artículo 18, obliga expresamente al Presidente de cada Cámara a someterse el voto de la misma.--- Artículo 18.- (Se transcribe).--- Esta subordinación de los Presidentes al voto de sus respectivas Cámaras tiene su razón de ser en la propia naturaleza de un órgano colegiado. El Poder Legislativo está compuesto por 500 diputados y 128 senadores, los cuales toman sus resoluciones mediante un sistema de mayoría. No obstante, se entiende que no todos y cada uno de ellos van a suscribir cada instrumento

jurídico que emiten las Cámaras; por lo que, una vez que el cuerpo colegiado ha emitido su resolución, corresponde a quien ejerce la representación realizar el trámite requerido para la continuación del asunto.--- En el caso concreto, además de que no existe un acuerdo específico del Congreso, ni siquiera existe un acuerdo general autorizando al Presidente a interponer toda clase de demandas en nombre del Congreso.--- Carecería de toda lógica que la decisión de un órgano colegiado, como lo es el Congreso de la Unión, recaiga en una sola persona que podría representar sus intereses personales pero no los de dicho órgano. En este caso, podría llegarse al absurdo de que un legislador independiente –en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva- interponga una controversia por así convenir a sus intereses personales o partidistas, sin que esto represente la postura de la mayoría.--- La decisión de acudir a la Suprema Corte por la vía de controversia constitucional implica necesariamente una valoración de un enfrentamiento contencioso con otro poder, situación grave por sí misma y que, por lo tanto, requiere de un acuerdo de carácter político por parte del órgano en su conjunto.--- De no aceptarse el criterio de que, para la interposición de una controversia constitucional por parte del Congreso, es necesario contar con el acuerdo previo de las Cámaras, llegaríamos al absurdo de admitir que el cargo de Presidente de la Mesa Directiva tiene como facultad inherente al mismo la de interponer controversias constitucionales al margen de la voluntad de la Cámara correspondiente.--- Esto, incluso, contravendría la Constitución, ya que el que no se exija el voto del Pleno de una o ambas Cámaras para la interposición de la controversia implica que en una persona se deposite la facultad del Congreso de intervenir en controversias constitucionales, lo que es contrario a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 49 constitucional que prescribe que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.--- A mayor abundamiento, las normas que establecen las atribuciones de los Presidentes de las Cámaras y de los Secretarios, y que en la demanda se citan de una manera incompleta, acotan expresamente el tipo de actos o documentos que tales funcionarios pueden firmar el ejercer su representación legal.--- En el caso del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el artículo 23, numeral 1, inciso g), de la Ley Orgánica del Congreso señala como su atribución: (Se transcribe).--- Tratándose del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, el artículo 67, numeral 1, inciso d), de la citada Ley señala como su facultad: 'd) Firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la Colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara;'.--- Como puede observarse, los artículos citados otorgan a dichos funcionarios la atribución de firmar, en representación de sus respectivas Cámaras, únicamente acuerdos y resoluciones oficiales del Congreso o de las Cámaras a las que pertenecen. Conforme al principio constitucional de que las autoridades sólo pueden ejercer las atribuciones que expresamente se les han conferido, los Presidentes de las Cámaras únicamente suscriben los documentos que prevé la propia Ley Orgánica.--- Como se reconoce en la misma demanda, la controversia planteada tiene como origen un Acuerdo de la Comisión Permanente, a la cual han concurrido a firmar por invitación de ésta tanto el Presidente como el Secretario de las Mesas Directivas de ambas Cámaras. No se trata pues de un decreto, acuerdo o resolución del Congreso General o de alguna de sus Cámaras.--- Por último, podría pensarse que –tal y como sucede en el derecho común- la representación a que alude la Ley Orgánica del Congreso legitima a los Presidentes de las Cámaras, con el único requisito de su firma, a realizar toda clase de actos a nombre del Congreso y, en el supuesto de que éste no esté de acuerdo con el ejercicio de tal representación, basta con que revoque el mandato. Sin embargo, en el derecho común sólo se afectan intereses particulares; por ello, los actos del mandatario se asumen como actos del mandante y la inconformidad de este último no afecta la validez de tales actos, procediendo únicamente al resarcimiento de los daños ocasionados. --- La representación de los órganos del Estado no se rige por el derecho común, sino por el derecho público, pues los actos de los representantes no sólo afectan intereses particulares. En este sentido, aun cuando un indebido ejercicio de la representación por parte de los Presidentes de las Cámaras puede conducir a la revocación de su mandato por la mayoría, la validez de los actos procesales celebrados se mantendría en perjuicio de la propia Cámara, del Poder u órgano contraparte y, en su caso, de todos los destinatarios de la norma impugnada. Por ejemplo, en el presente caso no sería posible que el Congreso de la Unión se desista de la demanda por no estar de acuerdo con la misma, por así prohibirlo el artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria. En consecuencia, no es válido interpretar las disposiciones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Congreso como si estuviésemos ante un litigio entre particulares.--- Corroborando todo lo anteriormente señalado, el hecho de que en el caso de la Controversia Constitucional 26/1999 –única ocasión en que el Congreso de la Unión o una de sus Cámaras ha interpuesto controversia constitucional-, promovida por la Cámara de Diputados en contra del Ejecutivo Federal, fue el propio Pleno quien resolvió la promoción de la controversia, mediante la emisión de un Punto de Acuerdo, mismo que se acompañó a la demanda. Tan se necesita un acuerdo que en el

presente caso, la Comisión Permanente tomó un Punto de Acuerdo para presentar la presente controversia constitucional (el cual, obviamente, no puede sustituir al de las Cámaras). --- Por último, la conjunción del Presidente de la Comisión Permanente, la cual no representa al Congreso de la Unión, y de los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, quienes no cuentan con el acuerdo de sus Cámaras no legitiman la presentación de la controversia, es decir, dos representaciones defectuosas no se convierten en una idónea.--- 3.- LA COMISION PERMANENTE NO ESTA LEGITIMADA EN EL PRESENTE CASO PARA INTERPONER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES A NOMBRE PROPIO.--- Si se considerara que la Comisión permanente está actuando a nombre propio y no en representación del Congreso de la Unión, tampoco estaría legitimada para ser parte en la presente controversia.--- La fracción I del artículo 105 constitucional establece las entidades, poderes u órganos que están legitimados para intervenir en controversias constitucionales. En su inciso c) se establece que dichas controversias se pueden suscitar entre: (Se transcribe).--- Si bien es cierto que conforme al inciso transcrito la Comisión Permanente está legitimada para interponer controversias constitucionales o intervenir en ellas, su legitimación activa sólo procede cuando se invade su esfera de competencia establecida en la Constitución, y no en sustitución del Congreso.--- Ejemplos de ello serían si el Presidente de la República, durante el periodo de receso del Congreso, suspendiera garantías sin la aprobación de la Comisión Permanente o convocara a un periodo extraordinario de sesiones. Entonces sí procedería interponer una controversia constitucional por tener la mencionada Comisión la atribución expresa de emitir la resolución correspondiente.--- Cabe señalar que la propia Comisión Permanente reconoce que la supuesta afectación es en contra de las facultades del Congreso de la Unión, ya que ella misma no aduce invasión a sus propias facultades o agravio alguno en su perjuicio.--- Toda vez que no afecta su esfera de facultades la Comisión Permanente no está legitimada para promover la presente controversia constitucional, ya que la controversia constitucional es un medio de defensa que se estableció a favor de diversos poderes, entidades u órganos señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, cuando éstos estimen vulnerado el orden constitucional porque otro, al emitir un acto o disposición general, no se sujetó al régimen de distribución de competencias o al principio de separación de poderes establecidos en la Constitución Federal.--- Lo anterior se corrobora con las exposiciones de motivos de la reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994 y de su Ley Reglamentaria, así como por diversas tesis y jurisprudencias en las que esa Suprema Corte ha sustentado que este mecanismo de control constitucional está reservado para controvertir actos o normas que invadan la distribución de competencias entre los distintos poderes, entidades u órganos.--- (CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTAN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNION. Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, agosto de 2000, Tesis: P./J. 83/2000, pág. 962: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES NO SON LA VIA IDONEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. Novena Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, junio de 1998, Tesis: 2a. LXXXVII/98, pág. 421; CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANALISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS COMO DE LA MOTIVACION Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVO AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL. Novena Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, febrero de 1998, Tesis: 2a. XIII/98, pág. 337; CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA. Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, diciembre de 1998, Tesis: P. LXXVIII/98, Pág. 790).--- Para que un poder, entidad u órgano esté legitimado ad causam para ser parte en una controversia constitucional no basta con estar enunciado en el artículo 105 constitucional, sino que además debe considerar que ha sido violada su competencia y, por ello, recurre a esa Suprema Corte para que declare la nulidad del acto o disposición general que invade su competencia y le reconozca dicha competencia como propia.-- Es esta exigencia la que hace la diferencia entre las controversias y las acciones de inconstitucionalidad. En estas últimas no se exige la existencia de un agravio o la demostración de una afectación para conferirle legitimación al promovente, sino basta que plantee una consideración abstracta sobre la posible irregularidad constitucional de una norma. Por este motivo, el objeto primordial de las acciones de inconstitucionalidad es el control abstracto y su efecto la consiguiente anulación de las normas cuestionadas, pero no la asignación directa de competencias (CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, agosto de 2000. Tesis: P./J. 71/2000, pág. 965).--- Por todo lo anterior, es de

concluirse que para proceder judicialmente, por la vía de la controversia constitucional, es necesario que el actor, además de estar enunciado en el artículo 105, fracción I, constitucional -legitimación procesal-, tenga interés en que se declare la existencia de una invasión de competencias y, por ende, determine una competencia o facultad a su favor -legitimación ad causam-; es decir, que ocurra a defender ante el Máximo Tribunal del País las atribuciones que considera le otorga la Constitución.--- Toda vez que el promovente no aduce que le haya sido invadida su competencia, quien estaría legitimado para interponer la presente controversia constitucional en todo caso sería el Congreso de la Unión, o cada una de sus Cámaras.--- Por todos los razonamientos arriba expuestos, no es viable concluir que el promovente esté legitimado ad causam para interponer la presente controversia; menos aún, cuando ha reconocido expresamente que la materia sobre la que versa la norma impugnada no es, conforme a la Constitución, de su competencia.--- Este argumento es congruente con los criterios sustentados por ese Máximo Tribunal, en específico con aquél en el que se aclara que si bien las controversias constitucionales pueden promoverse por cualquiera de las Cámaras, 'es cierto que una de estas cámaras no podría defender, a través de este medio las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones'. (CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES ESTAN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNION. Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, Tesis: P./J. 83/2000. Pág. 962).--- 4. LA DEMANDA DEBE SOBRESEERSE.--- En virtud de lo antes expuesto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los artículos 105, fracción I, constitucional, 10., 10 y 11 de la propia Ley Reglamentaria.--- A lo anterior, sirve de apoyo la siguiente tesis:--- 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACION DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA'.- ( Se transcribe). --- Con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, debe sobreseer la presente controversia.--- ... D. VALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA.--- 1. EL REGLAMENTO NO MODIFICA LOS LIMITES DE ENERGIA ELECTRICA ESTABLECIDOS EN LA LEY DE ENERGIA.--- El promovente afirma que con la reforma al Reglamento se contravienen las limitaciones establecidas en la Ley de Energía respecto de la energía eléctrica que pueden los particulares generar y vender a la Comisión.--- Lo anterior es falso debido a las siguientes consideraciones:--- 1.1. NO SE MODIFICAN LOS LIMITES DE ENERGIA ELECTRICA QUE PUEDEN PRODUCIR LOS PARTICULARES.--- En la Ley de Energía sólo se establecen los siguientes límites relacionados con la producción: a) los pequeños productores no podrán tener una capacidad total mayor de 30 MW; b) la producción eléctrica destinada al autoconsumo de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas no podrán exceder de 1 MW, y c) no se requerirá permiso para el autoabastecimiento que no exceda de .5 MW.--- Es importante señalar que estos límites únicamente son para diferenciar las distintas modalidades, pero no para imponer restricciones a la producción de energía por parte de los particulares, ni para las adquisiciones de la Comisión.--- En las reformas impugnadas no se realizó ninguna modificación que guarde relación con estos límites.--- 1.2. EL REGLAMENTO NO CONTRAVIENE LOS SUPUESTOS LIMITES DE ADQUISICION ENERGIA ESTABLECIDOS EN LA LEY DE ENERGIA.--- En la Ley de Energía únicamente se regula la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica en los artículos 30. y 36 a 39. Ni en estos artículos, ni en algún otro de la Ley de Energía se determina algún límite para la adquisición de energía eléctrica por parte de la Comisión.--- En consecuencia, los límites a la capacidad que puede adquirir la Comisión únicamente existen en el Reglamento y sólo se refieren a los permisionarios de autoconsumo y cogeneración.--- En efecto, en el artículo 135, fracción II, del Reglamento se establecen los topes máximos de energía eléctrica que podrá adquirir la Comisión: (se transcribe).--- El único límite que se modificó fue el que había establecido el Presidente de la República -en uso de su facultad reglamentaria- en la fracción II antes vigente. Si la Ley de Energía no establece ningún límite para la adquisición de energía, es imposible que el Reglamento los haya alterado.--- Por otra parte, el promovente en repetidas ocasiones confunde una contravención a Ley de Energía con la variación de la forma de reglamentar la disposición. Es decir, no porque en un Reglamento anterior se regularan de determinada forma los límites, significa que en el vigente se deba hacer igual. Sería como afirmar que el Congreso viola el sexto párrafo del artículo 27 constitucional cuando en uso de su facultad para legislar en materia de energía eléctrica emitiera una nueva Ley cuyas disposiciones difieren de la Ley anterior.- Si no existen limitaciones para la adquisición de energía, es absurdo afirmar como lo hace el promovente- que la intención de las reformas es eludir las supuestas limitaciones establecidas en la Ley de Energía.-1.3. EL HECHO DE MODIFICAR LOS LIMITES NO IMPLICA LA PARTICIPACION ILIMITADA DE LOS PARTICULARES EN LA GENERACION DE LA

ENERGIA.--- Es falsa la afirmación del promovente en el sentido de que la reforma permitirá extender ilimitadamente la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica y allanar las supuestas limitaciones que en función de su capacidad instalada tienen los permisionarios para contratar con la Comisión, debido a que en la Ley de Energía no existe ningún límite para la generación de energía eléctrica por parte de particulares, a excepción de los que se mencionan en el numeral 1.1 del presente escrito y que no fueron variados de ninguna forma por el Reglamento, como se demostró anteriormente.--- Sin embargo, es importante señalar que, en todo caso, no se trata de un asunto de capacidad de generación, sino de adquisición por parte de la Comisión. En este supuesto, la reforma al Reglamento tampoco implica que se venda energía eléctrica a la Comisión de forma irrestricta, ya que:--- a) Los mayores suministradores de energía son los productores independientes y respecto a la adquisición que se haga de éstos no existe limitación alguna establecida en Ley o Reglamento;-- b) La adquisición que se hace de los permisionarios de cogeneración y autoabastecimiento es sólo de excedentes. Esta es de forma eventual y optativa por parte de la Comisión;--- c) En las reformas al Reglamento se establece que se aprovechará la energía eléctrica cuyo costo económico sea el menor para la Comisión y que proporcione óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público;--- d) En las reformas expresamente se faculta a la Comisión a negarse a convenir cuando la prestación del servicio público de energía no requiera de dichos excedentes;--- e) Al establecerse en el Reglamento la definición de excedentes, se impuso un candado para evitar que al amparo de este término, los permisionarios de autoconsumo y cogeneración vendieran toda su producción sin cumplir con el requisito de satisfacer primero sus necesidades, y --- f) Si no existieran en el Reglamento los límites, entonces sí sería ilimitada la participación, ya que la Ley de Energía no establece límites.--- 2. ADQUISICION DE ENERGIA ELECTRICA POR PARTE DE LA COMISION.--- Señala la actora que la reforma suprime el requisito de convocatoria para adquirir energía eléctrica de 'toda clase de permisionarios', con lo que se violan los artículos 36-Bis, fracción II, de la Ley de Energía y 134 constitucional. Agrega que en la adquisición de excedentes se atenta contra la posibilidad de asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.--- Lo anterior es del todo incorrecto por las razones que se expresan a continuación.--- 2.1. LA LEY DE ENERGIA SOLO EXIGE LA CONVOCATORIA PARA LA CONSTRUCCION DE NUEVAS INSTALACIONES.--- El artículo 134 constitucional fija las bases y criterios que han de seguirse en la administración de los recursos públicos, en especial de aquellos destinados a adquisiciones del Gobierno Federal. El mencionado dispositivo prescribe, en sus primeros dos párrafos, lo siguiente: (se transcribe).--- De los párrafos citados se desprende la obligación para las autoridades federales, de realizar la administración de los recursos a su cargo de una manera eficiente, eficaz y honrada. Bajo esta 'base' o principio rector, la Constitución establece como mecanismo idóneo la licitación pública mediante convocatoria para hacer las adjudicaciones correspondientes.--- Es decir, el mecanismo de licitación no es un fin en sí mismo, como muchas veces parece entenderse, sino que, subordinado a los principios antes mencionados, resulta ser un instrumento cuya utilización queda condicionada a lograr el fin o interés jurídico que persigue la norma '... asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes'.--- Esta interpretación no sólo es congruente con el texto de los dos primeros párrafos del artículo 134 constitucional, sino que, incluso, es respaldada textualmente por el propio dispositivo constitucional, en su párrafo tercero: (se transcribe).--- De lo anterior resulta evidente que la licitación tiene el carácter de una regla general que admite excepciones cuando, a juicio del legislador, existan circunstancias materiales que hagan evidente que las mejores condiciones para el Estado pueden ser logradas de una mejor manera mediante procedimientos o mecanismos alternativos.--- En el caso de la Ley de Energía, tratándose de los excedentes originarios en la actividad de autogeneración y cogeneración nos encontramos, precisamente, ante un ejemplo en el cual el Congreso de la Unión, con fundamento en el párrafo tercero del artículo 134 constitucional, consideró que el procedimiento de licitación mediante convocatoria pública no era el idóneo para adquirir tales excedentes y, en consecuencia, estableció bases y reglas distintas. Como habrá de demostrarse, el Reglamento se ajusta al esquema establecido en la Ley de Energía.--- En efecto, con sujeción al mandato constitucional, el artículo 36-Bis de la Ley de Energía dispuso que para la prestación del servicio público de energía eléctrica y el aprovechamiento de la producción de energía deberá observarse lo siguiente: (se transcribe).--- Como puede apreciarse, el legislador exigió expresamente, en la fracción II, que la construcción de nuevas instalaciones de generación, cuando la Secretaría resuelve que la Comisión no lo hará directamente, se debe realizar por licitación pública. Es decir, cuando se trata de capacidad asociada a la producción de energía.--- Cosa distinta son los supuestos establecidos en las fracciones III y IV que se refieren a la adquisición de fluido que no implica construcción de nuevas instalaciones, para los que el legislador no sujetó al mencionado requisito de convocatoria.--- Si la intención del legislador hubiera sido incluir la adquisición de excedentes de fluido en la regla de convocatoria, hubiera

utilizado una redacción similar a la fracción II o hubiera establecido una fracción que abarcara a los dos supuestos, sin embargo, no es el caso.--- Lo anterior tiene una razón lógica: el principio de licitación pública supone la posibilidad de varias ofertas libres del bien o servicio de que se trate: en el caso de la energía eléctrica no se da este supuesto ya que corresponde a la Nación el monopolio para generarla, conducirla, transformarla, distribuirla y abastecerla mediante la presentación del servicio público correspondiente.--- En consecuencia, la energía excedente que, previo permiso, generan particulares para abastecer sus propias necesidades sólo puede ser adquirida por la Comisión. Ante tal circunstancia los permisionarios sólo tienen como alternativa el vender sus excedentes a la Comisión o dejar que sus excedentes se desperdicien.--- Esta posición de comprador único otorga a la Comisión un poder suficiente dentro del mercado para satisfacer sus necesidades y obtener en los convenios correspondientes las mejores condiciones para el Estado sin necesidad de licitación alguna.--- No obstante, es muy importante hacer notar que la ley no exentó lisa y llanamente la adquisición de energía eléctrica del requisito de convocatoria. Por el contrario, en estricto apego al texto constitucional la propia ley estableció las bases, procedimientos, reglas y requisitos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.--- En efecto, el propio artículo 36-Bis garantiza los requisitos exigidos en el tercer párrafo del artículo 134 constitucional, al establecer en su proemio que la energía que se adquiera deberá siempre tener menor costo para la Comisión y que además deberá ofrecer óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio.--- Es decir, conforme a la Ley de Energía, la adquisición de energía proveniente de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración no se realiza discrecionalmente, sino que:-

a) Debe ser necesariamente más barata de la que produce el organismo público encargado exclusivamente de prestar el servicio público. De lo contrario, la Comisión no puede adquirirla y el particular -que no puede comercializarla por ser ésta una actividad reservada al Estado- se ve obligado a desperdiciarla o bien a venderla en el extranjero, previo permiso de exportación que otorga la misma autoridad;- b) Debe ofrecer óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio. De lo contrario, independientemente del precio, no podrá ser adquirida por la Comisión para prestar el servicio público, dándose las mismas consecuencias que en el inciso anterior, y --- c) Sólo se adquiere la energía excedente si la Comisión la necesita. Es decir, aunque el permisionario está obligado a ponerla a disposición de la Comisión, no existe ningún compromiso de compra por parte de ésta.--- La lógica del ordenamiento legal radica en que:--- a) En primer lugar, resultaría contrario a la oportunidad, eficacia, eficiencia, y economía el forzar a la Comisión a lanzar convocatorias y llevar procedimientos de licitación en todo el país, cada vez que pretende realizar una adquisición de, por ejemplo, 30 o 40 MW o bien de un mes o de dos de suministro;--- b) En segundo lugar, los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración no tienen por objetivo el que sus titulares estén participando en concursos para vender energía eléctrica, sino que su única finalidad es permitir la generación para satisfacer las necesidades privadas de sus titulares; sólo eventualmente, si al final del proceso productivo obtuvieren algún excedente, éste podrá ser vendido a la Comisión. No se trata pues de proveedores naturales de la Comisión, como sí lo son los permisionarios que participan construyendo una planta para suministro de energía;--- c) En tercer lugar, los autoabastecedores y cogeneradores no proyectan sus instalaciones con base en las necesidades actuales o futuras de la Comisión. Ellos obtienen sus permisos para satisfacer las necesidades de sus plantas en el lugar donde éstas se encuentran instaladas o van a instalarse conforme a sus propios proyectos. La adquisición de sus posibles excedentes implica el aprovechamiento de capacidad que estará disponible a corto plazo, y --- d) Finalmente, porque la energía eléctrica no es almacenable, es decir, debe aprovecharse de manera inmediata o de lo contrario se desperdicia. En este sentido, el esquema previsto por el legislador para la adquisición de energía eléctrica es análogo al establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en la cual se exentan de licitación pública las adquisiciones de bienes perecederos.--- Una vez que ha quedado aclarado el esquema a través del cual el legislador -y no el Ejecutivo- previó las distintas maneras para que la Comisión produzca o adquiera energía eléctrica, procede retomar la fracción IV del multicitado artículo 36-Bis, que dispone: (se transcribe).--- Como puede observarse, para la adquisición de energía eléctrica de los particulares, el legislador ordenó la celebración de convenios y, acto seguido, instruyó a que en el Reglamento respectivo se fijaran los términos y condiciones de los mismos.--- Sin embargo, el legislador no delegó de manera ilimitada y discrecional en el Ejecutivo Federal el fijar los términos y condiciones de los convenios de adquisición, sino que estableció las bases y requisitos para acreditar la economía, oportunidad, eficiencia y eficacia que aseguran las mejores condiciones para el Estado.--- En este contexto, el Ejecutivo se limitó a reglamentar la forma en que habrían de hacerse las adquisiciones de excedentes de energía eléctrica provenientes de autoabastecimiento y cogeneración que no impliquen nuevas instalaciones, respetando en todo los criterios establecidos por el legislador.--- En sujeción al régimen constitucional y legal transcrito, la Comisión siempre ha licitado la

construcción de nuevos proyectos de producción o suministro de energía eléctrica, cuando por razones de costos o presupuestarias, no los realiza directamente ella misma. Actualmente, por ejemplo, están en proceso de licitación las plantas de Altamira I y II en el Estado de Tamaulipas, con una capacidad cada una de aproximadamente 450 MW para entrar en operación en 2004. Igualmente pueden mencionarse los proyectos de Río Bravo (490 MW) en la misma entidad federativa y Tuxpan en Veracruz (479.2 MW), para operar en 2005.--- 2.2. LA REFORMA AL REGLAMENTO NO CONTRAVIENE NI EXCEDE A LA LEY DE ENERGIA.--- Dentro el marco legal descrito, el Reglamento desarrolla, en su Capítulo IX, las dos formas a través de las cuales la Comisión puede adquirir energía eléctrica, para la adición o sustitución de la capacidad de generación:--- a) Congruente con la fracción II del artículo 36-Bis de la Ley de Energía, en los artículos 124, 125, 127 y 131 a 134 se desarrollan, primero, el procedimiento para resolver si el proyecto de nuevas instalaciones se ejecuta directamente por la Comisión -bajo la modalidad de ejecución de obras- o bien si se somete dicho proyecto a convocatoria y, acto seguido, se reglamentan detalladamente los procedimientos y etapas de la licitación.--- Asimismo, conforme al primer párrafo del artículo 126, cualquier permisionario, incluso los de autoabastecimiento o cogeneración, puede participar en estas convocatorias. Ello será atractivo si, por ejemplo, la Comisión licita un nuevo proyecto para el suministro de 400 MW, y cuatro de estos permisionarios ofrecen cada uno 100 MW. De ganar la licitación, tales permisionarios tendrán la certeza de que sus excedentes serán adquiridos por la Comisión durante el plazo establecido en la convocatoria. En este caso, a diferencia de la adquisición de energía fuera de la convocatoria, la Comisión tendrá la obligación de adquirir la energía. Este es el supuesto que está regulado en la fracción II del artículo 36-Bis.--- Es importante señalar que el Decreto impugnado no modifica de manera alguna y ni siquiera toca ninguno de estos preceptos del Reglamento, todos ellos referidos a la licitación pública para la producción o suministro de energía, conforme lo previene la fracción II del artículo 36-Bis de la Ley de Energía.--- También sería pertinente precisar que conforme al artículo 125, fracción I, del Reglamento, los proyectos que se someten a licitación son siempre de largo plazo y de gran envergadura. Incluso deben estar previstos en el 'Documento de Prospectiva' que describe para diez años las necesidades de energía del país y las acciones para enfrentarlas. Esto ratifica que es muy distinta la adquisición de energía mediante proyectos nuevos, de la adquisición de los excedentes de autoabastecimiento y cogeneración.--- b) Congruente con la fracción III del artículo 36-Bis de la Ley de Energía, cuando se trata de adquisición de excedentes y exclusivamente en este caso, el artículo 126, en sus segundo y tercer párrafos, prevén la posibilidad de adquirir fuera de convocatoria: (se transcribe).--- Es muy importante aclarar que antes de la reforma impugnada, también se podían adquirir fuera de convocatoria los sobrantes de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, pero ello limitado a cierta cantidad (20 MW). Sin embargo, esta limitación fue establecida por el Ejecutivo Federal en Reglamento -no por el legislador en la ley-, y, por tanto, conforme a nuestro régimen constitucional el propio Ejecutivo puede reformar una disposición que él mismo previó. Si se eliminó esta disposición fue porque se consideró que beneficia a la correcta aplicación de la Ley de Energía.--- Por lo anterior es del todo subjetiva e inexacta la aseveración del promovente en el sentido de que la posibilidad de realizar convenios para venta de energía sin que medie convocatoria fue prevista para el caso de productores que tengan 'una pequeña instalación' y se explica en función de la 'cantidad a adquirir' por parte de la Comisión.--- En efecto, el límite de 20 MW que había previsto el propio Ejecutivo no fue para adquirir de los productores con 'pequeñas instalaciones' ni tampoco en función de 'la cantidad a adquirir'. Como ya se señaló, la ley no prevé ningún límite de producción para ningún permisionario, ni tampoco ningún tope de adquisición por parte de la Comisión.--- Como se indicó en los considerandos del Decreto impugnado, la reforma únicamente tuvo como finalidad dotar a la Comisión de mecanismos que permitieran una eficiente administración del proceso de adquisición de energía eléctrica, a partir de los excedentes de producción de los titulares de los permisos de autoabastecimiento y cogeneración, en los términos previstos en la Ley de Energía. Para ello fue que se modificó el texto del segundo párrafo del artículo 126 y se desarrollaron las reglas del 135, ambos del Reglamento.--- En suma, el régimen reglamentario es acorde con la Ley de Energía y con el artículo 134 constitucional y asegura al Estado las mejores condiciones, toda vez que tanto las licitaciones, por su propia naturaleza, como las adquisiciones de excedentes fuera de subasta, deben ser siempre a menor costo en relación con los precios de la Comisión y ofrecer técnicamente la óptima estabilidad, calidad y seguridad. Estos requisitos para adquirir se reiteran en los artículos 124 y 135 del Reglamento.--- En esa virtud, tampoco es correcta la interpretación del promovente en el sentido de que el Reglamento haya suprimido el requisito de convocatoria para 'toda clase de permisionarios', puesto que, como se ha demostrado, las compras de excedentes según la ley y el Reglamento -antes y después de la reforma- están referidas exclusivamente a los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración.--- En consecuencia, no se 'echa por tierra todo el sistema limitativo que establece la Ley de Energía' como lo afirma

la actora, ya que dicha Ley no establece ninguna limitación al respecto.--- 3. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA PARA MODIFICAR LOS LÍMITES DE ADQUISICIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO CONTRAVIENE A LA LEY DE ENERGÍA.--- En la demanda se asevera que se pretende alterar el marco creado por la Ley de Energía, al autorizar a la Secretaría de Energía para modificar, a través de un mero acto administrativo, los porcentajes establecidos en ley para la adquisición de energía eléctrica de los particulares, por lo que quedaría en sus manos la determinación política y el manejo indiscriminado, sin regulación alguna de la energía generada por los particulares, transgrediendo el ámbito competencial que tiene el Congreso para legislar en materia de energía eléctrica.--- En primer lugar, como se estableció en el numeral 1.2 de los conceptos de validez, en la Ley de Energía no se establece ningún límite de la energía que puede adquirir la Comisión de los particulares, ya que los únicos límites que existen al respecto han estado y están establecidos en el Reglamento.--- Si en el Reglamento se establecen los límites, en consecuencia, en el mismo se podrán establecer las excepciones. En este caso, además, es lógico que sea a juicio de la Secretaría de Energía quien tiene el conocimiento de las necesidades de energía eléctrica y a quien le corresponde la determinación de la política energética, de conformidad con el artículo 33, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.--- En segundo lugar, respecto al acto administrativo, la propia Ley de Energía faculta a la Secretaría para dictar disposiciones administrativas: 'Art. 5o. (se transcribe)'.--- En tercer lugar, la facultad de modificar los límites no implica que la Secretaría de Energía realice un manejo indiscriminado de la energía generada por particulares, sino que únicamente pueda determinar cuándo, por necesidades del servicio público, se necesite variar los límites establecidos por el Reglamento.--- El promovente no está en lo correcto ya que: a) la limitación que se establece para la actuación de la Secretaría de Energía se restringe a que sea indispensable para la prestación del servicio, y b) la regulación está en el propio Reglamento.--- En consecuencia, la determinación de la mencionada Secretaría respecto de aumentar los límites que se requiera para prestar el servicio público, no afecta las facultades del Congreso de la Unión.--- 4. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO INVADIR FACULTADES DEL CONGRESO.--- De lo expuesto en los tres numerales anteriores se aprecia que: a) el Reglamento es acorde con las disposiciones de la Ley de Energía, que no fue más allá de ella, ni la extendió a supuestos distintos, y b) que es incorrecta la afirmación del promovente en el sentido de que el Reglamento fue utilizado como instrumento para llenar lagunas de la Ley de Energía, para reformarla o para remediar olvidos y omisiones.--- Por lo tanto, se llega a la conclusión de que el Presidente de la República, al emitir las reformas al Reglamento, no invadió las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción X, constitucional y, mucho menos, trató de 'incluir como parte de sus facultades reglamentarias la de modificar los principios de una ley'.

**SEXO.-** Mediante escrito de cinco de septiembre de dos mil uno, Tirso Ernesto Martens Rebolledo, Secretario de Energía, contestó la demanda en los siguientes términos:

**CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.--- I.1. LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CARECE DE LEGITIMACIÓN Y DE REPRESENTACIÓN PARA PLANTEAR LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.---** En la presente controversia constitucional se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 10, fracción I, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.--- En efecto, de la interpretación sistemática y teleológica del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 1o., 10, fracciones I y II, 21, 22 y demás aplicables de la Ley Reglamentaria, se desprende que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere el concurso de los siguientes elementos:--- 1) La existencia de una violación a la Constitución Federal,--- 2) Que la violación sea atribuible a uno de los poderes, órganos o entidades señalados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, y --- 3) Que el acto impugnado lesione el campo de acción de quien demande o que invada el ámbito de competencia que le corresponde constitucionalmente.--- En el caso concreto, es claro que el Decreto Presidencial combatido por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, independientemente de que no invade el ámbito de competencia constitucional de éste ni lesiona su campo de acción, la Comisión Permanente carece de legitimación para interponer la presente controversia constitucional con base en los siguientes antecedentes, razonamientos y fundamentos de derecho:--- La legitimación es un presupuesto procesal indispensable para integrar válidamente la relación procesal en la controversia, cuyo examen debe realizarse con el propósito de mantener el proceso ordenado a un propio fin, y evitar una tramitación con persona o personas que carezcan de legitimidad y se pudiera condenar a la contraparte de manera indebida. De ahí que deba justificarse plenamente y constar debidamente en el documento relativo, y de ninguna manera deducirse con base en presunciones, dado que se trata de una cuestión esencial en el procedimiento.--- Por lo anterior, se hace valer la falta de legitimación, en el entendido de que no se cuestiona que la Comisión

*Permanente pudiera tener, en su caso, acción para presentar controversias en aquellos casos que pudieran afectar exclusivamente la esfera de su competencia, pero, en el presente caso, la Comisión Permanente se pretende arrogar la representación del H. Congreso de la Unión para acudir ante esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se estima infundado. Es evidente la falta de atribuciones de la Comisión Permanente para actuar en representación del Congreso de la Unión y para tomar acuerdos en su nombre.---* I.1.2. RAZONAMIENTOS QUE DEMUESTRAN LA FALTA DE LEGITIMACION Y DE REPRESENTACION.--- I.1.2.1. De la lectura de todos y cada uno de los preceptos constitucionales invocados por los firmantes de la demanda que se contesta, no se desprende de manera expresa que, por una parte, la Carta Magna haya conferido a la Comisión Permanente la facultad para acordar en sesión, respecto a la posibilidad de presentar Controversias Constitucionales en representación del H. Congreso de la Unión.--- En efecto, las disposiciones constitucionales en que se pretende fundar la legitimación, establecen, por una parte, única y exclusivamente, lo relativo a la Soberanía Nacional, los Poderes de la Unión y su renovación (artículos 39 y 41); a la división de poderes y el poder legislativo (artículos 49 y 50); a los periodos de sesiones del H. Congreso de la Unión (artículos 65 y 66); y, finalmente, a las facultades del H. Congreso de la Unión, mismas que se establecen en el artículo 73 de la Carta Magna.--- Sin embargo, como se mencionó anteriormente, de una interpretación integral y armónica de dichos preceptos, no se desprende de forma clara y precisa la legitimación de quienes suscribieron la demanda, para acordar a nombre del H. Congreso de la Unión la presentación de Controversias Constitucionales, por lo que, resulta improcedente la demanda que se contesta.--- No debe pasar desapercibido que los demandantes no citan el artículo 78 constitucional, disposición que se refiere, precisamente, a la Comisión Permanente.--- En términos de dicho precepto, la Comisión Permanente, desde el punto de vista formal legislativo, no es un órgano de modo absoluto, ya que no sustituye al H. Congreso de la Unión en el ejercicio de las facultades que señala el artículo 78 constitucional, ya que de lo contrario podría llegarse al absurdo que fuera un órgano legislativo sustituto.--- Las atribuciones de la Comisión Permanente, en lo tocante a una probable sustitución del H. Congreso de la Unión, no serían sino desde un punto de vista burocrático. Sin embargo, como lo señala el autor Felipe Tena Ramírez, en su obra 'Derecho Constitucional Mexicano', Editorial Porrúa, México, 1976, pág. 464, que 'una Permanente hostil al Poder Ejecutivo puede adoptar actitudes políticas que, sin encuadrar en ninguna facultad constitucional, trasciendan al equilibrio de los Poderes', como sucede en el caso de la presente controversia, al pretender el Presidente y Secretario de la Comisión Permanente, arrogarse facultades que no les están expresamente conferidas, y excederse de aquellas que expresamente establece nuestra Carta Magna, con el único fin de controvertir la modificación a un Reglamento, que como se acreditará más adelante, se ajustó a la legalidad necesaria.--- Se podría concluir en este punto, que las atribuciones de la Comisión Permanente son político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y, otras, de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva en su momento el Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos, en el entendido de que siempre deberán ser aquellas que deriven de las facultades que expresamente se confieren en la ley correspondiente, situación que no sucedió con el acuerdo tomado para presentar la presente Controversia Constitucional, ya que esta facultad no se la otorga la Carta Magna.--- Derivado de lo anterior, y de la lectura de los preceptos constitucionales invocados en la demanda, no se desprende que la Comisión Permanente cuente con facultades para acordar a nombre del H. Congreso de la Unión, la interposición de controversias constitucionales, por estimar que se invade su esfera competencial.--- Asimismo, tampoco resulta legal que la mesa directiva de la Comisión Permanente pretenda darle una interpretación laxa a alguna de las facultades de la citada Comisión para el fin antes comentado, ya que se aleja de la legalidad que deben revestir los actos de uno de los Poderes de la Unión.--- En tal virtud, debe declararse procedente la falta de legitimación que se hace valer.--- I.1.2.2. En cuanto a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se invocan en la demanda, no se desprende que la Comisión Permanente cuente con facultades para acordar a nombre del Congreso de la Unión la interposición de Controversias Constitucionales, y mucho menos, para que los integrantes de la mesa directiva de la citada Comisión Permanente, se arroguen una presunta legitimación a través de una interpretación laxa de dicha ley.--- En efecto, los artículos 21, 22 y 23 del ordenamiento antes citado, se refieren a la forma en que será dirigida la mesa directiva de la Comisión Permanente, del presidente de la citada mesa directiva y sus atribuciones, sin que se desprenda la legitimación en cuestión.--- En cuanto a los artículos 62, 63, 66 y 67 del mismo ordenamiento, se refieren, exclusivamente, a la integración de la mesa directiva de la Cámara de Senadores, del Presidente de la misma y sus atribuciones, sin que se desprenda, como se ha insistido, la facultad que ahora pretende arrogarse dicha mesa directiva, para acordar a nombre del Congreso de la Unión la interposición de la Controversia

Constitucional en que se interviene.--- Finalmente, el artículo 116 del multicitado ordenamiento, únicamente define a la Comisión Permanente, mencionando que desempeñará las funciones que le señala la Constitución General de la República, que como ya se hizo valer, no se encuentra la de acordar en sus sesiones la interposición de Controversias Constitucionales a nombre del Congreso de la Unión.--- Por lo tanto, la simple cita por los demandantes de las disposiciones legales mencionadas, no es suficiente para acreditar su pretendida legitimación que ahora se combate, ya que no señalan de manera expresa la facultad que se pretenden arrojar los suscriptores de la demanda.--- De igual manera, los integrantes de la mesa directiva de la Comisión Permanente, no se encuentran facultados para hacer una interpretación laxa del citado artículo 116 de la mencionada Ley Orgánica, y mucho menos, arrogarse atribuciones que no les están expresamente conferidas.--- Asimismo cabe destacar que por su parte el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (ordenamiento que también se omitió mencionar en la demanda), señala en su artículo 176 las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente, precisando que son las que le confieren y señalan de manera específica los artículos 29, 37 incisos II), III) y IV) de su fracción B; 79; 84; 85; 87; 88; 98; 99; 100 y 135; base cuarta, fracción VI del 73; fracción V del 76 y párrafo penúltimo del 97 de la Constitución Federal. En tal virtud, la citada Comisión Permanente no puede arrogarse facultades o atribuciones distintas a las precisadas por las disposiciones legales antes señaladas.--- Asimismo, tampoco puede realizar en su beneficio una interpretación laxa a dichos preceptos, ya que se conculcan los principios generales jurídicos rectores de la legalidad de los actos, derivados de nuestra Carta Magna.--- Derivado de lo anterior, es procedente se declare la falta de legitimación de los demandantes para interponer la demanda de Controversia Constitucional en que se promueve.--- Resultan aplicables a los razonamientos mencionados, los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcriben a continuación:--- 'LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.' (se transcribe).--- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACION DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACION QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE.' (se transcribe).- -- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE LEGITIMACION PROCESAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PROMOVENTES DEL JUICIO NO LLEVA A SOBREPASAR SINO A DECLARAR QUE CARECEN DE ELLA.' (se transcribe).--- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA.' (se transcribe).--- I.1.2.3. Gracias a tratadistas como Albrecht, Laband y Jellineck, se ha llegado al reconocimiento del Estado como persona jurídica, quien cuenta con los mismos atributos de una persona física, excepto el estado civil o familiar.--- En efecto, el Estado Mexicano nació como ente jurídico gracias a la voluntad del pueblo de los Estados Unidos Mexicanos, siendo dicha voluntad y el pueblo mismo, elementos constitutivos del Estado.--- Una vez constituido el Estado Mexicano como persona jurídica, adquirió derechos y obligaciones, mismos que ejerce a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado.--- En ese sentido, la Constitución General de la República es el máximo ordenamiento jurídico que regula el ejercicio de la personalidad jurídica del Estado, señalando de manera precisa las facultades que a cada uno de los poderes de la Federación les corresponden.--- Cabe precisar, que los Poderes de la Unión no tienen una personalidad propia, sólo constituyen órganos a través de los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado. Ahora bien, el que cada órgano no tenga personalidad jurídica propia, no es obstáculo para que el derecho objetivo regule la situación jurídica de los diversos órganos, ya que, de no existir un régimen jurídico que los ligue y relacione, la organización pública tampoco existiría.--- En este orden de ideas, la actividad de cada órgano del Estado se realiza por conducto de los funcionarios que lo integran, quienes deberán estar debidamente facultados por la ley aplicable, es decir, el derecho objetivo establecerá las atribuciones a cada funcionario para el ejercicio del puesto o cargo que ocupa dentro del órgano.--- Lo anterior, a fin de no violentar el principio de que el Estado, sus órganos o las autoridades de la Administración Pública, únicamente pueden realizar lo que la ley expresamente les señala o permite.--- Ahora bien, el campo de acción de la Comisión Permanente, no fue lesionado por el Decreto Presidencial que se combate, por las razones siguientes:--- La controversia constitucional es un medio de defensa que el constituyente estableció a favor de los poderes y órganos del Estado cuando cualquiera de ellos vulnera el orden constitucional al no sujetarse al régimen de distribución de competencias y al principio de separación de poderes establecidos en la Constitución.--- Este mecanismo obedece a la necesidad de garantizar el pleno ejercicio de las atribuciones que para cada uno de dichos poderes u órganos establece la propia Constitución, evitando la invasión de competencias entre los mismos. De esta manera, la controversia constitucional implica, por un lado, la emisión de un acto o norma general proveniente de un poder u órgano y, por el otro, que tales actos o normas afecten o invadan las atribuciones que otro poder reclama para sí.--- Lo anterior, se corrobora con la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, en la que se estableció el régimen vigente de las controversias constitucionales, misma que

señala:--- 'Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general'.--- En el mismo sentido, el texto de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria señala lo siguiente:-- 'Igualmente, las nuevas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, pueda plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cuál de ellos debe corresponder'.--- Por su parte, esta Suprema Corte de Justicia ha intentado (sic) en diversas tesis y jurisprudencias, que este mecanismo de control constitucional está reservado para controvertir actos de gobierno que invadan la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno o las facultades encomendadas a los órganos ejecutivos federal, estatal o municipales. De acuerdo con el máximo tribunal, se trata de una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que se traduzcan en una invasión al ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno.--- 'CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTAN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNION.' (se transcribe).--- 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANALISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACION Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVO AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL.' (se transcribe).--

- Es pertinente señalar, que tanto en la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 constitucional, como en la de su Ley Reglamentaria, así como en los criterios sustentados por esa Suprema Corte, existe controversia constitucional cuando un órgano o poder de los señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, emite un acto o disposición general y, por ese hecho, otro de esos órganos o poderes ve afectada su esfera de competencia.--- Es decir, para que pueda plantearse una controversia constitucional es necesario que la demandada haya emitido una norma general o un acto que invada la esfera de competencia de la actora.--- En tal virtud, para que un órgano o poder cuente con legitimación para interponer una controversia constitucional no basta con estar enunciado en la fracción I del artículo 105 de la Constitución, sino que se requiere, además, que haya sido violada su competencia y, por tanto, acuda a la Suprema Corte de Justicia para que declare la violación y se reconozca en su favor la posibilidad de ejercer tal atribución.--- En este contexto, el artículo 10 de la Ley Reglamentaria, señala que tendrá el carácter de parte, como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria, precisa el concepto de interés jurídico, al señalar lo siguiente: 'Art.- 1o.- (se transcribe)'.--- Como puede observarse, es requisito de procedencia para la controversia constitucional, que el poder u órgano que promueve, además de estar enunciado en el artículo 105, fracción I, constitucional, tenga interés en que la Suprema Corte declare o constituya un derecho a su favor; es decir, que ocurra a defender ante el máximo tribunal del país las atribuciones que considera le otorga la Constitución.--- En la presente demanda, se alega una supuesta afectación a la esfera jurídica del Congreso de la Unión bajo el razonamiento de que el Decreto Presidencial vulnera las facultades que la Constitución le confiere al citado H. Congreso de la Unión.--- Sin embargo, dicho Decreto de reforma, de ninguna manera menoscaba la esfera jurídica de dicho Poder Legislativo, ni afecta jurídica -es decir, al conjunto de sus atribuciones, derecho y obligaciones- no se le invade alguna atribución o se le restringe derecho alguno.--- Por ello, aun cuando se considere que la controversia constitucional no es exclusivamente para resolver un conflicto de competencias, si es claro que debe existir una afectación real y concreta a la esfera jurídica del órgano o poder promovente.--- En el presente caso, la demanda debe desecharse por improcedente, ya que no es viable concluir que los órganos enunciados en el artículo 105 constitucional cuenten con legitimación para interponer una controversia, cuando la materia sobre la que versa el acto o la resolución impugnado no es, conforme a la Constitución, de su competencia.--- La controversia no es una acción de protección constitucional que legitime por sí misma a todos los órdenes o poderes para impugnar los actos de los demás. Es decir, la Constitución no establece una legitimación simple para acudir a la controversia, sino que es requisito sine qua non que exista una invasión de competencias que el poder u órgano promovente reclama como suyo y que otro está ejerciendo.--- Sostener lo contrario llevaría a que un órgano o poder, por el simple hecho de considerar que otro órgano del Estado emitió un acto o norma general supuestamente sin fundamento, ocurra a la Suprema Corte para pretender nulificarlo, aun y

cuando ello no le implica ningún agravio competencial ni la privación de un derecho y, por lo tanto, no exista atribución alguna que reconocerle.--- Independientemente de que el titular del Ejecutivo Federal actuó conforme a sus atribuciones constitucionales, como se acreditará más adelante, no es acorde con la naturaleza de la controversia constitucional, legitimar a que cualquier órgano enunciado en el artículo 105 constitucional se arroge legitimación para constituirse en vigilante de la legalidad de los actos de otros órganos, máxime cuando el actor no se le está invadiendo su esfera de competencias, ni imposibilitando para ejercer un derecho o atribución. Sostener lo contrario, llevaría al caos jurídico y a una sucesión de litigios de todos contra todos, haciendo abstracción del régimen de distribución de competencias.--- Este argumento es congruente con los criterios sustentados por ese máximo tribunal, al abordar el problema de las controversias constitucionales promovidas por las cámaras de diputados y senadores. Al efecto, esta Corte ha sostenido que si bien dichas controversias pueden promoverse por cualquiera de las cámaras, también 'es cierto que una de estas cámaras no podrían defender, a través de este medio las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones'.--- En tal virtud, es indubitable que la parte actora en este juicio carece de interés jurídico, y, por lo tanto, no cuenta con legitimación, ya que dicha legitimación, tal y como lo ha sostenido esta Corte en las tesis que se transcriben enseguida, se identifica con el derecho sustantivo para poder ejercer la acción y la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que se hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho se estima violado o desconocido.--- 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO'. (se transcribe).--- 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SIMPLE MANIFESTACION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA DEL ACTOR NO JUSTIFICA EL DESECHAMIENTO DE LA ACCION DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.' (se transcribe).--- Es claro que la legitimación es un requisito para que se pronuncie sentencia, por lo que con base en la tesis anterior la Suprema Corte deberá determinar la improcedencia de esta controversia por falta de legitimación, como requisito para resolver ésta antes de dictar sentencia definitiva.--- En virtud de todo lo antes expuesto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los artículos 105, fracción I, constitucional y 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.--- A lo anterior, sirve de apoyo la siguiente tesis emitida por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y que a la letra dice:--- 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACION DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.' (se transcribe).--- Esta petición de improcedencia también es congruente con los criterios sostenidos por ese máximo Tribunal en el sentido de que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia. Sin embargo, al sustentar el criterio mencionado, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido muy clara al señalar que lo anterior es válido siempre y cuando en la demanda de controversia se aduzca una invasión de competencias, puesto que con ello se establecería la litis constitucional a resolver.--- A mayor abundamiento, la presente controversia constitucional, se basa en que la Comisión Permanente, en la sesión realizada el 27 de junio pasado, acordó que el Congreso de la Unión, representado por dicha Comisión, interpusiera la controversia que se contesta.--- Como se aprecia, la controversia constitucional se promovió, fundamentalmente, porque a juicio de los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, la reforma es una facultad del H. Congreso de la Unión y, consecuentemente, el decreto impugnado generaría una violación al principio de la división de poderes.--- Debe concluirse que si la propia Comisión Permanente señala que la competencia que supuestamente se invade con el decreto impugnado es la del H. Congreso de la Unión, aquélla carece de interés jurídico en la presente controversia constitucional.--- Por lo expuesto en este capítulo, y con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, debe sobreseerse la presente controversia constitucional.--- I.2. LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION, CARECE DE REPRESENTACION DEL H. CONGRESO DE LA UNION PARA PLANTEAR LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.--- En el presente caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I, y 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.--- En el punto 6 a fojas 3 de la demanda que se contesta se dice claramente: (se transcribe).--- El (sic) párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: (se transcribe).--- Ahora bien, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión que plantea la demanda en representación de este último, carece de tal representación para promover la Controversia Constitucional a nombre del H. Congreso de la Unión, por las siguientes razones:--- El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las

atribuciones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, señala: (se transcribe).--- Como se ve, el artículo 79 transcrito no otorga a la Comisión Permanente la atribución de representar al H. Congreso de la Unión ante autoridades jurisdiccionales como lo es la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.--- Si bien es cierto que la parte inicial de dicho precepto establece que 'la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes', más cierto es que la parte actora no cita en su demanda precepto alguno de la Constitución en que se faculte a la Comisión Permanente para representar al H. Congreso de la Unión ante las autoridades jurisdiccionales de nuestro país.--- En el punto 9 a fojas 4 del escrito de la demanda, quienes la suscriben señalan, expresamente:-- (se transcribe).--- Claramente reconoce la actora en este punto de la demanda que no existe precepto legal alguno que ciertamente confiera a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la representación de éste ante autoridades jurisdiccionales.--- c) No puede haber supletoriedad en la aplicación de los preceptos que se invocan en este punto de la demanda para pretender demostrar la representación de la Comisión Permanente en relación al H. Congreso de la Unión como parte actora en este juicio, pues el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes transcrito es claro y contundente al señalar que la parte actora debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados en términos de las normas que los rigen.--- No existiendo representación legal para el promovente el presente juicio, de la Comisión Permanente en nombre del H. Congreso de la Unión, debe sobreseerse con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria que se invoca.---

**1.3. FALTA DE REPRESENTACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISION PERMANENTE.**--- Suponiendo sin conceder que la demanda de controversia constitucional que se contesta fuera formulada por los CC. Enrique Jackson Ramírez, como Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y Ricardo García Cervantes en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, también resulta improcedente el presente juicio por las siguientes razones:--- a) Como se dijo antes, en la demanda claramente se señala a fojas 3, punto 6, que la Comisión Permanente promueve en representación del H. Congreso de la Unión; es decir, no la promueven los nombrados Senador y Diputado, en representación del H. Congreso de la Unión que por lo demás, se encuentra en receso al momento de presentarse la demanda inicial de este juicio.--- b) En el punto 9 a fojas 4 punto 7 de la propia demanda se dice también que:--- 'La Comisión Permanente, en su sesión celebrada el día veintisiete de junio de dos mil uno, acordó que el Congreso de la Unión, representado por la Comisión Permanente, interpusiera la presente controversia constitucional, por lo que existe plena legitimidad activa para su promoción en los términos de las disposiciones constitucionales que se han invocado en los párrafos anteriores...'.--- Como se vio con anterioridad, la Comisión Permanente no tiene facultades legales para representar al H. Congreso de la Unión ante autoridades jurisdiccionales.--- c) Si bien es cierto que el artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que 'La Comisión Permanente es el órgano que, durante los recesos del Congreso de la Unión desempeña las funciones que le señala la Constitución, con la integración ya indicada, y con una mesa directiva formada por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, de los cuales dos deben ser diputados y dos senadores...', también es cierto que dentro de las funciones que desempeña la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, no se encuentra la de representar a éste ante las autoridades jurisdiccionales.--- El hecho de que firmen la demanda que se contesta el Sr. Senador Presidente y dos Senadores Secretarios de la Cámara de Senadores, un Diputado Presidente y un Diputado Secretario de la Cámara de Diputados, no les da la legitimación procesal activa para promover la controversia constitucional, porque ésta la promueve como se ha dicho, la Comisión Permanente que carece de facultades para representar al H. Congreso de la Unión ante autoridades jurisdiccionales, y porque además la representación que éstos dicen tener de sus respectivas Cámaras Legislativas, no es suficiente para promover la controversia constitucional, pues en estricto rigor legal no representan al H. Congreso de la Unión parte actora.--- Por las razones y consideraciones de derecho anteriormente descritas, se opone la excepción de falta de representación activa de la actora para demandar en la presente controversia, lo anterior en razón de que el H. Congreso de la Unión, promueve la presente controversia constitucional haciéndose representar por la Comisión Permanente, siendo que dicha Comisión Permanente no se encuentra debidamente legitimada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para promover la presente controversia, ya que constitucionalmente no se encuentra dentro de las facultades de ésta el promover controversias de esta índole en nombre y en representación del H. Congreso de la Unión ya que por la trascendencia de la interposición de una demanda de controversia de este tipo, debió haberse convocado por parte de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a una sesión extraordinaria a fin de que se votara dicha acción judicial con la concurrencia de más de la mitad

del número total de los miembros de cada una de las cámaras que integran el H. Congreso de la Unión, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 67 y 63 de nuestra Carta Magna de aplicación obligatoria al presente caso, lo cual como su Señoría podrá advertir no aconteció, ya que se insiste, que suponiendo sin conceder, que se haya vulnerando el ámbito de competencia legislativa del H. Congreso de la Unión no se estaría afectando a la Comisión Permanente sino al propio H. Congreso de la Unión.--- Ahora bien, por otro lado, y en relación con la representación de la Comisión Permanente, es de hacer notar a su Señoría que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 117 dispone lo siguiente: (se transcribe).--- De igual forma nuestra Carta Magna en su artículo 78 dispone lo siguiente: (se transcribe).--- De lo anterior se colige que en el presente caso, no se encuentra debidamente representada la Comisión Permanente, en razón de que no medió la concurrencia expresa de los treinta y siete miembros que componen ésta en la forma y términos en que lo disponen los propios ordenamientos legales antes referidos, y dado que en la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra regulada la forma en que se hará representar legalmente la Comisión Permanente, es que resulta improcedente afirmar como lo sostiene indebidamente la parte actora el aplicar supletoriamente los artículos 21, 22, 23 apartado 1, inciso g), 25 apartado 1 inciso e), 62, 63, 66 apartado 1 inciso e), 67 apartado 1 inciso d) de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dado que al no prever la citada Ley ni el Reglamento respectivo la representación legal de la Comisión Permanente, se debe aplicar al caso el artículo 117 de la citada Ley, así como el artículo 78 de la Carta Magna que establecen en forma expresa la composición para representación de la Comisión Permanente y, que en el caso no se actualizó en la forma y términos previstos en dichos dispositivos legales.--- Por lo anterior, debe declararse improcedente el presente juicio y sobreseerse el mismo con fundamento en los artículos 63, 67 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 116, 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.--- ...II.3 RAZONES O FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA SOSTENER LA VALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO.--- II.3.1 ANTECEDENTES Y ASPECTOS TECNICO-JURIDICOS PARA SOSTENER LA VALIDEZ DEL DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA.--- Antes de entrar al capítulo de la validez del Decreto materia de la presente controversia, y dada la complejidad de la materia eléctrica que nos ocupa en cuanto a confusiones de la parte actora en su demanda inicial, con el fin de mejor proveer y de que su Señoría cuente con mayores elementos para basar la Justicia de su resolución, a continuación se elevan a su consideración los siguientes razonamientos técnico-jurídicos y que a saber son los siguientes:--- Basándonos en una estructura lógica de jerarquía de normas es menester iniciar este análisis, manifestando que, en virtud del artículo 73 fracción X, el H. Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de energía eléctrica. Con fundamento en el artículo anterior, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica el 22 de diciembre de 1975 con sus consecuentes cinco reformas, mencionadas en el aparte relativa a los hechos.--- Ahora bien, la ley tiene por objeto el establecimiento de los principios generales para la regulación de los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica, las autoridades en esta materia, el organismo encargado de la prestación del servicio público, la infraestructura y el suministro de este tipo de energía.--- Dicho ordenamiento legal, señala supuestos específicos en los que los particulares pueden participar en la materia de energía eléctrica, conforme al principio de que las leyes deben de establecer sus propias excepciones a las reglas generales, es decir, el H. Congreso de la Unión estableció expresamente las excepciones de la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica, permitiendo que los particulares pudieran participar en la generación de energía eléctrica bajo los principios, requisitos y modalidades que establecen los preceptos de la misma y reservó al reglamento los términos y condiciones para efectuar dicha participación.--- Es importante destacar que a partir de la reforma a la ley, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** de fecha 23 de diciembre de 1992, el legislador definió lo que no se considera como servicio público, permitiendo que los particulares, a través de un permiso, generen energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción, exporten o importen este tipo de energía, así como también entreguen este fluido a la Comisión Federal de Electricidad por medio de la figura del productor independiente, situaciones tuteladas en el artículo 3o. de la ley. --- En este orden de ideas, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica distingue lo que se considera servicio público que se encomienda al Estado, de lo que no se considera como servicio público que se encuentra a cargo de los particulares bajo permisos otorgados por la Secretaría de Energía.--- Al respecto, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece en su artículo 1o., que:--- (Se transcribe).--- Asimismo, la Ley del Servicio

*Público de Energía Eléctrica establece en su artículo 2o., que:--- (Se transcribe).--- En su artículo 3o., la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que:--- (Se transcribe).--- En relación con lo anterior, la misma ley establece en su artículo 36 que:--- (Se transcribe).--- En específico, es de destacar que el artículo 36 Bis fracción IV de este ordenamiento legal, dispone que la Comisión Federal de Electricidad, para la prestación del servicio público deberá aprovechar tanto en el corto como en el mediano plazo, la producción que resulte de menor costo permitiendo que se adquiera la energía que generen los particulares bajo cualquiera de las modalidades ya mencionadas disponiendo expresamente la ley que:--- 'LOS TERMINOS Y CONDICIONES DE LOS CONVENIOS POR LOS QUE, EN SU CASO, LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD ADQUIERA LA ENERGIA ELECTRICA DE LOS PARTICULARES SE SUJETARA A LO QUE DISPONGA EL REGLAMENTO...'.--- En este último texto el mismo legislador estableció una reserva reglamentaria, es decir, otorgó al Ejecutivo Federal la facultad reglamentaria para establecer los términos y condiciones de cómo adquirir la energía eléctrica de los particulares. De tal suerte que es únicamente a través del reglamento donde se señalará, cómo es que se debe de cumplir esta disposición legal.--- Por tal motivo y con fundamento en el precepto legal en comento, el Ejecutivo Federal expidió el reglamento de la ley publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de mayo de 1993, además de realizar las subsecuentes reformas, siendo la última de éstas la publicada el 24 de mayo pasado, por lo que es de vital importancia dejar asentado que con base en esta reserva reglamentaria el Ejecutivo Federal ejerció su facultad constitucional. --- Es importante hacer notar que el capítulo IX del Reglamento, titulado 'De las Actividades que no constituyen Servicio Público', desarrolla las modalidades para que los particulares participen en la generación de energía eléctrica, los requisitos para otorgar los permisos, sus obligaciones y la manera de cómo la Comisión Federal de Electricidad adquirirá esta energía eléctrica a través de convenios con los titulares de permisos de generación. Con lo anterior se cumple la reserva reglamentaria, ya que la ley determinó el qué, quién, dónde y cuándo de una situación general, hipotética y abstracta, mientras que el reglamento desarrolló el cómo de esos supuestos.--- A mayor abundamiento, el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que:--- (Se transcribe).--- De lo anterior, podemos observar que la generación de energía eléctrica que realizan los particulares bajo permisos otorgados por la Secretaría de Energía constituye lo que no es servicio público, y los excedentes de producción de energía eléctrica que generan los autoabastecedores y los cogeneradores, la pueden aprovechar o desperdiciar, o bien, la pueden entregar o poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad, para la prestación del servicio público.--- Los particulares que generan energía eléctrica para la satisfacción de necesidades propias o de sus asociados, lo realizan las figuras de autoabastecimiento o cogeneración, respectivamente, obligándose a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad.--- De lo expuesto anteriormente. Su Señoría puede apreciar que la reforma impugnada es exclusivamente en relación con la materia en que se 'adquiere energía eléctrica' por excedentes de capacidad ya instalada para usos propios o por producción (fracciones III y IV) y no tiene relación con la construcción de nuevas instalaciones de generación ni con la adquisición de la totalidad de electricidad que estas nuevas instalaciones generan.--- Los particulares que generan energía eléctrica únicamente para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo realizan mediante las figuras de producción independiente o pequeña producción, esta última debe ser con una capacidad menor de 30 MW. Es de mencionarse que estas figuras no prevén la generación de energía eléctrica para la satisfacción de las necesidades propias de los productores, ya que deben de entregar la totalidad de su producción a la Comisión Federal de Electricidad, y por lo tanto en estos casos los permisionarios no pueden tener excedentes de energía eléctrica.--- La Comisión Federal de Electricidad de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, adquirirá en todos los casos la energía eléctrica que resulte de menor costo y que ofrezca óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público. Por otra parte dispone que los términos y condiciones de los convenios por los que la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los particulares, se sujetarán a lo que disponga el Reglamento de la Ley; por lo tanto, se desprende que el H. Congreso de la Unión facultó al Ejecutivo Federal para expedir las disposiciones relativas a dichas adquisiciones.--- El Ejecutivo Federal atendiendo a lo dispuesto en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, estableciendo en su artículo 124 que:--- (Se transcribe).--- Por otra parte el artículo 125 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en lo conducente establece que:--- (Se transcribe).--- El primer párrafo del artículo 126 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que:--- (Se transcribe).--- Es de precisar que el párrafo antes transcrito hace referencia a la 'convocatoria' para la construcción de nuevas instalaciones, para proyectos de capacidad de generación y venta de la totalidad de producción, que no es motivo de reforma alguna.--- A mayor abundamiento, a continuación se transcribe lo*

conducente, el Senado de la República en su dictamen de 7 de diciembre de 1992, relativo a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, señala su aprobación y ratifica que:--- ‘... se propone la adición del artículo 36 Bis, para especificar que ... cuando dicha planeación contemple la construcción de NUEVAS OBRAS por la Comisión Federal de Electricidad, se convocará a los PARTICULARES que pretendan participar como PRODUCTORES INDEPENDIENTES para suministrar la energía eléctrica y ...’.--- Ahora bien, el segundo párrafo del precepto mencionado establecía, antes de su reforma publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de mayo de 2001, que:--- ‘Los permisionarios que tengan excedentes de capacidad de 20 MW o menos, podrán poner a disposición de la Comisión dicha capacidad fuera de las convocatorias, en los términos de la fracción II del artículo 135’.--- De la anterior transcripción se evidencia que la Comisión Federal de Electricidad podía adquirir los excedentes fuera de convocatoria, lo que no fue motivo de impugnación alguna, en su momento, por la actora y que con la reforma que se impugna únicamente se modifica el rango de excedente, lo que no viola lo ya establecido en la ley, ni extralimita en forma alguna la facultad del Ejecutivo.--- El Presidente de la República Vicente Fox Quesada reformó los artículos 126 segundo párrafo y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, mediante Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de mayo de 2001, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 36 Bis fracción IV de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para ajustar los términos y condiciones de los convenios por los cuales la Comisión Federal de Electricidad adquiera energía eléctrica de los particulares para la prestación del servicio público.--- El Presidente de la República actuó en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en cuanto a la facultad del Ejecutivo Federal de dictar por conducto de la Secretaría de Energía 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 concurren al proceso productivo.--- Es importante mencionar, que el propio H. Congreso de la Unión en su artículo 33 fracciones I, III y V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultó al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Energía, para: ‘Conducir la política energética del país’, ‘Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica’ y ‘Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía’.--- La reforma al artículo 126 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, realizada por el Presidente Vicente Fox Quesada, fue en el sentido de no especificar el límite de excedentes de capacidad de producción que estaba previsto anteriormente de 20 MW, y que podrán poner a disposición de la CFE fuera de convocatoria.--- Como se explicó anteriormente, los permisionarios en las modalidades de producción independiente y pequeña producción, no pueden tener excedentes de capacidad ni de producción de energía eléctrica, ya que deben entregar la totalidad de su producción a la Comisión Federal de Electricidad. Por ello, la reforma del Presidente de la República Vicente Fox Quesada al artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, establece en la fracción II que para la adquisición de energía eléctrica para el servicio público, tanto en el largo como en el corto plazos, la Comisión Federal de Electricidad celebrará convenios:--- (Se transcribe).--- El Presidente de la República Vicente Fox Quesada también estableció en el artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que:--- (Se transcribe).--- DE TODO LO ANTERIOR SE DESPRENDE, QUE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ACTUO CONFORME A LO DISPUESTO POR LA CARTA MAGNA, LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LA LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA, YA QUE ESTABLECIO MEDIANTE REGLAMENTO LOS TERMINOS Y CONDICIONES PARA QUE LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD ADQUIERA MEDIANTE CONVENIO, LOS EXCEDENTES DE CAPACIDAD INSTALADA DE GENERACION Y DE PRODUCCION DE ENERGIA ELECTRICA DE LOS PERMISIONARIOS DE AUTOABASTECIMIENTO Y COGENERACION, PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO QUE TIENE ENCOMENDADO, POR LO QUE PROCEDE DETERMINAR LA VALIDEZ DEL DECRETO IMPUGNADO POR LA PARTE ACTORA TODA VEZ QUE NO SE INVADE EN LA ESPECIE LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL H. CONGRESO DE LA UNION.--- II.3.2. EL EJECUTIVO AL EXPEDIR EL DECRETO QUE REFORMA NO VA MAS ALLA DE LA LEY, NI PRETENDE EXTENDERLA A SUPUESTOS DISTINTOS NI QUIERE LLENAR LAGUNAS DE LEY O REFORMARLA.--- Cabe hacer notar a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la parte actora en su escrito de demanda no explica los argumentos por virtud de los cuales el Decreto contraviene a la Ley y, por tanto, se invada la esfera de competencia del Congreso de la Unión.--- Al respecto, el considerando único del Decreto impugnado a la letra dispone lo siguiente:--- (Se transcribe).--- El anterior considerando se inspira en la necesidad de obtener

una mayor cantidad de energía eléctrica para que el Gobierno Federal cumpla cabalmente con su obligación constitucional de prestar el servicio público de energía eléctrica.--- Por ello, el Presidente de la República en ejercicio de su facultad que le confiere el artículo 89, fracción I Constitucional, fundamentándose en los artículos 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3, 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, expidió el 22 de mayo del 2001 el Decreto que reforma el Reglamento de la Ley, publicado el 24 del mismo mes y año en el **Diario Oficial de la Federación**.---

Las razones por las que el Ejecutivo Federal reformó el multicitado Reglamento se explican desde un punto de vista económico y técnico, ya que el aumento de la población, el crecimiento de las actividades económicas y el incremento de la demanda en la energía eléctrica hicieron necesario, para no afectar el suministro, dotar a la Comisión Federal de Electricidad de mecanismos que le permitan una eficiente administración del proceso de adquisición de mayor energía eléctrica para prestar el servicio público, a partir de compromisos de capacidad excedente y de los excedentes de producción de los autoabastecedores y cogeneradores.--- El sentido de la reforma, es que la Comisión Federal de Electricidad pueda adquirir los excedentes de energía eléctrica de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, aprovechando en su totalidad la energía generada bajo cualesquiera de las modalidades permitidas.--- Es importante destacar que por su propia naturaleza técnica, la actividad primordial de estos permisionarios no es comercializar con la energía producida sino satisfacer necesidades propias, es decir, sus excedentes podrán ser aprovechados por el Estado, el cual es el único que puede prestar el servicio público, tomando recursos ya existentes.--- El espíritu de la reforma es permitir a la Comisión Federal de Electricidad, el poder allegarse de toda la energía posible para cumplir con el mandato de ley.--- Por lo tanto, la reforma al Reglamento no va más allá de la ley porque respeta las modalidades de participación de los particulares, no pretende crear nuevos supuestos, ni llenar lagunas ya que el Decreto tiene la finalidad primordial de aprovechar más eficientemente los esquemas actuales, respetando en todo momento los términos y condiciones que señala el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Lo anterior se comprueba en el párrafo que se adicionó al artículo 135 del Reglamento:--- (Se transcribe).--- Es decir, la aplicación del Reglamento se condiciona a que se cumpla lo señalado en el artículo 36 Bis de la Ley, por lo que el Decreto de reformas no vulnera el texto y el espíritu de la misma.--- Además de lo anterior, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica le impone al Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad, proporcionar energía a todo el que la solicite, según lo dispone el artículo 25 de dicho ordenamiento, que establece:--- (Se transcribe).--- En este orden de ideas, la reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, contenido en el Decreto materia de esta Controversia, en manera alguna invade la esfera de la competencia del H. Congreso de la Unión, porque no reforma ni modifica la ley que reglamenta ni mucho menos puede decirse que por esta razón se suplante por parte del Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión en su importante y exclusiva tarea legislativa.--- Lo anterior se corrobora con un análisis formal y cuidadoso de dichas reformas, llegando a la conclusión de que las mismas no van más allá de lo establecido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica por lo siguiente:--- El artículo 36 fracción I inciso b) y fracción II inciso b) de dicha ley, señala lo siguiente:--- (Se transcribe).--- La reforma del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica tiende a obtener un mejor aprovechamiento de los excedentes de generación de energía eléctrica, por parte de los permisionarios bajo las figuras de autoabastecimiento y cogeneración (que son los únicos que podrían ofrecer excedentes de producción), mismos que si no son aprovechados en la forma que se indica en la citada reforma del Reglamento, estos excedentes serían desperdiciados, pues de anularse por esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación el Decreto impugnado, tales excedentes no podrán ser aprovechados por la Comisión Federal de Electricidad, para prestar el servicio público que le encomendó el H. Congreso de la Unión en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- Asimismo el artículo 37 inciso c) de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica señala lo siguiente:--- (Se transcribe).--- En ningún caso los excedentes generados de energía eléctrica por parte de permisionarios bajo las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, que siempre deben ser nacionales mexicanos, podrán ser comercializados directamente por éstos, sino que sus excedentes deben ser entregados a la Comisión Federal de Electricidad a través de convenios específicos, la que distribuirá la energía eléctrica adquirida en la forma más conveniente para la satisfacción de las necesidades del servicio público de energía eléctrica de nuestro país.--- Del mismo modo, con las reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se cumple cabalmente, sin violentar la ley que reglamenta, con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo que ve a la mejora regulatoria, con un propósito de simplificación de trámites, porque con tales reformas se pretende atender el mandato del Poder Legislativo de simplificar un mecanismo para la adquisición de excedentes de capacidad y de producción de energía eléctrica de los permisionarios bajo las figuras de cogeneración y autoabastecimiento.---

De esta manera se cumple con el espíritu de la ley que se reglamenta, eliminando las limitantes para que los suministradores, como lo es la Comisión Federal de Electricidad, puedan aprovechar los excedentes de producción de energía eléctrica que se deriven de los procesos industriales, como una legítima actividad económica, proporcionando el servicio público de suministro de energía eléctrica, bajo las premisas que el propio Poder Legislativo plasmó en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, como son, óptima calidad, menor costo, estabilidad, seguridad y reglas de despacho.--- Como se ve con anterioridad, el legislador, desde 1997 previó en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que siempre que existan excedentes en los permisionarios, deben ser puestos a disposición de la Comisión Federal de Electricidad, para cumplir sin obstáculo alguno el mandato de la ley, que responde al propósito de ahorro y mejor aprovechamiento de la energía eléctrica generada por los particulares, después de haber satisfecho su consumo propio, con lo cual se auxilia para subsanar el déficit de energía eléctrica que actualmente enfrenta nuestro país.--- II.3.3 FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.--- El reglamento es el conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto, impersonal y general que expide el Ejecutivo Federal en uso de su facultad constitucional, con el fin de facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. Esta facultad se justifica desde el punto de vista práctico ya que el Ejecutivo está en mejores condiciones de desarrollar en detalle las leyes para facilitar su ejecución, pues está en contacto con el medio cercano en el cual se va a aplicar la ley.--- La naturaleza del reglamento es de carácter administrativo, pues se considera desde un punto de vista formal como un acto administrativo, y desde el punto de vista material como un acto legislativo, ya que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.--- El reglamento está subordinado a dos principios rectores: el de preferencia o primacía de la ley y el de reserva a la misma. El primero de ellos consiste en que las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento; el segundo principio significa que hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley, en el sentido formal.--- El fundamento en el Derecho Positivo Mexicano para que el Ejecutivo reglamente una ley determinada lo podemos encontrar en el artículo 89 fracción I. En dicha fracción se encuentran las facultades de promulgar las leyes que expida el Congreso, ejecutarlas y, de proveer a la esfera administrativa a su exacta observancia. La palabra proveer significa poner los medios adecuados para un fin, en este caso, para facilitar la ejecución de las leyes.--- Además del artículo que se analiza, se observa que es necesario, para que se tenga una exacta observancia, desarrollar los preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados.--- El texto 'en la esfera administrativa' nos demuestra que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa sino que goza de ella por habérsela otorgado la Constitución, es decir, es una atribución que la propia Carta Magna le atribuye.--- Por lo tanto, el Ejecutivo no sólo cumplió sino que ejerció su atribución constitucional de expedir el reglamento en cuestión, por lo que de ninguna manera invadió la competencia del Congreso.--- Para reforzar este argumento se citan los siguientes criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:--- 'FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO' (Se transcribe).--- 'FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.' (Se transcribe).--- III. COMENTARIOS Y CONTESTACION A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ EXPUESTOS POR LA PARTE ACTORA.--- Es totalmente falso que el acto que se imputa a las autoridades demandadas infrinja lo dispuesto por los artículos 49, 89, fracción I y 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- 1.- Se afirma lo contenido en el primer párrafo del numeral que se contesta en el sentido de que la división de poderes es uno de los principios cardinales del gobierno democrático, desde el punto de vista histórico.--- Sin embargo, respecto al párrafo segundo de este punto se niega lo expresado por la actora en cuanto al efecto y alcance que pretende darle a la facultad reglamentaria, que en el presente caso se ejerció conforme a derecho, como queda de manifiesto en el presente recurso.--- 2.- Se afirma lo contenido en el primer párrafo del numeral que se contesta en el sentido de la división y competencia de los poderes de la Unión.--- 2.1.- Al respecto se estima que si bien es cierto que el H. Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva de crear leyes, también lo es que el Ejecutivo Federal puede en ejercicio de la facultad constitucional conferida expedir reglamentos, como fue en el presente asunto, por ello, resulta de suma importancia para el recurso de este procedimiento de controversia constitucional, dejar completamente claro y preciso a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la facultad reglamentaria que ejerció el Presidente al expedir el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, no invade las facultades constitucionales que se le otorgan al H. Congreso de la Unión.--- 2.2.- Es cierto el correlativo que se contesta en cuanto a lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando aplicación para los efectos de la presente contestación a la demanda, la jurisprudencia que cita la actora, con la que se corrobora, más aún, la posición de

que el Ejecutivo Federal actuó dentro del estado de derecho al emitir el Decreto materia de esta controversia por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- 3.- Se niega lo esgrimido por la actora en el correlativo que se contesta, ya que la reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, contenida en el Decreto materia de esta Controversia, en manera alguna invade la esfera de la competencia del H. Congreso de la Unión, porque no reforma ni modifica la ley que reglamenta ni mucho menos puede decirse que por esta razón se suplante por parte del Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión en su importante y exclusiva tarea legislativa.--- El acto consistente en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que constituye la materia de la presente controversia constitucional, fue dictado por el Ejecutivo Federal con total apego a derecho y en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de nuestra Constitución Política, esto es mediante el ejercicio de una facultad reglamentaria para mejor proveer en la esfera administrativa de sus atribuciones para el debido cumplimiento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- Lo anterior es así, tomando en consideración que el Decreto materia de la presente controversia constituye en la especie una norma reglamentaria que obtiene su fuente en el artículo 36 Bis fracción IV de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que faculta precisamente al Ejecutivo Federal a emitir el acto administrativo materia del presente, esto es a partir de un principio definido por la Ley en la materia como lo es el referido artículo de la citada ley y que a su letra dispone:--- (Se transcribe).--- Ahora bien y como su Señoría podrá advertir, se colige que la facultad reglamentaria que dio origen al Decreto que constituye la materia de la presente controversia constitucional, en la especie se traduce en un acto de ejecución de la ley sustantiva para el debido cumplimiento de ella y que al derivarse de ésta, constituye a su vez, por autorización de la propia ley, un acto formalmente administrativo pero materialmente legislativo en la esfera de competencia que la propia ley le confiere a aquél, por lo que se concluye que el acto materia de la presente controversia constitucional fue emitido por el Ejecutivo Federal en la esfera administrativa de su competencia y en observancia a la ley sustantiva en la materia al tener su fuente y justificación en el artículo 36 Bis fracción IV de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por lo cual en ningún momento se extralimita el Ejecutivo Federal en cuanto a sus facultades y atribuciones y muchos menos invade la esfera del legislativo en cuanto a su facultad de legislar como falsamente aduce la parte actora en la presente controversia constitucional.--- Asimismo y como su Señoría podrá advertir de la letra del contenido del tercer párrafo que se adicionó al artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que se hace constar en el Decreto materia de la presente controversia, se desprende que:--- (Se transcribe).--- De lo que se concluye como se dijo anteriormente, dicho Decreto se emitió en alcance a lo dispuesto por el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89 fracción I de la Constitución, por lo que al ser así, el Decreto materia de la controversia se tradujo en el caso, en la facultad de expedición de disposiciones generales y abstractas para desarrollar y detallar, mediante reglas generales, las prevenciones contenidas en la norma legal de la ley, para hacer posible y práctica su aplicación, a través de la determinación de los medios a emplearse para la aplicación de ésta en el caso concreto que tuvo para su fin.--- Cabe resaltar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente reconoce la facultad para reglamentar disposiciones emanadas del Poder Legislativo, al Presidente de la República en el artículo 89, fracción I, de dicha Ley Fundamental, por lo que el sentido del Decreto materia de esta controversia que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, es el de construir materialmente una ley, en tanto que se trata de una serie de normas administrativas obligatorias, generales e impersonales dictadas en ejecución de la ley sustantiva en la materia, debiendo destacar que su característica es que está subordinado precisamente a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en su artículo 36 Bis fracción IV, o sea a una disposición emanada del H. Congreso de la Unión como es el caso, por lo que como su expedición de ninguna forma se invade la competencia del H. Congreso de la Unión como impropiamente aduce la parte actora, al provenir el acto de una atribución que la propia ley sustantiva en la materia le confiere en la esfera de su competencia, encontrándose por el contrario ajustada a derecho en tanto se deriva por disposición expresa de la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- De lo apuntado anteriormente, se desprende que no existe motivo legal para considerar que el referido Decreto materia de esta controversia que reforma y adiciona diversas disposiciones el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, contraría el contenido del artículo 73 Constitucional fracción X como inatinadamente sostiene la parte actora, en razón de que como se dijo anteriormente el artículo 36 Bis de la Ley faculta expresamente al Ejecutivo Federal para emitir las disposiciones generales y abstractas que se contienen en el Decreto materia de esta controversia, tendientes al desarrollo, detalle y ejecución de las normas contenidas en la ley, para contribuir a la aplicación de esta última, en la esfera de sus atribuciones como fue el caso,

atento a lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de nuestra Carga Magna, a cuyo efecto se consignó en la aptitud que tuvo el Ejecutivo Federal de expedir el Decreto materia de esta controversia para la emisión de las disposiciones administrativas que fueran necesarias; y es a ello a lo que se encamina el mencionado decreto; y como la norma constitucional, no prohíbe que, para el ejercicio de las atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el propio Ejecutivo Federal se auxilie de las dependencias y entidades de la administración pública federal como fue el caso, para ejercer dicha facultad en cumplimiento a la ley de la materia, es obvio que el susodicho reglamento no es inconstitucional pues conforme a lo estimado en el presente ocuro, éste sí está facultado constitucionalmente para la expedición de reglamentos, decretos y normas administrativas relacionadas con la aplicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica a fin de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley antes citada como aconteció en el presente caso.--- Ahora bien, con respecto a la facultad del Ejecutivo Federal conferida en el artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna, se infiere como su Señoría podrá apreciar, que en el presente caso dicha facultad se traduce en la permisión que otorga el orden normativo jurídico de actuar o no, respecto a una situación en específico; esta facultad de actuar dentro de la esfera de su competencia, requiere como condición sine qua non que una norma jurídica así se lo determine y en el presente asunto, el Ejecutivo Federal hace uso de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I, de nuestra Constitución Política, para reglamentar a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no es una delegación legislativa sino una atribución que la propia Constitución otorga al Ejecutivo Federal, en los términos siguientes:--- (Se transcribe).--- Al llevar a cabo una interpretación objetiva de esta disposición constitucional, nos arroja como resultado que el Presidente de la República para ejecutar y a fin de hacer cumplir toda ley que provenga del H. Congreso de la Unión, para tal efecto determina las bases bajo las cuales se va a explicar dicha ley, por lo que en alcance a ello se le faculta en la expedición de un reglamento en el que solamente se limitará a establecer cómo es que se debe de llevar a la práctica esa ley, es decir, necesita de un cuerpo normativo que con las características de la propia ley conlleve a la ejecución de la norma legislativa.--- De tal suerte que cuando el Presidente de la República, como depositario del Poder Ejecutivo en términos del artículo 89 constitucional fracción I, expide un reglamento de ninguna forma violenta o transgrede la división de poderes, y mucho menos cuando la facultad tiene su base, además, en la propia Ley emitida por el H. Congreso de la Unión, como lo es el artículo quinto transitorio y los artículos 13, fracción VII, segundo párrafo; 25; 36, fracción V, inciso 3); 36-Bis, fracción IV; 40, fracción VII; y 44 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, preceptos que remiten expresamente a la existencia del reglamento a la ley.--- Asimismo robustece los argumentos expresados con anterioridad, los criterios emitidos por esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación y que a continuación se citan:--- 'REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA'. (Se transcribe).--- 'LEYES Y REGLAMENTOS, FINALIDAD DE ESTOS RESPECTO DE AQUELLAS'. (Se transcribe).--- 'REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA'. (Se transcribe).--- 'REGLAMENTOS. SU FUNDAMENTACION Y MOTIVACION'. (Se transcribe).--- 'FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION'. (Se transcribe).--- 'CONSTRUCCIONES, REGLAMENTO DE, DEL DISTRITO FEDERAL. REGLAMENTA LA LEY DEL DESARROLLO URBANO Y POR LO MISMO FUE VALIDAMENTE EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN USO DE SUS FACULTADES'. (Se transcribe).--- A continuación se presentan comentarios y se da respuesta a cada uno de los distintos puntos marcados con el número 3 del apartado 'IX Conceptos de invalidez' del escrito de la parte actora.--- Respecto al punto número 3.1. se afirma, por ser cierto que el H. Congreso de la Unión expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- En referencia al punto número 3.1.1. es importante destacar que la actora señala que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no es una ley marco, ya que según aquélla, ésta desarrolla minuciosamente, -- específica y puntualmente-- todos y cada uno de los aspectos y asuntos de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, por lo cual se niega dicha afirmación, ya que la propia Ley remite expresamente a reglamentos, que el Ejecutivo Federal ha expedido, en circunstancias específicas y en asuntos técnicos y operativos que no podrían desarrollarse de forma amplia en la misma, debido a la complejidad, cambios técnicos y dinamismo tecnológico que se presenta en esta materia.--- En relación a la afirmación de la parte actora, a continuación se transcribe lo que aparece en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diciembre 18 de 1992, año II. No. 23, como parte del documento preparado como base del dictamen presentado por las Comisiones correspondientes y que sirvió de apoyo a la aprobación de la Iniciativa de Reforma de 1992 por parte de dicha Cámara de Diputados; por lo que hace al precepto que nos ocupa textualmente señala lo siguiente:--- 'Artículo 36 Bis'.- (Se transcribe).--- Compartimos lo establecido en el punto 3.1.2. respecto a que

los artículos 1, 2 y 4 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que cita la actora, establecen que corresponde exclusivamente al Estado las materias de generación, transformación y distribución de la energía eléctrica para servicio público, como regla general.--- Para claridad y precisión debe tenerse en cuenta que el propio H. Congreso de la Unión dispuso en los artículos 36 y 36 Bis que:--- para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse la producción de energía que generen los particulares--- para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en la Ley--- que la CFE está legalmente obligada a adquirir en los términos y condiciones que se convengan la electricidad generada por los productores independientes y los pequeños productores. --- Igualmente, se afirma lo expuesto en el punto 3.1.3. en el sentido de que la Ley establece supuestos específicos en donde los particulares pueden participar en la materia de energía eléctrica, conforme al principio de que las leyes que establecen excepciones a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes, es decir, el propio Congreso de la Unión estableció expresamente excepciones en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para que los particulares puedan participar en la generación de energía eléctrica, bajo los principios, requisitos y modalidades que establecen los preceptos de la misma.--- Independientemente de que no se sustenta la afirmación, resulta inaceptable el pronunciamiento de que la Ley de la materia 'establece como casos excepcionales y subsidiarios en los que los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica'. Por ello, se hacen las precisiones siguientes:--- El autoabastecimiento y la cogeneración de electricidad no constituyen servicio público para satisfacer necesidades propias y particulares y no colectivas, 'y si dichas actividades --apuntan los legisladores- no tienen por objeto la prestación del servicio público no están reservadas a la Nación' según interpretación realizada por la Cámara de Diputados (véase en la página 2689 de la referencia hecha con anterioridad).--

El H. Congreso de la Unión, mediante la Ley que expidió, hace explícito y regula un derecho constitucional, preexistente, que corresponde a los particulares generar energía eléctrica que no sea de servicio público.--- Los productores externos -se encuentra inscrito en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados- 'invierten sus recursos en la construcción de centrales eléctricas y destinarán la totalidad de la energía no al servicio público sino a la venta de la CFE para que ésta (CFE) pueda continuar con la función que constitucionalmente le ha sido asignada en la prestación del servicio público' (véase el documento multicitado en las páginas 2687 y 2688).--- De igual forma se hace notar que en el inciso C), del mismo numeral, que la afirmación de la actora RESULTA INEXACTA, ya que los particulares nunca son llamados a 'suministrar la energía eléctrica para servicio público...a través de una convocatoria'.--- Ya se ha señalado en párrafos y páginas anteriores el punto de vista de esta Dependencia, por lo que se solicita a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación tener por reproducidos aquí todos y cada uno de los argumentos y consideraciones expuestos. A pesar de ello, se reitera que el Legislador Ordinario estableció ÚNICAMENTE EL PROCEDIMIENTO DE CONVOCATORIA A PARTICULARES PARA LA CONSTRUCCION DE NUEVAS INSTALACIONES DE GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA, CUANDO CON BASE EN CRITERIOS COMPARATIVOS DE COSTOS SE DETERMINE QUE LA INSTALACION NO SERA EJECUTADA POR LA CFE.--- También se reitera que el Legislador Ordinario, impuso a los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración la obligación de poner sus excedentes a disposición de la CFE, sin mayor trámite que la suscripción de un convenio cuyos términos y condiciones se ajustaran a lo que disponga el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y a los criterios de menor costo, óptima estabilidad, calidad y firmeza de las entregas así como seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público. Sin requerir de convocatoria o de licitación, la CFE debe celebrar los convenios respectivos para que dichos permisionarios asuman compromisos de enajenación de capacidad y venta de energía eléctrica.--- En relación con el punto 3.2. la parte actora sólo transcribe el artículo 126 del multicitado reglamento, por lo que al efecto es de precisar a su Señoría que el Ejecutivo Federal en uso de su facultad reglamentaria y con base en la ley expidió el reglamento de mérito, instrumento que en ese momento, según la actora, reunió todas y cada una de las formalidades de fondo y forma que un reglamento de una ley requiere.--- Lo anterior, fortalece y confirma que el Ejecutivo Federal al reformar su reglamento con el Decreto materia de esta controversia, actuó de conformidad con el marco jurídico aplicable, y sólo realizó ajustes a los parámetros que él mismo estableció en el propio reglamento para regular la relación con la CFE derivada de la participación de los particulares en actividades que no son de servicio público y que contribuyen a éste bajo las modalidades, condiciones y requisitos señalados en la ley de la materia y en el propio reglamento.--- En el punto 3.3. se describe la reforma al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, negándose la aseveración que hace la actora en el sentido de que debe invalidarse dicha reforma, toda vez que --como ya ha

quedado de manifiesto— el decreto de reforma se encuentra apegado a derecho, y resulta aplicable lo expuesto anteriormente.--- Con relación al punto 3.4. se insiste en afirmar que de ninguna manera se invade y vulneran las facultades constitucionales del H. Congreso de la Unión, debido a que solamente se ejerció la facultad reglamentaria que la propia Constitución, en la fracción I del artículo 89, le otorga al Presidente de la República, así como los artículos 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 3, 5, 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- En el punto 3.4.1. la actora hace una errónea interpretación de la fracción II, inciso c) del artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, al decir ‘...que la Comisión Federal de Electricidad podrá, y en cierto modo deberá adquirir...’, ya que si llevamos a cabo una interpretación literal del fundamento legal en comento, podemos apreciar que en ningún momento se menciona la palabra deberá, por lo que la parte actora al incluir este término, que no se encuentra en el texto legal, modifica el sentido que ‘el legislador’ quiso darle a este supuesto jurídico, es decir, la contraparte está interpretando erróneamente la ratio iuris de distintos fundamentos legales, como lo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- De igual manera se establece en este mismo punto que el precepto legal de mérito va en contra de la citada ley; sobre el particular es fundamental aclarar que no existe violación a la ley, además de que la actora no menciona, suponiendo sin conceder, sobre qué artículos específicamente se está llevando a cabo dicha irregularidad.--- Esta dependencia hace notar a ese Máximo Tribunal de Justicia que la afirmación de la parte actora es incorrecta, pues en materia de adquisición de energía la CFE no podrá actuar ‘sin limitación alguna’. Por el contrario, cualquier adquisición de electricidad de corto o de largo plazos, ya sea compra de energía con la asunción de compromisos de capacidad instalada de generación o compra de energía, requiere invariablemente de la observancia y el cumplimiento de varios requisitos previstos en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a los que ya se ha hecho mención de manera reiterada y que se contienen en los artículos 36 Bis y 37 de dicha ley.--- El legislador actuó correctamente al no establecer topes o volúmenes máximos de capacidad o infraestructura para generar electricidad vía las modalidades de autoabastecimiento o cogeneración, pues ello depende siempre de las necesidades privadas propias de cada permisionario. Sólo el sobrante o excedente es el que se ofrece o pone a disposición de la CFE. No se está en presencia de proveedores naturales exclusivos de la CFE, como es el caso de los permisionarios que participan construyendo una instalación para suministro de acuerdo a necesidades actuales o futuras de dicho organismo.--- El Ejecutivo Federal se circunscribió a reglamentar la forma en que se adquirirían los excedentes provenientes de autoabastecimiento y cogeneración, que obviamente no implica nuevas instalaciones proyectadas solamente para proveer la totalidad de su producción al suministrador oficial.--- Por lo anterior, antes de la reforma impugnada se podían adquirir fuera de convocatoria sobrantes de los permisionarios de autoabastecimientos y cogeneración hasta por la cantidad de 20 MW, este límite fue establecido por el Ejecutivo Federal en el referido Reglamento, y no por el Legislador en la Ley. La eliminación de esta limitación por el propio creador de la misma, el Ejecutivo Federal, no traspasa las facultades reglamentarias constitucional y legalmente previstas como ya se ha dicho reiteradamente en este documento.--- Expuesto lo anterior, también resulta incorrecto el pronunciamiento de la parte actora en el sentido de que con la ‘reforma se está llevando a cabo una apertura absoluta para que los particulares generen y la vendan irrestrictamente a la CFE’. El propósito de la reforma mencionada es claro y quedó expresado en los Considerandos del Decreto que se impugna y que ya se transcribió en este documento, por lo que se hace innecesario su repetición en este momento. El que decide si toma la energía eléctrica puesta a disposición por el permisionario de autoabastecimiento o cogeneración —en acatamiento a un mandato explícito de la ley de la materia— es el organismo gubernamental Comisión Federal de Electricidad (CFE), quien está obligado para ello a observar y cumplir con varios requisitos previstos tanto en la ley como en reglamento, a los que ya se han hecho mención en repetidas ocasiones en este escrito.--- La reforma que se impugna NO alcanza a los particulares — productores externos independientes— que realizan inversiones para la generación y venta de la totalidad de su producción de electricidad a la CFE, para que a su vez ésta pueda continuar con la función que constitucional y legalmente le ha sido encomendada.--- Ahora bien, en el punto 3.4.2. básicamente se está objetando que la Secretaría de Energía pueda modificar el porcentaje señalado en el último párrafo de la fracción II del artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para tal efecto es menester hacer notar que, primero, no se está excediendo el uso de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, además de que no se afectan las facultades constitucionales del H. Congreso de la Unión como ya ha quedado acreditado, segundo, el sentido del párrafo en comento es que sólo en el caso de que exista necesidad de energía a nivel de reserva es que la Secretaría de Energía podrá modificar dicho porcentaje. Es absolutamente falso e infundado que se encuentre sin regulación legal esta circunstancia, debido a que sí existe legislación vigente que fundamenta esta situación, como lo

son el propio reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica a partir del artículo 77, el cual señala las reglas por las cuales se van a otorgar los permisos para la generación de energía eléctrica, además de plasmar las obligaciones para ambas partes en la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en su artículo 37, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.--- Independientemente de que en el reglamento jamás se rebasa el concepto de lo que es servicio público y el respeto a la exclusividad del Estado en materia eléctrica, las reformas al Reglamento se centran en actividades que no se consideran servicio público y que es necesario autorizar para satisfacer necesidades del país en materia de energía eléctrica, de conformidad con la propia ley.--- A mayor abundamiento el propio Ejecutivo Federal puede establecer en el reglamento el modo y condiciones en que se ejecutarán las disposiciones de la propia ley, sin rebasar los términos de la ley. En este caso, ejercita una función que consiste en dar flexibilidad a la norma para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir que la Administración haga una apreciación técnica que no pueda ser regulada de antemano con los elementos que concurren en un caso determinado o pueda hacer equitativa la aplicación de la norma.--- Es importante destacar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que es incorrecto afirmar – como lo hace la parte actora– que del último párrafo de la fracción II del artículo 135 del reglamento ‘resulta clara la alteración que se pretende dar al marco creado por la ley’. Como ya se mencionó con anterioridad, en la Ley de Energía no se establece ningún límite a las adquisiciones de energía que puede adquirir la CFE de los particulares; los únicos límites que existen al respecto han estado y están establecidos en el reglamento de dicha ley. Por lo que si en el reglamento se establecen los límites, en consecuencia, en el mismo ordenamiento se podrán establecer las excepciones.--- La mencionada realizada a la Secretaría de Energía no invade

atribuciones del Poder Legislativo, y es legal la decisión del Presidente de la República en cuanto que el H. Congreso de la Unión determinó en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que esta Dependencia del Ejecutivo Federal.--- -‘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 CFE y por todas las personas físicas o morales que concurren al proceso productivo’, como es el caso de los generadores de electricidad bajo las modalidades de autoabastecimiento y cogeneración. (artículo 5)--- - ‘... podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, ... e imponer las condiciones pertinentes de acuerdo con lo previsto en la ley, su reglamento y las normas oficiales mexicanas, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público’. (artículo 26)--- - En este mismo sentido se manifestó el H. Congreso de la Unión al expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y disponer en su artículo 33 que corresponde a la Secretaría de Energía: ‘conducir la política energética del País’ (fracción I), ‘promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de energía’ (fracción V), ‘otorgar permisos en materia energética’ (fracción VII).--- El punto 3.4.3. del escrito inicial de demanda señala que en las reformas al reglamento se están violando disposiciones constitucionales, en específico el artículo 134, además del artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- Al respecto, el artículo 134 Constitucional dispone que todas las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Asimismo, cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones 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.--- La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece los procedimientos para la adquisición de capacidad o energía, los cuales derivan de un proceso de especialización que toma en cuenta las características relacionadas con la prestación del servicio público y la naturaleza del fluido eléctrico, lo cual resulta consistente con los principios y excepciones previstas en el artículo 134 constitucional, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obra Pública.--- En esa virtud, el artículo 36 Bis de la ley en su fracción II establece que cuando se requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Secretaría de Energía con base en criterios comparativos de costos, determinará si la instalación será ejecutada por la Comisión Federal de Electricidad o si se debe convocar a particulares.--- Asimismo, la fracción III de dicho precepto establece que para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de la misma, es decir, las nuevas instalaciones deberán licitarse y ajustarse a los términos del artículo 134 constitucional.--- Como consecuencia de esa especialidad, el propio legislador otorgó al Ejecutivo Federal en la fracción IV, del artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía

Eléctrica, la facultad de regular la forma en que puede adquirir la Comisión Federal de Electricidad los excedentes de energía eléctrica que generan los particulares.--- A mayor abundamiento, la expedición del decreto en cuestión tuvo como objetivo principal precisar los supuestos bajo los cuales pueden pactarse compromisos de capacidad o de adquisición de energía excedente de los particulares fuera de convocatoria, ya que, antes de la reforma, el segundo párrafo del artículo 126 del reglamento establecía que:--- (Se transcribe).--- A su vez, el artículo 135 del reglamento, en su fracción II, señalaba:--- (Lo transcribe).--- Como se desprende de lo anterior, el único requisito establecido era que se tratase de operaciones de menos de 20 MW. Esto traía como consecuencia que no se tomasen en cuenta el tipo de permiso o las características de la instalación, lo que implicaba dejar ociosa capacidad de generación que podía ser utilizada para satisfacer las necesidades del servicio público, en momentos en que se requiere una respuesta en el corto plazo.--- A partir de la publicación del decreto impugnado, el segundo y tercer párrafos del artículo 126 del reglamento establecen:--- (Los transcribe).--- De igual forma, el artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en su fracción II, ahora señala:--- (Se transcribe).--- Como se puede observar, el establecimiento de compromisos de capacidad o adquisición de energía excedente fuera de convocatoria está sujeto a tres criterios:--- 1.- Que se trate de permisionarios de autoabastecimiento o cogeneración. Con esta disposición, la celebración de convenios con los titulares de permisos de producción independiente de energía cuyas instalaciones tienen como único objeto la generación de energía eléctrica e implican la construcción de nuevas instalaciones de generación, debe llevarse a cabo a través de licitación, lo cual permite la observancia del artículo 63 Bis fracción II de la ley.--- 2.- Tratándose de permisionarios de autoabastecimiento, que no se rebase el cincuenta por ciento de la capacidad instalada, a menos que la adquisición sea de hasta 20 MW. De esta forma, se permite el aprovechamiento de la capacidad excedente en instalaciones cuyo principal objeto es la satisfacción de necesidades particulares, por lo que la venta de excedentes no justifica por sí misma la inversión y la decisión de instalar el proyecto no está en función de la prospectiva del sector eléctrico a que se refiere el artículo 124 del reglamento o las necesidades del sistema mencionadas en el artículo 36 Bis fracción I de la Ley.--- 3.- Tratándose de permisionarios de cogeneración, no se establece restricción alguna, ya que en estos casos la energía eléctrica constituye un subproducto de otro proceso o un aprovechamiento accesorio de la infraestructura, por lo que la capacidad o energía excedente que pueden comprometerse dependen de los programas de producción del permisionario y no de las necesidades de la Comisión Federal de Electricidad. Al igual que en el caso anterior, la decisión de instalar el proyecto no está en función de la prospectiva del sector eléctrico a que se refiere el artículo 124 del reglamento o las necesidades del sistema mencionadas en el artículo 36 Bis fracción I de la ley.--- A través de esta reforma, el Ejecutivo Federal define de manera precisa las circunstancias en las que la contratación de capacidad o adquisición de energía excedente deba realizarse fuera de convocatoria, con lo cual se cumple con la voluntad del legislador al establecer que fuese el reglamento el que fijara los términos y condiciones de los convenios.--- En efecto, al tratarse de acuerdos que buscan la satisfacción de necesidades contingentes derivadas de posibles cambios en el comportamiento de las variables utilizadas para la estimación de las necesidades de generación del sistema realizadas por la Secretaría (demanda y oferta de energía), resulta de capital importancia el disponer de la energía en el menor tiempo posible, a fin de mantener la continuidad y calidad de la prestación del servicio público de energía eléctrica.--- En estas circunstancias resultaría improbable contar con un número de participantes que justifique la realización de una licitación, toda vez que el tiempo que se requiere para la instalación de un proyecto de generación de energía eléctrica implica la participación exclusiva de instalaciones ya establecidas, las cuales no existen en gran número y están dispersas geográficamente, por lo que no hay competencia real entre ellas.--- Lo anterior, no significa que los convenios no impliquen la adquisición de capacidad o energía en las mejores condiciones de costo, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, tal como lo establecen los artículos 36 Bis de la ley y 124 del reglamento. Lo anterior, queda demostrado en el primer párrafo adicionado al artículo 135 del reglamento, que a la letra dice:--- (Lo transcribe).--- En conclusión, el Decreto no viola el artículo 134 constitucional, ya que se establecen de manera clara las reglas y procedimientos para ejercitar la excepción contemplada en el artículo 36 Bis, fracción IV de la ley de la materia.--- En ese sentido es pertinente manifestar, que si bien es cierto que dichos preceptos, señalan como requisito el de convocatoria para licitación, no es cierto que se esté violando esta disposición y mucho menos que no exista ley alguna que especifique las bases, requisitos o características por las cuales se van a basar tales licitaciones; sobre el particular es preciso hacer la aclaración de que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, señala en su artículo 37, como ya se dejó asentado, las características por las cuales se va a otorgar el permiso para la generación de energía eléctrica, haciéndose notar que la propia parte actora cae en una flagrante contradicción al afirmar en la página 18 del escrito de demanda que:--- (Se

transcribe).--- Por un lado, afirma que la ley sí detalla los requisitos y bases para la participación que puedan tener los particulares respecto a la energía eléctrica y por el otro, manifiesta que no es así.--- Para concluir en lo antes expuesto, es de precisar que esa facultad el propio legislador la otorgó al Ejecutivo Federal en la fracción IV, del artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, facultad de regular la forma en que puede adquirir, la Comisión Federal de Electricidad, los excedentes de producción de energía eléctrica que generan los particulares en la modalidad de autoabastecimiento y cogeneración, por ello, la reforma al reglamento que se impugna ajusta los límites de esos excedentes, y proporciona mecanismos más flexibles para acceder a la producción excedente de los permisionarios que consideran la generación de energía eléctrica como accesoria, es decir los autoabastecedores y cogeneradores y así contar con mayores recursos para la satisfacción de las necesidades del servicio público de energía eléctrica, sin que por ello se dejen de satisfacer los criterios establecidos en la ley para garantizar las mejores condiciones, como se desprende de las siguientes consideraciones.--- - La reforma impugnada sólo involucra a los permisionarios en las modalidades de autoabastecimiento y cogeneración, cuya producción excedente representa una fracción mínima de las necesidades del servicio público.--- - Los autoabastecedores y cogeneradores no proyectan sus instalaciones con base en las necesidades actuales o futuras de Comisión Federal de Electricidad, ya que se encuentran ubicadas en lugares específicos, y la adquisición de sus excedentes de producción de energía eléctrica implica el aprovechamiento de capacidad existentes o que estará disponible en el corto plazo, por lo que no se justifica una licitación para los excedentes de producción, en virtud de que no son materia de licitación alguna como indebidamente lo confunde la parte actora, además de que este supuesto ya se establecía en el artículo 126 segundo párrafo del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- - Los proyectos de cogeneración, por sus características, son normalmente una alternativa económica muy atractiva para la adquisición de energía eléctrica, toda vez que cuentan con excedentes de producción de energía eléctrica que al poder entregarlos mediante convenio a Comisión Federal de Electricidad sirven para satisfacer necesidades de la población.- -- Esta dependencia ha señalado reiteradamente en este escrito, que se requiere de convocatoria, según el texto de la ley de la materia, artículo 36 Bis fracción II, sólo cuando se trate de construcción de instalaciones con adquisición de la totalidad de la energía generada, y siempre que así lo decida la Secretaría de Energía con base en estudios comparativos de costos; este es el caso de los productores independientes o de los pequeños productores. La CFE puede --sin necesidad de convocatoria o licitación-- adquirir energía eléctrica de los excedentes que pongan a su disposición los autoabastecedores y cogeneradores.--- Se niega lo afirmado por la actora en el punto 3.4.4. correlativo que se contesta, en el sentido de que el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, desborda las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal e invade las facultades que se le atribuyen al H. Congreso de la Unión en materia de energía eléctrica, por las razones y consideraciones siguientes:--- Las afirmaciones que realiza la parte actora en los incisos A, B, C y D de este punto 3.4.4. carecen de sustento en virtud de que en el Decreto materia de esta controversia en ninguna forma modifica las definiciones de la ley, ni allana las limitaciones que en función de su capacidad instalada (Mega Watts) tienen los particulares permisionarios para convenir con la Comisión Federal de Electricidad la venta de sus excedentes de producción de energía eléctrica, en virtud de que el titular del Ejecutivo Federal actuó de conformidad con el mandamiento legal y constitucional, y como su Señoría podrá observar lo único que hizo fue ajustar los porcentajes que ya se encontraban en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.--- Se reitera una vez más que no es correcto lo afirmado por la parte actora, ya que en ninguna disposición de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se establece una limitación, una cifra o algún porcentaje que deba tomarse en consideración o que califique la producción excedente de energía eléctrica.--- Igualmente se hace notar a su Señoría, que en ningún momento se cancela la convocatoria que aduce la actora, ya que dicha excepción se encuentra contemplada en el propio reglamento, además de que no se trata, como se afirma por la parte actora, de interpretar que los ajustes que hizo el Ejecutivo Federal se deben a que si se trata de 'compras menores' sí es posible reglamentarlas y si se trata de 'volúmenes considerables' sea competencia del H. Congreso de la Unión; lo anterior en razón de que el propio H. Congreso de la Unión estableció en el artículo 3o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, como excepción expresa las actividades que no se consideran servicio público, las cuales incluyen la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica en las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración, productor independiente y pequeña producción, de lo que se aprecia que con la reforma al reglamento no se modifican los esquemas de participación de los particulares en la generación establecidos en la ley, sino que simplemente se establecen mecanismos flexibles para adquirir la producción de energía eléctrica excedente

de aquellos permisionarios cuya actividad de generación de energía eléctrica es accesoria.--- De lo anterior se desprende que el decreto que reforma el reglamento materia de esta controversia, no modifica el carácter de actividad estratégica y exclusiva del servicio público de energía eléctrica, ya que como se expuso anteriormente, en el primer párrafo que se adicionó al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica contenido en el Decreto materia de esta controversia, se dispone que la Comisión Federal de Electricidad sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la ley de la materia y 124 de su reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes, de ahí que es concluyente afirmar que en ningún momento el Ejecutivo Federal invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo, ni extralimita con el Decreto en cuestión su facultad reglamentaria, por lo que no viola ningún precepto constitucional, en virtud de que como se ha dicho anteriormente, ejerce su facultad constitucional y cumple con un precepto legal de la ley sustantiva en la materia, como lo es la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que fue precisamente en el caso el artículo 36 Bis de aquélla, y que con la reforma al reglamento se regulan exclusivamente los alcances de la misma, respetando los principios constitucionales y legales.--- Sirve de apoyo a lo anteriormente expuesto los criterios emitidos por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo los rubros siguientes y que a continuación se transcriben: 'ENERGIA ELECTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE SUMINISTRO Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO VIOLA EL ARTICULO 73, FRACCION X, CONSTITUCIONAL'. (Se transcribe).--- 'ENERGIA ELECTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE SUMINISTROS Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO VIOLA EL ARTICULO 73, FRACCION X, CONSTITUCIONAL'. (Se transcribe).--- A mayor abundamiento es de reiterar que el Congreso Constituyente al crear la facultad reglamentaria señalada en el artículo 89 fracción I, no establece al Ejecutivo Federal cómo proveer a su exacta observancia, es decir, no determina parámetros o lineamientos específicos a seguir bajo los cuales el Ejecutivo, en ejercicio de dicha facultad, siempre que sea con relación a una ley y por medio de un reglamento, tenga que actuar; es por esta causa, que concierne al Poder Ejecutivo Federal dar uso a dicha actividad reglamentaria.--- Derivado de lo anterior, resulta imposible que el propio Presidente de la República llevara a cabo personalmente cada una de las actividades que le son propias, por tal motivo su función la ejercita por medio de órganos y organismos dependientes de él, denominados Secretarías de Estado y organismos descentralizados, que de manera específica realizarán, dentro del ámbito de sus facultades y competencias su función correspondiente prácticamente. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones que tendrán las Secretarías de Estado, en este caso, el artículo 33 del ordenamiento legal de mérito, señala los asuntos que le corresponden a la Secretaría de Energía.--- Ahora bien, con relación a que la Secretaría de Energía pueda modificar el porcentaje señalado en el último párrafo de la fracción II del artículo 135 del reglamento, es menester manifestar que, primero, no se está excediendo el uso de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, además de que no se afectan las facultades constitucionales del H. Congreso de la Unión como ya ha quedado acreditado; segundo, el sentido del párrafo en comento, es que sólo para el caso de que exista necesidad de energía a nivel de reserva. En este supuesto, la Secretaría podrá modificar dicho porcentaje, como quedó sustentado en el apartado anterior.--- Es absolutamente falso e infundado que se encuentre sin regulación legal esta circunstancia, debido a que sí existe legislación vigente que ampara esta situación, como lo son el propio reglamento que en su artículo 77 señala las reglas por las cuales se van a otorgar los permisos para la generación de energía eléctrica, además plasma las obligaciones para ambas partes. Por otra parte, la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en su artículo 37; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 33 fracciones V y VI; y, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los artículos 46, 47 y 48, establecen reglas al respecto.--- Independientemente de que el reglamento jamás rebasa el concepto de lo que es servicio público y el respeto a la exclusividad del Estado en materia eléctrica, las reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se centran en actividades que no se consideran servicio público y que es necesario realizar para satisfacer necesidades del país, de conformidad con la propia ley.--- En conclusión, el Ejecutivo Federal puede establecer en el reglamento los términos y condiciones para ejecutar las disposiciones de la ley, sin rebasar los términos de la misma. En este caso, ejercita una función que consiste en dar flexibilidad a la norma para adaptarla a circunstancias imprevistas, o para permitir que la Administración Pública Federal haga una apreciación técnica que no pueda ser regulada de antemano con los elementos que concurren en un caso determinado o pueda hacer equitativa la aplicación de la norma.--- Se niega lo afirmado por la actora en los puntos 4 y 5 correlativos que se contestan, alegando que con el Decreto materia de la presente controversia,

*no se aparta ni exceden las facultades reglamentarias, ni mucho menos se invade la esfera de competencia del H. Congreso de la Unión en su facultad legislativa dentro del ámbito de su competencia como inapropiadamente sostiene la parte actora, por las razones y consideraciones de derecho expuestas en el cuerpo del presente recurso y que solicito por economía procesal, se tengan aquí por reproducidas como si se insertasen a la letra.--- Por lo expuesto y fundado procede declarar la validez de la reforma impugnada, en virtud de que el Ejecutivo Federal actuó conforme a la facultad constitucional conferida en la fracción I del artículo 89 Constitucional, así como acorde a lo dispuesto en los artículos 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 3, 5, 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.*

**SEPTIMO.-** Por escritos presentados los días tres y cuatro de septiembre de dos mil uno, el Secretario de Gobernación y los integrantes de la Comisión Reguladora de Energía, respectivamente, dieron contestación a la demanda. No es el caso transcribir dichas contestaciones, en atención a los razonamientos que más adelante se verterán y que llevan a concluir que carecen de legitimación pasiva para intervenir en la presente controversia constitucional.

**OCTAVO.-** El Procurador General de la República, mediante escrito presentado el uno de octubre de dos mil uno, manifestó su opinión en la presente controversia constitucional, en los términos siguientes:

*II.- Sobre la legitimación de la actora. --- Mediante proveído de 5 de julio de 2001, el Ministro Instructor, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria del artículo 105; 17, apartados 1, 21, 22, 23, apartado 1, inciso g) y 1), 25, apartado 1, inciso e), 62, 66, 67, apartado I, primer párrafo e inciso d), 70, apartado 1, inciso c), 116, 117 y 119 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reconoció el carácter de actor al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como de la Comisión Permanente, en términos de las copias certificadas que cada uno de sus representantes acompañaron a su escrito de demanda. ---- De conformidad con lo establecido en el primer párrafo del numeral 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, la representación de las partes se puede tener por acreditada: --- Porque derive de la legislación que los rige. --- Porque en todo caso se presuma dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. --- a) Comisión Permanente. --- En el presente juicio constitucional comparece el Senador Enrique Jackson Ramírez y el Diputado Tomás Torres Mercado, en su carácter, respectivamente, de Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, exhibiendo, a efecto de acreditar su personalidad, copia certificada de la versión estenográfica de la sesión, de instalación de la Comisión Permanente celebrada el 30 de abril de 2001, por la que se realiza la elección de los miembros de la citada Mesa, de entre los que se designa como Presidente, al citado Senador y como uno de los Secretarios al Diputado de referencia. --- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 78 que la Comisión Permanente tiene como atribuciones, entre otras, las siguientes: --- 'Artículo 78.'. (transcribe). --- Por su parte, el artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente: --- 'Artículo 116. ...'. (transcribe). --- De los preceptos transcritos se desprende que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene las atribuciones previstas en el artículo 78 de la Constitución Federal sin que de dicho numeral se advierta que el citado órgano legislativo tenga facultades para representar al Congreso de la Unión y tampoco tiene la atribución de interponer una demanda de controversia constitucional a nombre del mismo. --- En consecuencia, la Comisión Permanente debió ceñir su actuación a asuntos que específicamente le marca la Constitución, puesto que sus atribuciones no son susceptibles de aumentarse mediante actos emitidos por ella misma. Así, la Comisión Permanente sólo puede ejercer las atribuciones que expresamente le otorga la Constitución y, entre éstas, no se encuentra la de tomar acuerdos a nombre del Congreso ni la de ejercer su representación, entonces resulta inválida e inconstitucional la representación que pretende ejercer al interponer la demanda de controversia constitucional sin contar con precepto legal alguno que le sirve de fundamento. --- Sirve de fundamento a lo anterior la tesis emitida por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación P.X/96, visible en la página 166 del Semanario Judicial de la Federación y Su Gaceta, Novena Epoca, Tomo III, febrero de 1996: --- 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCION LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACION Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACION PARA EJERCER ESA ACCION'.- (transcribe). --- De la tesis antes transcrita se llega a la conclusión que la Comisión Permanente carece de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional ya que tal actuación no se encuentra establecida en ninguna disposición constitucional o legal y, por el contrario, si la citada Comisión advirtió que con las reformas y adiciones al Reglamento impugnado se invadieron las facultades del Congreso de la Unión, debió haber convocado a una sesión extraordinaria, siendo necesario para ello el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, además de que en la convocatoria se deberá señalar el objeto u objetos para lo cual se convoque a sesión extraordinaria, lo cual no sucedió en el presente caso. --- Por otra parte, si bien es cierto que la Comisión Permanente, mediante acuerdo de 27 de julio de*

2001, dispuso interponer ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, por la emisión del decreto mediante el cual se adicionan y reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, también lo es que careciendo de facultades para representar al Congreso de la Unión, tal acuerdo no puede en modo alguno suplir su falta de representación. --- b) Cámaras de Diputados y de Senadores. --- En representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión comparecen los Diputados Ricardo García Cervantes y Manuel Medellín Milán, con el carácter, respectivamente, de Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados; exhibiendo, a efecto de acreditar su personalidad, copia certificada del Diario de Debates de la sesión constitutiva de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados de 29 de agosto de 2000, en la cual se designó a los integrantes de la Mesa Directiva de dicha Cámara. --- Por su parte, en representación del Senado de la República, comparecen los Senadores Enrique Jackson Ramírez, y Ricardo Gerardo Higuera, con el carácter de Presidente y Secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva del propio órgano legislativo, exhibiendo, a efecto de acreditar su personalidad, copia certificada del Acta de la sesión constitutiva de la Cámara de Senadores del primer periodo de sesiones ordinarias, correspondiente al primer año de ejercicio de la Quincuagésima Octava Legislatura, celebrada el 29 de agosto de 2000, en la que aparece que fueron electos con ese carácter. --- Cabe precisar que la representación de las Cámaras de Diputados y de Senadores se delega en los Presidentes de sus respectivas Mesas Directivas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23, apartado 1, inciso I), y 67, apartado 1, de Ley Orgánica del Congreso General, respectivamente. --- Sin embargo, tomando en consideración que la demanda de controversia constitucional fue presentada el cuatro de julio último, fecha ésta en que se encontraba en receso del Congreso de la Unión, es claro que los presidentes de las Mesas Directivas antes referidos estaban impedidos para ejercer su representación, en la medida en que el órgano legislativo al que representan no estaba sesionando, es decir, no podía actuar a través de sus representantes, lo que se desprende de los artículos 78 primer párrafo y fracción IV de la Constitución Federal, y 116 de la Ley Orgánica del Congreso General, antes transcritos. --- Esto es, como ya se señaló con antelación, en todo caso el Congreso de la Unión debió actuar en un período extraordinario de sesiones para el cual debió ser debidamente convocado, y hasta entonces podía promover la presente controversia constitucional a través de sus representantes legítimos. --- En conclusión, en virtud de que al momento de la interposición de la demanda de controversia constitucional el Congreso de la Unión se encontraba en receso, y que la Comisión Permanente no cuenta con facultades constitucionales ni legales para actuar en representación de aquél en esta materia, resulta evidente que los presidentes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras también carecen de legitimación activa para interponer la demanda que nos ocupa, siendo procedente que se decrete el sobreseimiento del presente juicio, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, en relación con los preceptos 19, fracción VIII, 10, fracción I, y II de la Ley Reglamentaria del Artículo 105. --- III. Sobre la oportunidad de la demanda. --- El escrito de la demanda presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de ese Alto Tribunal el 4 de julio del año en curso, demandando lo siguiente: --- El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de mayo de 2001. --- En el presente juicio el citado Decreto, para los efectos de la demanda materia de esta controversia debe considerarse como una norma general, por lo siguiente: --- Es de explorado derecho que el Reglamento que expida el Presidente de la República en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal constituye un acto materialmente legislativo, esto es, constituye una norma general, que cumple con las características de abstracción, generalidad e impersonalidad que le son propias. --- Consecuentemente, la reforma que se realice a un Reglamento participa de esta naturaleza, por lo que el Decreto impugnado, al reformar diversos artículos del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para los efectos de la presente demanda, debe ser considerado como una norma general. --- Al respecto, la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 establece que el plazo de treinta días previsto para interponer la demanda de controversia constitucional en contra de normas generales, se computará tomando en cuenta las dos hipótesis siguientes: --- De la fecha siguiente a su publicación, o. --- Del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. --- Considerando que el Decreto que se impugna fue publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de mayo de 2001, el plazo para promover la presente controversia inició a partir del 25 del mismo mes y año. --- Ahora bien, a efecto de establecer la fecha de término de los 30 días del plazo en comento, no se toman en cuenta los días 26 y 27 de mayo, 2o., 3o., 9o., 10, 16, 17, 23, 24, 30 de junio y 1o. de julio, por ser sábados y domingos; lo anterior, según lo establece el numeral 3o. en relación con el 2o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 105. --- En consecuencia, el plazo para promover

la controversia constitucional en contra del decreto impugnado, feneció el 5 de julio del presente año y si la demanda se presentó en esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 4 de julio de 2001, resulta evidente que la misma fue interpuesta en tiempo. --- IV. Sobre las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por las autoridades demandadas. --- A. Respecto de la falta de legitimación de los actores, que hace valer el Consejero Jurídico del Ejecutivo. --- Esta autoridad argumenta, en esencia, que: --- La Comisión Permanente sólo puede ejercer las atribuciones que expresamente le otorga la Constitución y, entre éstas, no se encuentra la de tomar acuerdos a nombre del Congreso ni la de ejercer la representación del Congreso de la Unión. --- La Comisión permanente no tiene la facultad de legislar en materia alguna, incluida la energía eléctrica. --- Si la Comisión Permanente advirtió que con la reforma al Reglamento supuestamente se invadieron las facultades del Congreso de la Unión en materia de energía eléctrica y que el plazo para interponer una controversia constitucional vencería durante el periodo de receso del Congreso, debió haber convocado a ambas Cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, de conformidad con el artículo 78, fracción IV, de la Constitución. --- Los Presidentes de la Mesa Directiva de las Cámaras de Senadores y de Diputados deben contar con el acuerdo de sus respectivas Cámaras para representar al Congreso de la Unión. --- Por último manifiesta que la Comisión Permanente no está legitimada en el presente caso para interponer la controversia constitucional a nombre propio, agrega que si bien es cierto que conforme a la fracción I del artículo 105 constitucional la Comisión Permanente está legitimada para interponer controversias constitucionales o intervenir en ellas, su legitimación activa sólo procede cuando se invade su esfera de competencia establecida en la Constitución, y no en sustitución del Congreso. --- Opinión del suscrito. --- Los argumentos vertidos por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal respecto de la falta de legitimación de la Comisión Permanente para presentar la demanda de controversia constitucional son fundados, toda vez que, como ya se dijo en el apartado anterior 'Sobre la legitimación procesal de la actora', no cuenta con la legitimación para representar al Congreso de la Unión y, en consecuencia, solicito a esa Suprema Corte que, en obvio de repeticiones, se tengan aquí por reproducidas esas manifestaciones. --- Por cuanto hace al argumento de la demanda respecto de que los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Senadores y de Diputados, respectivamente, deben contar con el acuerdo respectivo para representar al Congreso de la Unión éste resulta infundado, pues tal acuerdo no es exigido por norma alguna, sino que, como también ya fue expresado, su facultad para representar al Congreso de la Unión deriva de la propia Ley Orgánica del Congreso General, lo que no es óbice para afirmar que carecen efectivamente de legitimación activa para presentar la demanda, por las razones que se señalan en el apartado denominado 'Sobre la legitimación de la parte actora', misma que, en obvio de representaciones innecesarias, por economía procesal, solicito a ese Supremo Tribunal se tengan por reproducidas. --- B. Respecto de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, que hace valer el Secretario de Gobernación. --- El Secretario de Gobernación, al contestar la presente demanda manifiesta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, en relación con lo dispuesto en los preceptos 10, fracción II, de la citada norma, y 105, fracción I, inciso c), de la Carta Magna, por lo siguiente: --- De lo dispuesto en los preceptos antes invocados, se desprende que el Poder Ejecutivo Federal puede ser parte demandada en las controversias constitucionales, pues cuenta con legitimación procesal pasiva. --- Que lo anterior tiene apoyo en el criterio sustentado por el Pleno de ese Máximo Tribunal en la tesis P.LXXIII/98, visible en la página 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro indica: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA.', el cual ha establecido que la finalidad principal de este tipo de procesos constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Carta Magna, así como la clasificación de órganos en originarios o derivados para deducir la legitimación pasiva, y la subordinación jerárquica. --- Que un órgano derivado cuenta con legitimación pasiva cuando se tiene la certeza de que es autónomo de los demás demandados, sin embargo, cuando éste se encuentre subordinado jerárquicamente a otro entre o poder de los que señala el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta improcedente tenerlo como demandado en las controversias constitucionales. --- Luego entonces, si el Secretario de Gobernación no es un órgano autónomo, pues depende del Titular del Poder Ejecutivo Federal, carece de legitimación pasiva en la presente controversia constitucional. --- En virtud de lo antes señalado, el Secretario de Gobernación solicita que se declare el sobreseimiento del juicio respecto del mismo, atento a lo dispuesto por el numeral 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105. --- Opinión del suscrito. --- Resulta fundada la causal de improcedencia hecha valer por el Secretario de Gobernación, en virtud de las siguientes consideraciones: --- Al Secretario de Gobernación se le reclama la publicación en el **Diario Oficial de la Federación** del Decreto de reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público

de Energía Eléctrica. --- Se hace necesario analizar si en este caso particular el Secretario de Gobernación tiene legitimación pasiva en la presente controversia constitucional. --- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus numerales 1o., 2o., fracción I, II, 26, 27, fracciones II y XXXV, en la parte que interesa, disponen: --- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. --- 'Artículo 1o.'- (transcribe). --- 'Artículo 2o.'- (transcribe). --- 'Artículo 11.'- (transcribe). --- 'Artículo 26.'- (transcribe). --- 'Artículo 27.'- (transcribe). --- De los artículos antes transcritos se desprende que el Presidente de la República, para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los negocios administrativos, se auxiliará con las dependencias de la administración pública centralizada, entre las que se encuentra la Secretaría de Gobernación, autoridad que, entre otras funciones, tiene a su cargo la función, de acuerdo con la ley que rige la Administración Pública Federal, de publicar las normas expedidas por el Organo Legislativo Federal o los reglamentos emitidos por el Primer Mandatario de la Nación, lo que evidentemente demuestra una actuación de subordinación jerárquica por parte del Secretario de Gobernación a la autoridad demandada, por lo que en consecuencia, carece de legitimación pasiva. --- Resulta aplicable el criterio jurisprudencial emitido por el Pleno de ese Alto Tribunal, bajo el número P./J. 84/2000, publicado en el Tomo XII, agosto de 2000, visible a fojas 977, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: --- 'LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS.'- (transcribe). --- C) Respecto de la falta de legitimación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que hace valer el Secretario de Energía. --- Afirma esta autoridad que el Decreto combatido, independientemente de que no invade el ámbito de competencia constitucional del Congreso de la Unión, NI LESIONA SU CAMPO DE ACCION, la Comisión Permanente carece de legitimación para interponer la presente controversia constitucional, por falta de atribuciones para actuar en representación del Congreso de la Unión y para tomar acuerdos en su nombre. --- Opinión del Procurador. --- La presente causal es fundada, en razón de que, tal y como ya se dijo al analizar la legitimación de la Comisión Permanente se concluyó que no tiene legitimación activa para promover la presente controversia constitucional, por lo que solicito a ese Alto Tribunal que se tengan en este apartado por reproducidas en obvio de representaciones innecesarias, las manifestaciones que se expusieron en el apartado denominado 'Sobre la legitimación procesal de la actora.' --- D) Sobre la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 10, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, hecho valer por la Comisión Reguladora de Energía. --- La Comisión Reguladora de Energía hace valer la causal de improcedencia con base en los artículos 19, fracción VIII, solicitando se decrete el sobreseimiento respecto de esta autoridad, en términos de lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en virtud de que dicha Comisión no tiene el carácter de parte en el presente procedimiento, como indebidamente se señala en el escrito inicial de demanda, ya que la norma general cuya invalidez se demanda no puede ser atribuible a este órgano en cuanto a su emisión y promulgación. --- Opinión del suscrito. --- La presente causal que se hace valer es fundada ya que de autos se desprende que la Comisión Reguladora de Energía no intervino en la emisión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ni tampoco en su promulgación, lo cual le corresponde al Presidente de la República, por lo que deberá sobreseerse el presente juicio en lo que ella corresponde. --- En conclusión, resulta improcedente tener a la Comisión Reguladora de Energía como autoridad demandada, por lo que deberá sobreseerse el juicio en lo que a ella se refiere. --- Precisado lo anterior, ad cautelam se entra al estudio de los conceptos de invalidez. --- V. Sobre los conceptos de invalidez. --- La actora hace valer un concepto de invalidez, en donde argumenta violaciones a los numerales 49, 73, fracción X, 89, fracción I, y 134, de la Constitución Federal, en virtud de que con las reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, introducidas a través del Decreto de 22 de mayo de 2001, expedido por el Presidente de la República y publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 del mismo mes y año, se contravienen las disposiciones de la Ley en comento, transgrediendo con ello, el principio de división de poderes que consagra el artículo 49, de la Carta Magna, así como lo dispuesto por los artículos 73, fracción X, 89, fracción I, y 134 de la Ley Fundamental. --- Por cuestión de método, estimo conveniente dividir en cuatro apartados el presente análisis, en relación con los preceptos constitucionales que se estiman violados. --- Primero. Sobre la violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal. --- Afirma la actora que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Poder Ejecutivo Federal la facultad de 'promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia'. --- Que los Tribunales Federales han establecido jurisprudencia obligatoria en el sentido de que los reglamentos únicamente pueden y deben expedirse dentro de los límites que la Ley señale, sin que puedan ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y ha señalado que la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la Ley ni para reformarla ni para remediar olvidos u omisiones del

Legislador. --- Aduce, entre otras cosas, que resulta claro que por su contenido y alcance, las recientes reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, introducidas a través del Decreto de fecha veintidós de mayo de dos mil uno, expedido por el Presidente de la República y publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del veinticuatro de los mismos mes y año, no nada más exceden sino que también contravienen las disposiciones de la citada Ley, transgrediendo con ello el artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema. --- Contestación de las demandas. --- Respecto de la supuesta violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, de las autoridades demandadas únicamente el Secretario de Gobernación se pronunció al respecto. --- a) Secretario de Gobernación. --- Manifiesta que resulta infundado el argumento de la actora, toda vez que el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 de mayo del presente año, no es contrario a la Constitución Federal, pues éste reúne los requisitos formales y materiales de validez para su vigencia, al haber sido expedido legalmente por el Titular del Ejecutivo Federal con base en la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal. --- Que dicha facultad reglamentaria es la que determina que el Ejecutivo Federal puede expedir disposiciones generales y abstractas, que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. --- Opinión del Procurador. --- Resulta infundado el argumento de la actora en atención a los razonamientos siguientes: --- El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, dispone: --- 'Artículo 89'.- (transcribe). --- El 22 de diciembre de 1975, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación**, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, estableciendo en el artículo SEGUNDO TRANSITORIO que: '... En tanto el Ejecutivo Federal expide el reglamento de la presente ley, se aplicarán, en lo que no se opongan a la misma, las disposiciones reglamentarias vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto'. --- Es así que en acatamiento a este mandato constitucional y a lo dispuesto por el artículo segundo de la citada Ley, mediante Decreto de 26 de mayo de 1993, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de mayo del mismo año, el Presidente de la República expidió el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en ejercicio de la facultad que el citado artículo constitucional le confiere. --- Asimismo, mediante Decreto de 22 de mayo de 2001, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 24 del mismo mes y año, el Titular del Poder Ejecutivo Federal reformó y adicionó los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. --- Al respecto, estimo pertinente hacer algunas precisiones acerca de la naturaleza de la facultad reglamentaria del Presidente de la República. --- Conforme a la doctrina y la jurisprudencia, el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye para el Presidente de la República la facultad reglamentaria, con el objeto de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. --- Esto es, que el Ejecutivo Federal puede expedir disposiciones generales y abstractas que tengan por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión; por lo tanto, el Reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo. --- Es importante señalar que conforme lo ha establecido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto; esto es, que éste emana del Ejecutivo, a quien compete proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, como acontece en el caso que nos ocupa, en donde, el Presidente de la República se limitó a desarrollar y ajustarse a las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, como se justificará más adelante. --- Al respecto, cabe citar el siguiente criterio jurisprudencial que a continuación se transcribe: 'REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS, SU NATURALEZA'.- (transcribe). --- De acuerdo con lo antes expuesto, así como al criterio que se advierte en la tesis antes transcrita, podemos concluir que no se vulnera el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna, toda vez que, como ya se expuso con antelación, y como se abundará en el siguiente apartado, el Decreto emitido por el Presidente de la República mediante el cual se reforma y adiciona el Reglamento de la República mediante el cual se reforma y adiciona el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, únicamente regula situaciones concretas relativas a la adquisición de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad, sin contravenir ni rebasar el contenido y espíritu de la Ley referida. --- Es decir, que el Ejecutivo Federal, en ejercicio de su facultad reglamentaria, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de la ley de la materia, mediante el decreto expedido dentro de sus atribuciones, determina cómo se llevarán a cabo las acciones relativas a la adquisición de los excedentes de energía eléctrica que generen los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, por lo que únicamente se concreta a indicar la manera en que deberán cumplirse dichas medidas, sin establecer mayores alcances o disposiciones

contrarias de las ya contempladas en la Ley de referencia. --- Cabe destacar que las reformas al Reglamento no se refieren a la prestación del servicio público de energía eléctrica ya que de conformidad con la fracción I del artículo 3o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, no se considera servicio público la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción, así como la generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, por lo que, se insiste, con las citadas reformas al Reglamento no se rebasó el marco estatuido en la Ley de la materia. --- De lo anterior se concluye que, a diferencia de lo que dice la actora, el Decreto que se impugna sí fue emitido en ejercicio de la facultad que tiene el Presidente de la República, fundándose en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, ya que constituye una medida que tiende a reglamentar, como ya se dijo, disposiciones generales relativas a la energía eléctrica aprobadas en su momento por el Congreso de la Unión, y en las que, además, de manera expresa, otorgó al Ejecutivo Federal la atribución de proveer a su exacta aplicación y observancia. --- Segundo. Sobre la violación al artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal. --- Argumenta la actora que, cotejando el sentido y teleología de las reformas combatidas con la letra y espíritu de las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con las que necesariamente tendrían que ajustarse, se llega a la conclusión de que con las citadas reformas, el Titular del Ejecutivo Federal invade y vulnera las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión en su artículo 73, fracción X. --- Lo anterior en virtud de que la fracción II, inciso c), del artículo 135 del citado Reglamento, dispone que la Comisión Federal de Electricidad podrá adquirir hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración; hasta por 20 MW en los casos de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada hasta de 40 MW; y hasta el 50% de su capacidad total cuando se trate de autoabastecimiento siempre y cuando se tengan una capacidad instalada superior a 40 MW, por lo que resulta clara la alteración que se pretende dar al marco creado por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, puesto que el Ejecutivo Federal haciendo uso extensivo de su facultad reglamentaria, autoriza a la Secretaría de Energía para modificar a través de un mero acto administrativo, los porcentajes establecidos en la Ley, transgrediendo con ello el ámbito competencial que tiene el Congreso para legislar exclusivamente en materia de energía eléctrica, tal y como lo dispone el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal. --- Agrega que lo anterior queda más claro cuando se lee el último párrafo de la fracción II, del artículo 135 del mismo Reglamento, porque en ésta se establece que el porcentaje indicado en el inciso b) de dicha fracción, podrá ser modificado por la Secretaría de Energía, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y a nivel de reserva de energía del sistema eléctrico nacional. --- Asimismo, aduce que la disposición antes señalada en sí misma trasciende las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, dado que a través de esta reforma se está llevando a cabo una apertura absoluta para que los particulares generen energía eléctrica y la vendan irrestrictamente a la Comisión Federal de Electricidad, sustituyendo los cometidos de la misma, en contra de lo establecido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. --- Manifiesta, por otra parte, que resulta clara la alteración que se pretende dar al marco creado por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por lo que sufre así el Congreso de la Unión la afectación de sus facultades, ya que de aceptarse dicha reforma quedaría en manos de la Secretaría de Energía la determinación política y el manejo indiscriminado, sin regulación legal alguna de la energía generada por los particulares, transgrediendo el ámbito competencial que tiene el Congreso para legislar exclusivamente en materia de energía eléctrica, tal como lo dispone el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Contestación de las demandas. --- a) Consejero Jurídico en representación del Ejecutivo Federal. --- Manifiesta que la Secretaría de Energía, según lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, otorga a los particulares permisos para la generación, importación y exportación de energía eléctrica, actividades en este supuesto no consideradas como servicio público, bajo las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente y pequeña producción, que con las reformas y adiciones a los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, únicamente se refieren a algunos aspectos del régimen de adquisición de excedentes de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración. --- La reforma no modificó los límites de energía eléctrica establecidos en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues en ésta únicamente se regula la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica, en los artículos 3o. y 36 a 39 y ni en estos artículos, ni en algún otro de la citada Ley, se determina algún límite para la adquisición de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad. --- En consecuencia, si la Ley de Energía no establece ningún límite para la adquisición de energía, es imposible que el Reglamento los haya alterado. --- b) Secretario de Energía y Comisión Reguladora de Energía. --- Estas autoridades, de manera uniforme, niegan lo afirmado por la actora en el sentido de que el Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones del

*Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, desborde las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal e invada las facultades que se le atribuyen al Congreso de la Unión en materia de energía eléctrica. --- Lo anterior, en virtud de que el Decreto materia de esta controversia en ninguna forma modifica las definiciones de la ley, ni allana las limitaciones que en función de su capacidad instalada (Mega Watts) tienen los particulares permisionarios para convenir con la Comisión Federal de Electricidad la venta de sus excedentes de producción de energía eléctrica, en virtud de que el titular del Ejecutivo Federal actuó de conformidad con el mandamiento legal y constitucional, ya que lo único que hizo fue ajustar los porcentajes que ya se encontraban en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica --- Además, reitera que no es correcto lo afirmado por la parte actora, ya que ninguna disposición de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece una limitación, una cifra o algún porcentaje que deba tomarse en consideración o que califique la producción excedente de energía eléctrica. --- Opinión del Procurador. --- Considero conveniente en primer término exponer el régimen constitucional y legal vigente en materia de energía eléctrica. Al efecto, los artículos 27, párrafo sexto, y 73, fracción X, de la Constitución Federal establecen: --- 'Artículo 27 (transcribe). --- Artículo 73 (transcribe). --- Ahora bien, de conformidad con dicha facultad constitucional el Congreso de la Unión expidió la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, misma que fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 22 de diciembre de 1975, de la cual los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 36, 36 Bis y 44, dicen: --- 'Artículo 1o. (transcribe). --- Artículo 2o. (transcribe). --- Artículo 3o. (transcribe). --- Artículo 4o. (transcribe). --- Artículo 5o. (transcribe). --- Artículo 6o. (transcribe). --- Artículo 7o. (transcribe). --- Artículo 8o. (transcribe). --- Artículo 9o. (transcribe). --- Artículo 36 (transcribe). --- Artículo 36 Bis (transcribe). --- Artículo 44 (transcribe). --- Por su parte, el Decreto mediante el cual se reformó y adicionó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, quedó del tenor siguiente: (Se transcribe). --- Visto lo anterior, se pasa al análisis de los argumentos que la actora hace valer, respecto de la violación al artículo 73 de la Constitución Federal. --- La actora afirma que el Titular del Poder Ejecutivo Federal, haciendo uso extensivo y no sustentado en derecho que le confieren sus propias facultades reglamentarias, autoriza a la Secretaría de Energía para modificar a través de un mero acto administrativo, los porcentajes establecidos en la Ley sin limitación alguna, afectando así las facultades del Congreso de la Unión. --- Lo anterior es inexacto y por eso se afirma que los argumentos de la actora son infundados, pues la propia Ley en su artículo 5o., antes transcrito, autoriza a la citada dependencia del Ejecutivo Federal para que sea ésta la que dicte, conforme a la política nacional de energéticos, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, las que deberán ser cumplidas y observadas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas o morales que concurren al proceso productivo. --- Bajo este contexto, la misma Ley determina en su artículo 36 transcrito con antelación, que será la Secretaría de Energía la que, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional, y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, con la única limitante de que dichos permisionarios pongan a disposición de la propia Comisión Federal sus excedentes de producción, sin que en la Ley se establezca límite a la capacidad de generación por parte de los permisionarios. --- Más aún, el artículo 36 Bis de la Ley de la materia, determina con toda nitidez en sus fracciones III y IV, que para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 del mismo ordenamiento; pero lo más importante, es que la citada fracción IV del mismo precepto, determina en forma expresa que: 'Los términos y condiciones de los convenios por los que, en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el reglamento, considerando la firmeza de las entregas'. --- De ahí que sea inexacto lo manifestado por la actora en el sentido de que a través del Reglamento se alteren los porcentajes establecidos en la Ley, pues como ha quedado precisado, la propia Ley deja abierta la posibilidad para que a través de dicho ordenamiento se fijen los porcentajes a que habrá de sujetarse la Comisión Federal de Electricidad para adquirir la energía eléctrica que generen los permisionarios; por ende, resulta claro que las reformas impugnadas al Reglamento, no rebasan el marco estatuido por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. --- Es importante destacar que en el artículo 36, fracción IV, inciso b), de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, sólo se establecen los límites a la capacidad de generación de energía eléctrica, relacionados con los permisionarios de pequeña producción de energía, al precisar que los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso, la capacidad total del proyecto en un área determinada por la Secretaría de Energía, no podrá exceder de 30 MW; y que alternativamente a lo indicado en el inciso b) y como una modalidad de autoabastecimiento a que se refiere la fracción I, que los solicitantes destinen el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades*

rurales o áreas aisladas que carezcan de las mismas y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenio de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW. --- Al respecto, se afirma que las reformas únicamente se refieren a algunos aspectos del régimen de adquisición de excedentes de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, y que la reforma no contempló cambio alguno al régimen para la adquisición de energía eléctrica para los pequeños productores y productores independientes, sino que únicamente se refiere a los permisionarios antes señalados; circunstancia que se corrobora con la lectura que se haga de la fracción II del artículo 135 impugnado. --- Por los razonamientos antes expuestos, resulta que las citadas reformas y adiciones al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, fueron únicamente a los límites a los porcentajes a que habrá de sujetarse la Comisión Federal de Electricidad para adquirir la energía eléctrica que generen los permisionarios que se establecen en el Reglamento y no en la Ley, por lo que no se vulneran las facultades que la Constitución Federal confiere al Congreso de la Unión, como erróneamente lo afirma la actora, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez respecto a la supuesta violación al artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal. --- Tercero. Sobre la violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 36 Bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. --- Argumenta la actora que se vulnera este precepto constitucional en virtud de que el Poder Ejecutivo Federal, al reformar el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, suprimió el requisito de convocatoria para adquirir energía eléctrica a toda clase de permisionarios, al autorizar a la Comisión Federal de Electricidad para que la adquiera fuera de convocatoria, esto es, sin licitación pública, los excedentes de energía generada por los permisionarios, lo que de ninguna manera es permisible, puesto que se vulnera la disposición contenida en el artículo 36-Bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- En efecto, agrega que no nada más se contraviene lo que la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica dispone en cuanto a la adquisición de los excedentes de energía generada por los particulares, sino que también se atenta contra el fin último del precepto constitucional invocada al no tener el Estado y, en este caso, la administración pública paraestatal, la posibilidad de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. --- A mayor abundamiento, la propia Constitución establece que cuando la vía de licitación no sea idónea para asegurar dichas condiciones 'Las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas y requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado', lo que en el caso de la reforma que nos ocupa de ninguna manera acontece, puesto que, ninguna Ley y menos aún la del Servicio Público de Energía Eléctrica establece tales bases, procedimientos, reglas y requisitos, no siendo dable hacerlo por vía reglamentaria y menos aún por vía derivada de la reglamentaria, esto es, a través de la Secretaría de Energía. --- Contestación de las demandas. --- a) Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. --- Manifiesta en esencia que, en relación con lo que señala la parte actora, en el sentido de que con la reforma se suprime el requisito de convocatoria para adquirir energía eléctrica de toda clase de permisionarios, se violan los artículos 36 Bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 134 constitucional; que este ordenamiento sólo exige la convocatoria para la construcción de nuevas instalaciones; agrega que los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración no tienen por objeto el que sus titulares estén participando en concursos para vender energía eléctrica, sino que su única finalidad es permitir la generación para satisfacer sus necesidades privadas; y sólo eventualmente, si al final del proceso productivo obtuviera algún excedente, éste podrá ser vendido a la Comisión. No se trata pues de proveedores naturales de la Comisión, como sucede con los permisionarios que participan construyendo una planta para suministro de energía. --- Por último manifiesta que de conformidad con la fracción IV del artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que dispone que los términos y condiciones por los que, en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el Reglamento; como puede observarse, para la adquisición de energía eléctrica que generen los particulares, el legislador ordenó la celebración de convenios y, acto seguido, instruyó a que en el Reglamento respectivo se fijarán los términos y condiciones de los mismos. --- b) Secretario de Energía y Comisión Reguladora de Energía. --- Manifiestan estas autoridades que se requiere de convocatoria, según el texto de la Ley de la materia, artículo 36 Bis, fracción II, sólo cuando se trate de construcción de instalaciones con adquisición de la totalidad de la energía generada, y siempre que así lo decida la Secretaría de Energía con base en estudios comparativos de costos; este es el caso de los productores independientes o de los pequeños productores. La Comisión Federal de Electricidad puede, sin necesidad de convocatoria o licitación, adquirir la energía eléctrica de los excedentes que pongan a su disposición los autoabastecedores y cogeneradores. --- Opinión

del Procurador. --- Antes de analizar los argumentos de la actora, conviene transcribir primeramente, el segundo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal, que representa el marco jurídico en materia de adquisiciones de bienes y servicios y de las licitaciones públicas para esos efectos. --- 'Artículo 134.' (transcribe). --- Los argumentos que hace valer la actora respecto a que se viola el artículo 134 constitucional, son infundados, en atención a lo siguiente: --- En primer lugar, es inexacto que se vulnere lo dispuesto por el artículo 36 Bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que este numeral prevé que: (transcribe). --- Como podrá observarse de la transcripción anterior, el legislador exigió, expresamente en la fracción II, del citado precepto, que en la construcción de nuevas instalaciones de generación que no sean llevadas a cabo por la Comisión, la Secretaría emitirá la respectiva convocatoria con el objeto de asegurar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. --- En segundo lugar, el propio artículo 36 Bis garantiza los requisitos exigidos en el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal, al disponer que la energía que se adquiera deberá tener el menor costo para la Comisión Federal de Electricidad, además de que deberá ofrecer óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio. --- En este contexto, el Ejecutivo Federal se limitó a reglamentar la forma en que habrían de hacerse las adquisiciones de excedentes de energía eléctrica, provenientes de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración que no impliquen nuevas instalaciones, respetando de esta forma los criterios establecidos por el legislador en la Ley de la materia; en consecuencia, es evidente que mediante la reforma impugnada no se transgrede lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Federal y el 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. --- A mayor abundamiento, en el propio Reglamento se establecen las bases y condiciones a que habrá de sujetarse tanto los particulares como los permisionarios, a fin de que la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica que éstos produzcan, lo cual se encuentra reglamentado en los artículos 126 y 135 del mismo ordenamiento. --- Del análisis conjunto y sistemático de los preceptos antes citados, se advierte que la actora realiza una errónea interpretación del párrafo segundo del artículo 126 del Reglamento impugnado, en virtud de que la expresión 'fuera de convocatoria' se refiere a que los permisionarios que tengan excedentes de capacidad de generación de energía eléctrica, la podrán poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad, sin necesidad de esperar a que se emita la respectiva convocatoria. Es decir, la exclusión de la convocatoria se refiere a la oferta y no a la demanda de energía eléctrica. --- En otras palabras, la actora parte de una premisa equivocada al considerar que con la reforma al párrafo segundo del citado artículo 126 del Reglamento, se vulnera lo dispuesto en el artículo 36 Bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, lo cual es inexacto, puesto que la fracción II de este numeral determina claramente que cuando la planeación del Sistema Eléctrico Nacional requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad informará de las características de los proyectos a la Secretaría de Energía, la que con base en criterios comparativos de costos, determinará si la instalación será ejecutada por la Comisión o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria. --- Por su parte, el párrafo segundo del artículo 126 del Reglamento determina que los permisionarios que tengan excedentes de capacidad, podrá poner a disposición de la Comisión la capacidad fuera de convocatoria, en los términos de la fracción II del artículo 135, atendiendo a lo previsto en el artículo 124, que dispone: --- 'Artículo 124.' (transcribe). --- Como podrá observarse, se trata de dos supuestos completamente diferentes, pues como quedó puntualizado, el primero de los numerales citados se refiere concretamente a que los permisionarios que tengan excedentes de capacidad podrán ponerla a disposición de la Comisión Federal de Electricidad, fuera de convocatoria, sin esperar a que ésta la emita; caso contrario sería cuando la propia Comisión Federal deba convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria, para lo cual forzosamente deberá entonces sí expedir la respectiva convocatoria, lo que se encuentra plenamente regulado en el artículo 125 del propia Reglamento, que textualmente dice: --- 'Artículo 125.' (transcribe). --- De las disposiciones anteriores se desprende que se fijan los criterios y lineamientos a que habrán de sujetarse tanto la Secretaría de Energía como la Comisión Federal de Electricidad para adquirir, mediante convocatoria y licitación pública, la capacidad de generación que permita cubrir la adición o sustitución de energía eléctrica necesaria para el servicio público y que resulte de menor costo para la Secretaría. --- En consecuencia, lo procedente es que se declaren infundados los argumentos hechos valer por la actora, respecto a la supuesta violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. --- Cuarto. Sobre la supuesta violación al artículo 49 de la Constitución Federal. --- Argumenta la actora que se vulnera este precepto constitucional, en virtud de que el Poder Ejecutivo Federal, con las reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, conculcando con ello la división de poderes, puesto que las citadas reformas contravienen las disposiciones de la ley en comento. --- Contestación de las

*demandas. --- En este rubro, las autoridades demandadas no manifestaron argumento alguno. -- Opinión del Procurador. --- En virtud de lo expuesto con anterioridad, en el sentido de que no existe violación a lo dispuesto por los artículos 73, fracción X, y 89, fracción I, de la Constitución Federal, tampoco existe transgresión al principio de división de poderes establecido en el citado numeral 49 constitucional, por lo que no se vulnera este último precepto, resultando innecesario abundar sobre el particular. --- En conclusión, al ser infundadas las manifestaciones vertidas por la actora en los conceptos de invalidez, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar la constitucionalidad de la norma impugnada”.*

**NOVENO.-** El quince de marzo de dos mil dos, se celebró la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y agotado el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

**SEGUNDO.-** En primer término debe analizarse si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

La demanda de controversia constitucional fue presentada en tiempo, por las razones que a continuación se expresan:

En la presente controversia constitucional, se demanda la invalidez del Decreto Presidencial por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica, de veintidós de mayo de dos mil uno, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el veinticuatro del mismo mes y año, el cual tiene la naturaleza jurídica de una norma general, por lo que para efectos de verificar la oportunidad de la presentación de la demanda en la controversia constitucional debe atenderse al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente:

*ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:*

*... II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y...*

De lo anterior, se sigue que el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional, cuando se impugnen normas generales será de treinta días, el cual se computará a partir del día siguiente de su publicación o de aquél en que se realice su primer acto de aplicación.

Entonces, el plazo para establecer la oportunidad en la presentación de la demanda, debe computarse a partir del día siguiente al de la publicación del Decreto cuya invalidez se demanda, en el **Diario Oficial de la Federación**, que fue el día veinticuatro de mayo de dos mil uno; por tanto, el plazo de los treinta días para el ejercicio de la acción comenzó a partir del día siguiente veinticinco de mayo pasado y concluyó el cinco de julio del mismo año habiéndose descontado los días veintiséis y veintisiete de mayo, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de junio, y uno de julio, por ser sábados y domingos, de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cuatro de julio de dos mil uno, según se desprende del sello de recepción que aparece al reverso de la foja treinta y cuatro del escrito de demanda que se encuentra en el expediente, debe concluirse que fue presentada oportunamente.

No es obstáculo a la conclusión anterior el hecho de que el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica lo emitió el Presidente de la República el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial del día treinta y uno, pues la disposición general que se impugna en la presente controversia constitucional no es ese Reglamento sino el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de tal ordenamiento, publicado en el mismo medio el veinticuatro de mayo de dos mil uno.

La precisión anterior cobra importancia pues la misma deriva de que la expedición del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y la del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de éste, que en esta vía se impugna, son actos distintos, ya que son resultado del ejercicio, en distintos momentos, de la facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, constitucional otorga al Presidente de la República, por lo que desde el punto de vista formal ambos son susceptibles de ser impugnados con independencia.

La afirmación anterior se encuentra respaldada en el hecho de que el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, establece que, para impugnar normas generales, el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

**TERCERO.-** Por razón de orden lógico, se examina enseguida la procedencia de la controversia constitucional, en cuanto a la representación de quienes promueven a nombre del Congreso de la Unión actor, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, se atiende, en primer lugar, a las consideraciones que, en torno a la representación de la parte actora, expresaron el Presidente de la República y el Secretario de Energía en sus contestaciones a la demanda.

Las mencionadas autoridades sostienen que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no tiene facultades para promover la presente controversia constitucional a nombre de éste. Al respecto, argumentan que dicha Comisión no sustituye al Congreso de la Unión durante sus recesos, como tampoco puede ejercer las atribuciones que sean exclusivas del propio Congreso o de alguna de sus Cámaras, pues de lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución se desprende que la Comisión Permanente solamente puede ejercer las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, entre las que no se encuentra la de representar al Congreso de la Unión.

En relación con el anterior argumento se aduce que la Comisión Permanente carece de legitimación, pues a través de la presente controversia constitucional no pretende combatir la invasión a su esfera competencial (ya que esa Comisión no tiene facultades para legislar en materia de energía eléctrica), sino a la del Congreso de la Unión y al no estar facultada para promover este medio de control constitucional en representación de éste, lo que debió hacer era convocarlo a sesión extraordinaria, con objeto de que fuera el propio Congreso de la Unión quien, de estimarlo conveniente, tomara la decisión de promover controversia constitucional en contra del decreto presidencial aquí impugnado.

Por otra parte, el Secretario de Energía sostiene que quienes suscriben la demanda no tienen la representación de la Comisión Permanente, pues el primero expresa que al no preverse quiénes pueden representar a dicha Comisión debieron suscribir la demanda todos sus miembros y la segunda aduce que debieron suscribir dicha demanda todos los miembros de la Comisión Permanente que estuvieron presentes en la sesión celebrada el veintisiete de junio de dos mil uno, en que se acordó promover la presente controversia constitucional.

Por último, sostienen que el hecho de que también suscribieran la demanda los Presidentes y los Secretarios de las Mesas Directivas de las Cámaras de Senadores y de Diputados, del Congreso de la Unión, no significa que éstos tuvieran la representación de dichas Cámaras, pues no existe punto de acuerdo en que éstas aprobaran la promoción de la presente controversia constitucional, sin que el punto de acuerdo tomado por la Comisión Permanente pueda sustituir al de las Cámaras, por lo que, insisten, se debió convocar al Congreso de la Unión a sesión extraordinaria.

Con objeto de examinar la objeción aludida, es necesario distinguir entre legitimación en la causa y legitimación en el proceso. La primera se suele identificar con la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo, que hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho es violado o desconocido; la segunda, es un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.

La legitimación en la causa se traduce en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo, cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por encontrarse frente a un estado actual, en que tal derecho es vulnerado. Por su parte, la legitimación procesal se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio determinado, frecuentemente en nombre y representación de otra persona.

Al respecto, es aplicable el criterio jurisprudencial siguiente:

*Novena Epoca*

*Instancia: Primera Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VI, Agosto de 1997*

*Tesis: 1a. XV/97*

*Página: 468*

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.**

*La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes*

*públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.*

*Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.*

Ahora bien, la demanda fue suscrita por el Senador Enrique Jackson Ramírez, quien se ostenta como Presidente de las Mesas Directivas de la Comisión Permanente y de la Cámara de Senadores, el Diputado Ricardo García Cervantes, quien se ostenta como Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Tomás Torres Mercado, quien se ostenta como Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, Ricardo Gerardo Higuera y Sara Isabel Castellanos Cortés, quienes se ostentan como Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y Manuel Medellín Milán, quien se ostenta como Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, todos del Congreso de la Unión.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Materia dispone:

*Artículo 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.*

*En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.*

*El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe de departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.*

*El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.*

O sea, que en forma precisa el citado precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que en los términos de las normas que los rigen estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

En atención a que las demandadas sostienen que la Comisión Permanente no tiene facultades para representar al Congreso de la Unión, en primer término, se va a examinar este argumento, es decir, se procede al estudio constitucional de las facultades de la mencionada Comisión a efecto de verificar si cuenta con legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional por el Congreso de la Unión.

El artículo 78 de la Constitución Federal prevé:

*“Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.*

*La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:*

*I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;*

*II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;*

*III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;*

*IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;*

*V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;*

*VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;*

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Como se advierte, el precepto constitucional transcrito prevé la existencia de la Comisión Permanente, su integración, sus periodos de funciones (en los recesos del Congreso de la Unión), sus atribuciones a saber, las que especifica el propio precepto y las que otros artículos constitucionales expresamente le confieran.

El citado artículo 78 de la Constitución, en cuanto prevé la Comisión Permanente, su integración y forma de funcionamiento, se encuentra complementado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por el Reglamento para el Gobierno Interior de éste, que señalan:

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

TITULO CUARTO

De la Comisión Permanente

ARTICULO 116.

1. La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 117.

1. La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

ARTICULO 118.

1. En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

ARTICULO 119.

1. El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente, entre los senadores.

ARTICULO 120.

1. Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda.

ARTICULO 121.

1. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

De la Comisión Permanente

ARTICULO 171.- En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que, con arreglo al artículo 78 de la Constitución, hubieren sido elegidos en sus respectivas Cámaras para formar la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados; y bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, y de nombres, si hubiere dos o más apellidos iguales, ayudado por dos Secretarios de su elección, procederá a nombrar por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios. De estos últimos dos deberán ser diputados y dos senadores.

ARTICULO 172.- La Mesa de la Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso de las Cámaras para el cual fue elegida. En un periodo de receso el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los diputados, y en el periodo siguiente, entre los senadores.

ARTICULO 173.- Verificada la elección de la Mesa, los elegidos tomarán desde luego posesión de sus puestos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente, comunicándolo así a quienes corresponda.

ARTICULO 174.- Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana, en los días y a las horas que el Presidente de la misma designe. Si fuera de los días señalados hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones, así se verificará, previo acuerdo del Presidente.

ARTICULO 175.- Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente, nombrará, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes Comisiones:

Agricultura y Fomento,  
Comunicaciones y Obras Públicas,  
Educación Pública,  
Gobernación,  
Guerra y Marina,  
Hacienda y Crédito Público,  
Justicia,  
Puntos Constitucionales,  
Relaciones Exteriores.

ARTICULO 176.- Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente son las que le confieren y señalan los artículos 29, 37 en los incisos II, III y IV de su fracción B, 79, 84, 85, 87, 88, 98, 99, 100 y 135; base 4a. fracción VI del 73; fracción V del 76 y párrafo penúltimo del 97 de la Constitución Federal.

De las disposiciones transcritas se infiere que tanto la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, congruentes con el texto constitucional, coinciden en que la **Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión** integrado por treinta y siete miembros, de los cuales diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, que desempeña las funciones que le otorga la Constitución, solamente durante los recesos de aquél.

Además de lo anterior, en los preceptos transcritos se encuentran las reglas que rigen la instalación, la organización y la forma de funcionamiento de la Comisión Permanente, así como la elección de su Mesa Directiva, la cual está integrada, por un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios (dos diputados y dos senadores).

Del análisis de todos los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, en los que se otorgan importantes facultades y atribuciones a la Comisión Permanente, que sólo ejerce durante los periodos de receso del Congreso de la Unión, se advierte que algunas de ellas son propias pero otras derivan precisamente del receso del Congreso de la Unión, de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, ya que están relacionadas con las que, en el periodo ordinario de sesiones, ejercerían estos órganos.

Es conveniente tener presente el criterio que informa la jurisprudencia siguiente:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Agosto de 2000*

*Tesis: P./J. 83/2000*

*Página: 962*

*CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTAN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNION. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los Poderes Federales o Locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones,*

*sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las Cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas Cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas Cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las Cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional.*

De la jurisprudencia transcrita se deduce que este Tribunal Pleno ha reconocido que las Cámaras de Diputados y de Senadores, como órganos del Congreso de la Unión, pueden promover aisladamente una controversia constitucional en defensa de las atribuciones del Congreso de la Unión.

Ahora bien, cabe inferir de los criterios sustentados en la tesis transcrita que cuando durante el periodo de receso de las Cámaras de Diputados y de Senadores, la Comisión Permanente estima que es necesario combatir una norma o acto que vulnera las atribuciones del Poder Legislativo, del que forma parte, es evidente que puede promover una controversia a nombre de éste, por ser el órgano que está en funciones.

Además, el artículo 105, fracción I, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: .....c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal". La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116 reconoce expresamente a la "Comisión Permanente" como un "órgano del Congreso de la Unión" que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el Artículo 118 previene: "En el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios de su elección, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, para lo cual se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores". En el 119 y 120 se dispone: "El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados y para el periodo siguiente, entre los senadores". "Llevada a cabo la elección de la Mesa Directiva, los electos tomarán desde luego posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quien corresponda". Si se toma en cuenta lo establecido en el artículo 105, fracción I, inciso c) de la Constitución, en cuanto reconoce legitimación a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para promover acciones de controversia constitucional y los criterios de la tesis reproducida, debe llegarse a la conclusión de que la Comisión sí está legitimada para promover la presente controversia constitucional, como lo habrían estado la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, cada una en forma independiente como órganos del referido Congreso, tomando en consideración, además, que entre los que firmaron el escrito relativo se encontraron el Presidente de la Comisión Permanente y su Secretario. Se hace constar que para este asunto intervinieron los senadores Jesús Ortega Martínez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, Diego Fernández de Ceballos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; y José Ernesto Gil Elorduy, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional", así como que "discutido se aprobó por unanimidad de 35 votos", dando instrucciones la Presidencia a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente para que procediera a los trámites necesarios que dieran cumplimiento al punto de acuerdo.

Son las razones anteriores por las que se reconoce que la Comisión Permanente cuenta con legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional por el Congreso de la Unión.

**CUARTO.-** Este Tribunal Pleno procede a examinar si las autoridades demandadas cuentan con legitimación pasiva para intervenir en la presente controversia constitucional.

En la demanda se impugnan actos que se atribuyen a las siguientes autoridades:

- a) Presidente de la República.
- b) Secretario de Energía.
- c) Secretario de Gobernación.
- d) Comisión Reguladora de Energía.

Ahora bien, es conveniente tener presente que el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que constituye la norma general cuya invalidez se demanda, se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el veinticuatro de mayo de dos mil uno y fue expedido por el Presidente de la República y refrendado por el Secretario de Energía, por lo que, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, esas autoridades demandadas realizaron la emisión y refrendo del decreto, actos que se les atribuyeron en la demanda.

Por otra parte, en relación con la publicación de la norma impugnada que se atribuye al Secretario de Gobernación, debe tenerse presente que en los artículos 1, 2, letra B, fracción V y 14, fracción VI, del Reglamento Interior de esa Secretaría, disponen lo siguiente:

*Artículo 1. La Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo 2. Al frente de la Secretaría de Gobernación estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:*

*B. Las unidades administrativas siguientes:*

*V. Dirección General de Gobierno;*

*Artículo 14. La Dirección General de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:*

*VI. Organizar y publicar el **Diario Oficial de la Federación**;....”.*

De las anteriores transcripciones, se obtiene que la Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal y que estará al frente de la misma el Secretario, que será auxiliado por la unidad administrativa denominada Dirección General de Gobierno, para organizar y publicar el **Diario Oficial de la Federación**.

Entonces, si el decreto impugnado fue publicado el veinticuatro de junio de dos mil uno, en el **Diario Oficial de la Federación**, debe considerarse que esa publicación fue efectuada por el Secretario de Gobernación.

Ahora bien, como ya se precisó, la actora también señaló como autoridad demandada a la Comisión Reguladora de Energía, atribuyéndole la aplicación del decreto impugnado. A este respecto, se tiene presente que al producir su contestación a la demanda, los integrantes de dicha Comisión manifestaron lo siguiente:

*“... no estando en el supuesto previsto en la fracción II, del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es procedente considerar a esta Comisión Reguladora de Energía como una entidad, poder u órgano en los términos del citado precepto, ya que ni emitió ni promulgó la norma impugnada ni ha pronunciado algún acto que sea motivo de la controversia. Lo anterior se manifiesta, sin desconocer que, de conformidad con la Ley Reguladora de Energía, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de octubre de 1995, una de las actividades reguladas es la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público y que, en cierta medida, la aplicación del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica corresponde a esta Comisión”.*

De la anterior manifestación, se obtiene que la Comisión Reguladora de Energía reconoce que le corresponde la aplicación del Reglamento al que pertenece la norma materia de esta controversia constitucional, pero estima que no puede tener el carácter de demandada en la misma.

El reconocimiento que hace la Comisión Reguladora de Energía, en el sentido de que le corresponde la aplicación de la norma impugnada, se corrobora con lo dispuesto por los artículos 2, fracción III y 3, fracción III de su Ley, los cuales a continuación se transcriben:

*“ARTICULO 2.- La Comisión tendrá por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes:*

*III. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;*

*ARTICULO 3.- Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:*  
*III. Verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera aquella que resulte de menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional;...”.*

Hechas las precisiones anteriores, se procederá a realizar el análisis de si las autoridades señaladas como demandadas, efectivamente pueden tener este carácter, para lo cual se toma en consideración que los artículos 10, fracción II y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, establecen lo siguiente:

*“ARTICULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:*

*...II.- Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia”.*

*“ARTICULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario....”.*

De las transcripciones anteriores, se obtiene que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o dictado el acto objeto de la controversia, así como que el demandado deberá comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Ahora bien, en relación con la legitimación del Presidente de la República para intervenir en la presente controversia, debe decirse que, de acuerdo con el contenido de los artículos 105, fracción I, inciso c), constitucional y 10, fracción II de su Ley reglamentaria, se puede concluir que el Poder Ejecutivo Federal sí puede ser parte demandada en las controversias constitucionales, por lo que en consecuencia cuenta con legitimación procesal pasiva.

Ahora, el Presidente de la República compareció a este juicio por conducto de Juan de Dios Castro Lozano, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, según lo acredita con copia certificada del nombramiento de uno de diciembre de dos mil, que obra a fojas 196 del expediente y del Acuerdo Presidencial de seis del mismo mes y año, por el que se le designó representante de aquél en las controversias constitucionales en que sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter.

Es conveniente tener presente que el artículo 43, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:

*“ARTICULO 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:*

*... X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y...”.*

Entonces, atendiendo a que quien comparece por el Presidente de la República justificó haber sido designado Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y que se le otorgó la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que el Titular del Ejecutivo Federal sea parte, en el Acuerdo Presidencial publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el nueve de diciembre de dos mil, se puede establecer que aquél sí tiene la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional.

Sirve de apoyo a la conclusión a la que se llegó, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VI, Septiembre de 1997*

*Tesis: P./J. 70/97*

*Página: 546*

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL. EL CONSEJERO JURIDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Conforme a lo dispuesto en los artículos 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al consejero jurídico del Ejecutivo Federal representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo”.*

*Controversia constitucional 56/96. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco. 16 de junio de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.*

Con el propósito de verificar si las demás autoridades demandadas están legitimadas para intervenir en la presente controversia constitucional, es conveniente tener presente el criterio que informa la tesis siguiente:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VIII, Diciembre de 1998*

*Tesis: P. LXXIII/98*

*Página: 790*

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica”.*

*Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.*

Como se observa, este Tribunal Pleno ha determinado que los órganos originarios del Estado son los únicos que pueden tener legitimación activa para promover controversias constitucionales, ya que la finalidad de éstas es hacer respetar las esferas de competencias establecidas en la Constitución.

Igualmente, se obtiene que aquellos órganos del Estado que son creados y su esfera de competencia la delimita la ley, no la Constitución, pueden llegar a tener legitimación pasiva en las controversias constitucionales aun cuando sean órganos derivados, dependiendo de cada caso en particular.

Ahora bien, para poder determinar, en cada caso, si un órgano derivado del Estado tiene legitimación pasiva para intervenir en una controversia constitucional se debe, además de atender a los elementos que se señalan en la tesis transcrita, verificar si el órgano derivado es autónomo de los demás sujetos que se señalan como demandados, pues en el caso de que ese órgano derivado esté subordinado a otro ente o poder de los que menciona el artículo 105, fracción I, constitucional, no es necesario tenerlo como demandado, ya que su superior jerárquico para dar cumplimiento a la ejecutoria, de serle favorable al actor, tiene que girarles órdenes o instrucciones a sus subordinados, quienes están obligados a acatar la sentencia aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Entonces, teniendo en cuenta que solamente debe reconocerse legitimación pasiva a los órganos derivados cuando se tiene certeza de que, en el caso de que se trate, son autónomos de los otros sujetos demandados, que se enumeran en el precepto constitucional citado, se debe examinar si los actos demandados de los Secretarios de Energía y de Gobernación, consistentes respectivamente en el refrendo y la publicación del decreto impugnado, son actos propios derivados de imperativos legales.

Así, tenemos que como del Secretario de Energía se demanda el refrendo del decreto impugnado en esta controversia constitucional, su legitimación debe examinarse atendiendo a las disposiciones contenidas en los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevén la figura del refrendo, los cuales a continuación se transcriben:

*“ARTICULO 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.*

*“ARTICULO 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.*

*Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”.*

Los citados preceptos dan autonomía a la figura del refrendo a cargo de los Secretarios de Estado, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, por lo que se concluye que el Secretario de Energía cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer a juicio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión, la tesis jurisprudencial 109/2001, sustentada por este Tribunal Pleno al resolver, por mayoría de ocho votos, la controversia constitucional número 5/2001, promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cuatro de septiembre de dos mil uno, la cual a continuación se transcribe:

*“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los “órganos de gobierno derivados”, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del Jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II, y 11, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia”.*

*Controversia constitucional 5/2001.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.- 4 de septiembre de 2001.- Unanimidad de diez votos (Ausente Mariano Azuela Güitrón).- Ponente Juan Díaz Romero.- Secretarios: Pedro Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.*

Ahora bien, compareció a dar contestación a la demanda Tirso Ernesto Martens Rebolledo, como Secretario de Energía, carácter que se acredita en términos de la copia certificada de su nombramiento de uno de diciembre de dos mil, que obra a fojas 130 del expediente en que se actúa.

Por lo que hace al Secretario de Gobernación de quien se demanda la publicación del decreto presidencial cuestionado, se tiene presente que éste exhibió copia certificada de su nombramiento de uno de diciembre de dos mil, la cual obra agregada en el expediente a fojas 145, y que manifestó que carece de legitimación pasiva para intervenir en la presente controversia, pues no es un órgano autónomo, ya que depende del Ejecutivo Federal.

Consecuentemente, para poder determinar si el Secretario de Gobernación al realizar el acto que se le demanda tiene autonomía del Ejecutivo Federal y, por tanto, puede tener el carácter de demandado en la presente controversia constitucional, se tiene presente que el artículo 90 constitucional, prevé:

*“ARTICULO 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.*

Del artículo transcrito, se obtiene que la Administración Pública Federal se divide en **a)** centralizada, que está constituida por los órganos que dependen directamente del Poder Ejecutivo y **b)** descentralizada o paraestatal, integrada por órganos que de manera indirecta dependen del Poder Ejecutivo.

También se advierte que, en ambos casos, adopta una forma de organización jerarquizada para lograr una unidad de acción, de dirección, de ejecución y de distribución de los negocios del orden administrativo, encaminados a la consecución de los fines del Estado.

Esa disposición constitucional es regulada por los artículos 1, 2, 11, 26 y 27, fracciones II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que disponen:

*“ARTICULO 10.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

*La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*

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

*“ARTICULO 20.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

*I.- Secretarías de Estado;*

*II.- Departamentos Administrativos, y*

*III.- Consejería Jurídica”.*

*“ARTICULO 11.- Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente la República”.*

*“ARTICULO 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:*

*Secretaría de Gobernación.*

*Secretaría de Relaciones Exteriores.*

*Secretaría de la Defensa Nacional.*

*Secretaría de Marina.*

*Secretaría de Seguridad Pública.*

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*Secretaría de Desarrollo Social.*

*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*

*Secretaría de Energía.*

*Secretaría de Economía.*

*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.*

*Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

*Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.*

*Secretaría de Educación Pública.*

*Secretaría de Salud.*

*Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*

*Secretaría de la Reforma Agraria.*

*Secretaría de Turismo.*

*Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.*

*“ARTICULO 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*II.- Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el **Diario Oficial de la Federación**;*

*III.- Administrar y publicar el **Diario Oficial de la Federación**;...”.*

De los preceptos transcritos, se advierte que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Federal Centralizada, que ésta es quien intervendrá en el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo, que los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República y que a la Secretaría de Gobernación le corresponde administrar y publicar el **Diario Oficial de la Federación** y tiene la obligación de publicar en éste los reglamentos que expida el Presidente de la República.

Todo lo que se lleva dicho, permite establecer que la publicación del decreto presidencial por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en el **Diario Oficial de la Federación**, realizada por el Titular de la Secretaría de Gobernación no es un acto propio de éste, pues no tiene la característica de autonomía, ya que se trata de una atribución que en principio corresponde a su superior jerárquico, Presidente de la República, al que auxilia

llevándola a cabo, razón por la cual el Secretario de Gobernación carece de legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

Por último, se procede al análisis de la legitimación pasiva de la Comisión Reguladora de Energía, quien en su contestación a la demanda, manifestó que no puede tener el carácter de demandada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, fracción II, de la Ley de la Materia.

Como ya se dijo anteriormente, para que un órgano derivado pueda reconocérsele legitimación pasiva en una controversia constitucional debe ser autónomo de los sujetos previstos en el artículo 105, fracción I, constitucional, por lo que en este momento se procede a examinar si la Comisión Reguladora de Energía en el caso que motiva la presente controversia es autónoma, para lo cual se toma en cuenta que el decreto impugnado establece lo siguiente:

**"DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

**ARTICULO UNICO.-** Se reforman los artículos 126, segundo párrafo, y 135, fracción II, y se adicionan con un párrafo tercero al artículo 126, y con tres párrafos al artículo 135, del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para quedar como siguen:

**Artículo 126.- ...**

*Los permisionarios que tengan excedentes de capacidad podrán poner a disposición de la Comisión la capacidad fuera de convocatoria, en los términos de la fracción II del artículo 135 y atendiendo lo previsto en el artículo 124.*

*Para los efectos del párrafo anterior se entenderá por excedente la capacidad sobrante del permisionario una vez satisfechas sus necesidades.*

**Artículo 135.- ...**

*I.- ...;*

*II.- Con los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, conforme a las metodologías que expida la Secretaría, según la modalidad que se trate, la Comisión podrá celebrar convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho, atendándose a lo siguiente:*

*a) Hasta por 20 MW cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW;*

*b) Hasta con el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total superior a 40 MW, y*

*c) Hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración.*

*El porcentaje que se establece en el inciso b) anterior podrá ser modificado por la Secretaría, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.*

**III.- ...**

*...*

*...*

*La Comisión sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes.*

*Los convenios a que se refieren las fracciones II y III de este artículo que celebre la Comisión con permisionarios que sean entidades de la Administración Pública Federal, o bien, personas morales de las que formen parte dichas entidades, se sujetarán a lo previsto por la Ley y este reglamento, en particular lo señalado por el artículo 126.*

*Los términos y condiciones de los convenios a que se refiere este artículo deberán celebrarse de manera equitativa y no discriminatoria para todos los permisionarios. Asimismo, se deberá atender lo dispuesto por el artículo 76 de este reglamento."*

**TRANSITORIO**

**ARTICULO UNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**".

Aun cuando más adelante será motivo de un análisis más profundo, de la transcripción anterior se puede advertir que el decreto impugnado regula los casos en que la Comisión Federal de Electricidad puede comprar energía eléctrica a los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración, que tengan excedentes, atendiendo a las necesidades que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional, el monto de energía sobre la que puede versar esa adquisición de los permisionarios de autoabastecimiento atendiendo a su capacidad y los requisitos para los convenios respectivos.

Por otra parte, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, en sus artículos 1, 2, fracciones I a III y 3, fracción III, establece lo siguiente:

“CAPITULO INaturaleza y Atribuciones

ARTICULO 1.- La Comisión Reguladora de Energía, órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, gozará de autonomía técnica y operativa en los términos de esta Ley.

ARTICULO 2.- La Comisión tendrá por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades siguientes:

I. El suministro y venta de energía eléctrica a los usuarios del servicio público;

II. La generación, exportación e importación de energía eléctrica, que realicen los particulares;

III. La adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público;

ARTICULO 3.- Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las atribuciones siguientes:  
III. Verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera aquella que resulte de menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio público y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional;...”

La demandada Comisión Reguladora de Energía es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, que como objetivo tiene promover, entre otras actividades, la adquisición de energía eléctrica para destinarla al servicio público, con la obligación-facultad de verificar que esa adquisición represente, para las entidades que deben prestar el servicio público, la de menor costo y que para el Sistema Eléctrico Nacional sea de óptima estabilidad, calidad y seguridad.

Por otra parte, es importante tener presente que el Poder Ejecutivo Federal se auxiliará, en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, además de la Administración Pública Centralizada, de la Paraestatal la cual se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

Respecto de los organismos públicos desconcentrados el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

“ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Las Secretarías de Estado que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, pueden contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y con facultades específicas.

Ahora bien, aun cuando los órganos desconcentrados tienen facultades específicas y se les otorga autonomía técnica y operativa, como es el caso de la Comisión Reguladora de Energía, siempre subsiste la dependencia del órgano central, derivada del nexo de jerarquía.

La Secretaría de Energía forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, a la que el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga las siguientes atribuciones:

“ARTICULO 33.- A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Conducir la política energética del país;

II.- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;

III.- Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

IV.- Participar en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias;

V.- Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;

VI.- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

VII.- Otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables;

VIII.- Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás

*aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;*

*IX.- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;*

*X.- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento;*

*XI.- Llevar el catastro petrolero, y*

*XII.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos”.*

Entre otras atribuciones, la Secretaría de Energía tiene a su cargo conducir la política energética del país, aprovechar bienes y recursos naturales con el fin de prestar el servicio público de energía eléctrica, conducir las actividades de las entidades paraestatales relacionadas con la generación de energía eléctrica y promover la participación de los particulares en esta actividad, para lo cual se le autoriza a otorgar concesiones, autorizaciones y permisos.

También se le encomienda a la Secretaría de Energía regular la producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad y suministro de energía, así como vigilar que se cumplan las disposiciones o normas oficiales mexicanas que, en esta materia, emita.

Es conveniente tener presente que los artículos 1, 2 y 22 del anterior Reglamento Interior de la Secretaría de Energía en vigor hasta el dieciocho de junio de dos mil uno, establecían:

*“REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE ENERGIA*

*CAPITULO I*

*De la Competencia y Organización de la Secretaría*

*ARTICULO 1o.- La Secretaría de Energía, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.*

*ARTICULO 2o.- Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Energía contará con las siguientes unidades administrativas:*

*Oficina del C. Secretario.*

*Oficina del C. Subsecretario de Política y Desarrollo de Energéticos.*

*Oficina del C. Subsecretario de Operación Energética.*

*Oficina del C. Oficial Mayor.*

*Dirección General de Asuntos Jurídicos.*

*Dirección General de Asuntos Internacionales.*

*Dirección General de Gas L.P. y de Instalaciones Eléctricas.*

*Dirección General de Política y Desarrollo Energéticos.*

*Dirección General de Recursos Energéticos y Radiactivos.*

*Dirección General de Operación Financiera.*

*Dirección General de Operaciones Productivas.*

*Dirección General de Seguridad y Protección al Ambiente.*

*Dirección General de Recursos Humanos.*

*Dirección General de Recursos y Servicios Generales.*

*Dirección General de Programación y Presupuesto.*

*Unidad de Comunicación Social.*

*Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.*

*Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.*

*Comisión Reguladora de Energía.*

*La Secretaría y sus órganos desconcentrados contarán con una Unidad de Contraloría Interna, que se regirá conforme al artículo 22 de este Reglamento.*

*La Secretaría de Energía contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan en el Manual de Organización General de la Dependencia.*

*ARTICULO 22.- Al frente de la Unidad de Contraloría Interna habrá un Contralor Interno designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos.*

*Con sujeción a su presupuesto autorizado, los órganos desconcentrados contarán con una Unidad de Contraloría Interna, en los términos del párrafo anterior. En el caso de que algún órgano desconcentrado no cuente con dicha Unidad, las facultades a que se refiere este artículo se ejercerán por la Unidad de Contraloría Interna de la dependencia.*

*Los servidores públicos a que se refieren los párrafos anteriores, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercerán las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, relativas al control, investigación, auditoría, visita, trámite de quejas y denuncias, substanciación de procedimientos, imposición de sanciones, resolución de recursos y evaluación que confieren dichos ordenamientos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a los órganos de control interno.*

*El titular del área de responsabilidades de la Unidad de Contraloría Interna de la dependencia, recibirá y resolverá las inconformidades que se prevén en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. El titular de la Unidad de Contraloría Interna resolverá los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones relativas a dichas inconformidades.*

*La Secretaría y sus órganos desconcentrados, proporcionarán al Titular de su respectiva Unidad de Contraloría Interna los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores de la Secretaría y sus órganos desconcentrados están obligados a proporcionar el auxilio que requiera el Titular de cada Unidad de Contraloría Interna para el desempeño de sus facultades”.*

Por su parte, los artículos 1 a 3 y 47 del Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el cuatro de junio de dos mil, en vigor desde el diecinueve del mismo mes y año, establecen lo siguiente:

**“REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE ENERGIA**

**CAPITULO PRIMERO**

**De la Competencia y Estructura Orgánica**

*Artículo 1.- La Secretaría de Energía, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le encomiendan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

*La Secretaría, para el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus obligaciones como coordinadora de sector, realiza la intervención que proceda y sujeta sus relaciones con las entidades paraestatales agrupadas, conforme a lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1o., 8o. y 9o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.*

*Artículo 2.- La Secretaría de Energía, a través de sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados, planeará y conducirá sus actividades conforme a los objetivos, estrategias y programas establecidos en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional determine el Ejecutivo Federal.*

*La Secretaría proveerá lo conducente para asegurar que el órgano de gobierno de las entidades paraestatales coordinadas bajo su sector, ejerza con autonomía de gestión sus atribuciones de administración y conducción con base en la Planeación Nacional de Desarrollo y en las políticas, lineamientos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal.*

*Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Energía cuenta con los servidores públicos y las unidades administrativas siguientes:*

*I.- Secretario del Despacho*

- a) Dirección General de Asuntos Jurídicos;*
- b) Dirección General de Asuntos Internacionales, y*
- c) Unidad de Comunicación Social.*

*II.- Subsecretario de Electricidad*

- a) Dirección General de Operación Financiera del Subsector Electricidad;*
- b) Dirección General de Operaciones Productivas del Subsector Electricidad, y*
- c) Dirección General de Instalaciones Eléctricas y Recursos Nucleares.*

*III.- Subsecretario de Hidrocarburos*

- a) Dirección General de Operación Financiera del Subsector Hidrocarburos;*
- b) Dirección General de Desarrollo Industrial de Hidrocarburos;*
- c) Dirección General de Exploración y Explotación de Hidrocarburos;*
- d) Dirección General de Gas L.P., y*
- e) Dirección General de Seguridad y Protección al Ambiente.*

*IV.- Subsecretario de Política Energética y Desarrollo Tecnológico*

- a) *Dirección General de Formulación de Política Energética, y*
- b) *Dirección General de Investigación y Desarrollo de Tecnología y Medio Ambiente.*

V.- *Oficial Mayor*

- a) *Dirección General de Recursos Humanos;*
- b) *Dirección General de Programación y Presupuesto;*
- c) *Dirección General de Recursos y Servicios Generales, y*
- d) *Unidad de Informática y Telecomunicaciones.*

VI.- *Organos Administrativos Desconcentrados*

- a) *Comisión Reguladora de Energía;*
- b) *Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, y*
- c) *Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.*

*Asimismo, la Secretaría cuenta con un Organismo Interno de Control que se regirá conforme a lo dispuesto por el Capítulo Duodécimo de este Reglamento.*

*Además, la Secretaría contará con las unidades subalternas que figuren en su presupuesto autorizado, cuya adscripción y funciones deberán especificarse y regularse en el Manual de Organización General de la propia Dependencia.*

*Artículo 47.- Con sujeción a su presupuesto autorizado, los organismos desconcentrados contarán con un Organismo Interno de Control, en los términos del artículo 43 del presente Reglamento, y en el caso de que algún organismo desconcentrado no cuente con dicha instancia fiscalizadora, las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán por el Organismo Interno de Control en la Dependencia”.*

De las transcripciones anteriores, en lo que interesa, se obtiene que en los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Energía, el anterior y el vigente, se prevé que es una dependencia del Ejecutivo Federal, que tiene las atribuciones y facultades que se le otorgan en las leyes, así como en los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y para su ejercicio cuenta con diversas unidades administrativas y organismos desconcentrados, entre los que se encuentra la Comisión Reguladora de Energía.

Entonces, la Comisión Reguladora de Energía es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, cuyo objeto es promover el desarrollo de, entre otras actividades, la adquisición de energía que se destine al servicio público y para ello, entre otras atribuciones, se le otorga la de verificar que ese tipo de adquisiciones sea la de menor costo y la más estable, de calidad y segura para el Sistema Eléctrico Nacional, sin embargo, a pesar de contar con atribuciones otorgadas en su Ley, está subordinada a la Secretaría de Energía.

Esa subordinación de la Comisión Reguladora de Energía a la Secretaría de Energía se manifiesta en que a ésta se le faculta para:

- 1.- Conducir la política energética del país.
- 2.- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad del suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento (artículo 33, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal);
- 3.- Proponer al Presidente de la República a los cinco comisionados que integran la Comisión Reguladora de Energía (artículo 5 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía).
- 4.- Proponer al Ejecutivo Federal la designación del Presidente de la Comisión (artículo 7 de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía).

Así tenemos que en principio es a la Secretaría de Energía a quien le corresponde conducir la política energética del país, aprovechar los bienes y recursos para prestar el servicio público de energía eléctrica, conducir las actividades de las paraestatales que deban prestar este servicio, promover la participación de los particulares en la generación de la energía eléctrica, otorgándoles permisos, autorizaciones y concesiones, regular la compraventa de energía, entre otras actividades relacionadas y la Comisión Reguladora de Energía la auxilia en el ejercicio de esas atribuciones.

Dicho de otra manera, el ejercicio de las funciones previstas en las disposiciones a que se ha venido haciendo referencia corresponden a la Secretaría de Energía y para su realización algunas de ellas se delegan en la Comisión Reguladora de Energía, la cual, sin dejar de depender de la primera, tiene autonomía técnica y operativa.

De todo lo que se lleva dicho, se puede concluir que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Energía conduce la política energética del país y regula la producción, comercialización, compraventa y condiciones de calidad de la energía eléctrica y que parte de esas funciones las realiza la Comisión Reguladora de Energía como es promover la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público y verificar que las adquisiciones de este tipo que hagan las entidades sean las de menor costo y correspondan en estabilidad, calidad y seguridad a las necesidades del Sistema Eléctrico Nacional, lo anterior permite establecer que la Comisión demandada ejerce y está al cuidado de

atribuciones que en principio corresponden al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía, por lo que en un orden jerárquico la Comisión se ubica en la Administración Pública Centralizada, como un órgano subordinado a la Presidencia de la República por conducto de la mencionada Secretaría de Estado.

En consecuencia, la Comisión Reguladora de Energía no tiene legitimación pasiva para intervenir en la presente controversia constitucional.

**QUINTO.-** En atención a que la improcedencia de las controversias constitucionales es de orden público y de estudio preferente, debe abordarse el estudio de la causa de improcedencia que propuso en su contestación a los conceptos de invalidez propuestos en la demanda, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal; quien manifestó lo siguiente:

*“... Es muy importante aclarar que antes de la reforma impugnada también se podían adquirir fuera de convocatoria los sobrantes de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, pero ello limitado a cierta cantidad (20 MW). Sin embargo, esta limitación fue establecida por el propio Ejecutivo Federal en Reglamento – no por el legislador en la ley y, por tanto, conforme a régimen constitucional el propio Ejecutivo, puede reformar una disposición que él mismo previó....”.*

El argumento transcrito, también fue invocado por el Secretario de Energía, en su contestación a la demanda, de la siguiente manera:

*“... antes de la reforma impugnada se podían adquirir fuera de convocatoria sobrantes de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración hasta por la cantidad de 20 MW, este límite fue establecido por el Ejecutivo Federal en el referido Reglamento, y no por el Legislador en la Ley. La eliminación de esta limitación por el propio creador de la misma, el Ejecutivo Federal, no trasciende a las facultades reglamentarias constitucional y legalmente previstas....”.*

Las anteriores transcripciones revelan que si bien el argumento propuesto por el Presidente de la República y el Secretario de Energía está encaminado a defender la constitucionalidad del decreto impugnado, en él se sostiene que antes de la emisión de éste, en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica ya se preveía la adquisición de la capacidad de energía excedente, hasta por la cantidad de 20 MW, a los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración fuera de convocatoria, es decir, que al no mediar licitación pública, la parte actora ya había consentido tal disposición, la cual en el decreto impugnado sólo modifica la cantidad límite que de capacidad de energía eléctrica puede adquirir directamente la Comisión Federal de Electricidad de los particulares con permiso para generarla.

Atento a lo anterior es necesario verificar si existió consentimiento de la parte actora, lo que haría improcedente la presente controversia constitucional, atendiendo a que, como ya se dijo, el examen de las causas de improcedencia es de orden público.

Ahora bien, tomando en cuenta como ya se ha precisado al examinar la oportunidad de la demanda, que la emisión del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica es un acto distinto de la emisión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del mismo, publicado el veinticuatro de mayo de dos mil uno en el **Diario Oficial de la Federación** y que al tratarse de diversos actos ambos son susceptibles de impugnarse.

Sobre el particular debe decirse que el hecho de que en el decreto impugnado se establezca que la Comisión Federal de Electricidad puede adquirir sin necesidad de convocatoria los excedentes de capacidad de generación de energía eléctrica a los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración y que esa disposición ya era contenida en similares términos en los preceptos reglamentarios que aquél reforma, no implica el consentimiento que por no haberse impugnado ahora se invoca, aduciéndose que ya no se pueda combatir aquél por tener un contenido similar, pues en opinión de las mencionadas demandadas, sólo se modifica la cantidad límite que se puede adquirir.

En efecto, al ser dos actos distintos, cada uno, por su parte, resultado de una manifestación de voluntad de la autoridad que los emite y de un procedimiento de emisión diferente, esto es, de ocasiones distintas del ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, ambos pueden ser impugnados en el momento en que respecto de cada uno se da la condición para hacerlo, en este caso a partir de su publicación, por lo tanto, tratándose de disposiciones generales no puede estimarse que, al no haber impugnado una anterior de contenido similar o igual, la nueva disposición que la reitera no se puede impugnar por haberse consentido su contenido.

**SEXTO.-** Previamente al estudio de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora y su contestación por parte de las demandadas, que cuentan con legitimación para intervenir en la presente controversia constitucional, es necesario hacer diversas precisiones, a saber, las características de este medio de control constitucional, la función que corresponde a la Suprema Corte al estudiar asuntos de esa naturaleza y las reglas técnicas con las que debe cumplir al pronunciar la sentencia correspondiente.

En cuanto al primer punto se tiene presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su parte orgánica, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la

Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y, en lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, prevé las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes jurídicos anteriores.

El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico. Al respecto debe señalarse que a partir de enero de mil novecientos noventa y cinco, en que entraron en vigor las reformas constitucionales al artículo 105 Constitucional, entre otros, la Suprema Corte fue afinando el criterio para determinar lo que constituía la materia de las controversias constitucionales. Aunque propiamente no se puede hablar de etapas históricas, por la variedad de fechas en que se emitieron los fallos respectivos, sí se pueden distinguir cuatro criterios que reflejan esa afinación y que podrían distinguirse de la siguiente manera:

- 1o. En la controversia constitucional sólo pueden plantearse problemas de invasión de esferas. Al respecto resultan ilustrativas las siguientes tesis, que si bien en su parte medular se refiere a otro tema, sustenta con claridad el criterio apuntado:

*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VIA IDONEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente el criterio de que la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar sentencias que recaigan en los juicios o procedimientos de los que conocen los órganos jurisdiccionales, ya que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que en la controversia constitucional sólo puede plantearse contravención a disposiciones fundamentales por invasión o transgresión de los ámbitos competenciales que dichas disposiciones establecen en favor de cada uno de los respectivos niveles de gobierno. Consecuentemente, por mayoría de razón, los actos emitidos en cumplimiento de requerimientos formulados por los órganos del Poder Judicial Federal en el procedimiento de ejecución de sentencias de amparo, no pueden ser impugnados en vía de controversia constitucional pues, en términos del artículo 105 de la Ley de Amparo que rige el citado procedimiento, cuando cualquier autoridad sea requerida por los órganos jurisdiccionales de amparo, tiene la ineludible obligación de cumplir en los términos requeridos; por tanto, el análisis de la constitucionalidad de los actos que emitan las autoridades demandadas en cumplimiento de una sentencia de amparo o de un requerimiento de un Juez de Distrito tendiente a lograr dicho cumplimiento, no puede realizarse en la vía de controversia constitucional, máxime cuando la autoridad que se sienta agraviada por la citada resolución tiene a su alcance los medios de defensa previstos en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Controversia constitucional 17/97. Ramón Galindo Noriega y Jesús Alfredo Delgado Muñoz, en su carácter de Presidente Municipal y Secretario, respectivamente, ambos del Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua, contra el Congreso del Estado de Chihuahua. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.*

*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURIDICA DE ESTA ACCION ES LA PROTECCION DEL AMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVE PARA LOS ORGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaren entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se*

refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

- 2o. El segundo criterio que amplía el anterior, establece que a la Suprema Corte sólo le corresponde conocer, en controversias constitucionales, de violaciones a la Constitución General de la República, careciendo de competencia para conocer de planteamientos contra actos a los que sólo se les atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a Leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados. El anterior criterio aparece claramente expuesto en la siguiente tesis:

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.** Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados.

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carezo Rivas.

- 3o. Un criterio más amplio se dio cuando se consideró que también es materia de la controversia constitucional el estudio de violaciones indirectas a la Constitución, aunque con la limitante de que están vinculadas de modo fundamental con el acto o ley reclamados. Ilustra el anterior criterio la tesis que se reproduce a continuación:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomos: V, Abril de 1997

Tesis: P./J. 23/97

Página: 134

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTEN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.** Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.

Controversia constitucional 6/96. Alfonso Vázquez Reyes y Margarito Solano Díaz, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico del Municipio de Asunción Cuyotepeji, Distrito de Huajuapam, del Estado de Oaxaca, contra el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal del propio Estado. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

40. Finalmente, en lo que puede considerarse como el criterio que hoy es reconocido mayoritariamente por la Suprema Corte es el consistente en que en la controversia constitucional pueden examinarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, así como que ello incluye, de manera relevante, el bienestar de la propia persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder. Las tesis correspondientes expresan:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: X, Septiembre de 1999*

*Tesis: P./J. 98/99*

*Página: 703*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL.** *Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquella, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.*

*Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: X, Septiembre de 1999*

*Tesis: P./J. 101/99*

*Página: 708*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER.** *El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente*

*del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.*

*Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

En consecuencia, es de concluirse que la pretensión de los medios de control constitucional es la salvaguarda del orden primario o total, a través de la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, pues las hipótesis de control contempladas en la Carta Magna permiten que los actos de autoridad, provenientes tanto de la Federación como de las entidades que la componen, puedan ser anulados por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, en este caso la Suprema Corte, en ejercicio de una función de orden constitucional.

Ahora bien, el cometido de este Alto Tribunal al resolver controversias constitucionales, cuando exista interés jurídico, consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional, lo cual se logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Carta Magna otorga o reserva para la parte actora, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, con una violación a la Constitución, sea en su parte orgánica como en la dogmática.

Las anteriores consideraciones se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro que, en su parte conducente, señala:

*La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica. [...]*

*Debemos fortalecer el Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. [...]*

*En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte. [...]*

*Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. [...]*

*Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una*

reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

*Las Controversias constitucionales.*

*El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.*

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

*El gran número de Organos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.*

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

Por su parte, el artículo 105, fracción I, constitucional dispone:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un municipio;
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte

de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

*En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

En la parte que interesa, se advierte que el precepto constitucional prevé que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con motivo de disposiciones generales o actos, se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cuando alguno de estos órganos federales estime vulnerada su esfera de competencia otorgada por la Constitución Federal o bien cuando planteen o se advierta (como se justificará más adelante) que se incurrió en algún tipo de violación a la Constitución, considerada integralmente.

Todo lo anterior, permite concluir que las finalidades de las controversias constitucionales consisten en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación verifique si, en algunos casos, existe invasión a la esfera de competencia de la parte actora (poder, órgano o entidad), a través de la norma o acto impugnado, para de esa manera preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que se otorgan en la Constitución a los poderes, órganos y entidades de los distintos órdenes jurídicos que coexisten en nuestro país y, en otros, si se vulnera en cualquier manera el orden constitucional.

De los argumentos anteriores se desprenden los elementos sustanciales para abordar la segunda cuestión, o sea, la relativa a la función que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver controversias constitucionales. Se observa con claridad que consiste en salvaguardar el orden constitucional, infiriéndose de ello sus posibilidades y sus limitaciones. En cuanto a sus posibilidades puede examinar, con la mayor amplitud, si las normas o actos combatidos violan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cualquiera de sus disposiciones, lo que permite, a través de los artículos 14 y 16 de esa Carta Fundamental, garantizar el respeto de todo el orden jurídico nacional, pues es factible que por violación de una norma jurídica federal o local y de cualquier rango, se vulneren las disposiciones constitucionales citadas.

En esa labor puede acontecer que las disposiciones constitucionales sean claras y, por lo mismo, de fácil e indiscutible aplicación; pero también puede suceder que se tenga que acudir a la interpretación de la norma constitucional que se estima violada, para desentrañar su contenido y ello exigirá que se expresen los razonamientos idóneos que lo demuestren.

De lo anterior se infieren las claras limitaciones de la Suprema Corte en el cumplimiento de su función. No le corresponde arrogarse atribuciones que le corresponden al Poder Reformador de la Constitución, como tampoco al Poder Legislativo, a los Estados o a los Municipios. Le toca juzgar de los actos y leyes combatidos e incluso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución, deberá señalar "los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que no puede interpretarse en el sentido de que sustituya a las autoridades demandadas y haga lo que a ellas corresponde conforme a sus atribuciones.

En esta línea de pensamiento puede ocurrir que lo que se cuestione en un asunto por alguna de las partes sea, implícitamente, el propio precepto constitucional que debe aplicarse por considerar que resulta obsoleto o por algunos otros motivos de carácter económico, político, social o de alguna otra naturaleza. En estos casos la Suprema Corte no puede suplantar al Poder Reformador de la Constitución y decidir, de modo directo o tácito, si la norma constitucional es incorrecta. Si se trata de una disposición vigente y cuyo contenido no ofrece lugar a dudas, la primera en respetarlo debe ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues de obrar de modo distinto estaría introduciendo un perverso mecanismo contrario al estado de derecho, a saber, que el órgano encargado de salvaguardar la supremacía de la Constitución fuera el que la violentara, colocándose por encima de la misma y suplantando al Poder Reformador de la Constitución, que es el único que puede cumplir con esa función y cuyas características, complementadas por los requisitos especiales de votación, para esos casos, garantizan que quienes lo integran, como representantes de la Federación y de los Estados, consideran conveniente reformarla por las razones que les hayan resultado convincentes.

El último punto que conviene precisar es el relativo a las reglas técnicas que debe cumplir la Suprema Corte al dictar sentencias en controversias constitucionales. El problema está claramente resuelto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución. Dicen: "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada". "En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".

Aunque las disposiciones son especialmente claras conviene sistematizarlas en lo que serían tres reglas claras que deben cumplirse al dictar sentencias en asuntos de esta naturaleza: 1) corregir errores en las citas de los preceptos; 2) examinar integralmente los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada; 3) suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Se trata, consecuentemente, de reglas tan elásticas que bien pueden interpretarse en el sentido de que si la Suprema Corte advierte una violación a la Constitución que no se hubiere propuesto por el accionante, ella puede examinarla oficiosamente al suplir la demanda. Por mayoría de razón lo mismo puede hacer si existen algunos planteamientos que, por sí mismos, también pudieran prosperar.

De acuerdo con el análisis realizado de las dos cuestiones anteriores, este mecanismo revela que el legislador ordinario, al reglamentar la norma constitucional, consideró de tal importancia que la Suprema Corte determinara si se respetó el orden constitucional por las normas o actos impugnados, que determinó que lo hiciera sin las limitantes que podrían seguirse de citas equivocadas de preceptos, presentaciones confusas que dificultaran advertir lo efectivamente planteado o, finalmente, carencias o deficiencias que pudieran advertirse en la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Para confirmar estas conclusiones se transcriben algunas tesis que se han sustentado tanto en cuanto a la suplencia de la queja deficiente en general o en diversas materias, como en cuanto a las referidas expresamente a las controversias constitucionales:

*SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONSISTE EN EXAMINAR CUESTIONES NO PROPUESTAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE RESULTEN FAVORABLES O DESFAVORABLES PARA QUIEN SE SUPLE. La figura de la suplencia de la queja prevista en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, tanto en relación con el juicio de garantías, como con los recursos que en aquélla se establezcan, consiste, en esencia, en examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente, en sus conceptos de violación o en sus agravios, respectivamente, que podrían resultar favorables, independientemente de que finalmente lo sean. Técnicamente resulta absurdo entender que sólo debe suplirse cuando ello favorezca a quien se le suple, puesto que para determinar si procede la suplencia tendría que examinarse previamente la cuestión relativa, lo que implicaría necesariamente haber realizado esa suplencia. Por consiguiente, es suficiente la posibilidad de que el análisis de un problema no propuesto pudiera resultar benéfico para que se deba suplir, realizando el análisis correspondiente.*

*Amparo directo en revisión 182/2000. Duly Esther Ricalde Quijano. 2 de junio del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez.*

*SENTENCIAS DE AMPARO. PRINCIPIOS BASICOS QUE DEBEN OBSERVAR LOS JUECES Y MAGISTRADOS PARA RESOLVER COHERENTEMENTE TODAS LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN JUICIO, SALVO LOS CASOS EN QUE ELLO RESULTE INNECESARIO. El artículo 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece la obligación de los Jueces de resolver todas las cuestiones que hayan sido debatidas en juicio, la cual resulta aplicable supletoriamente a los tribunales de amparo. Lo anterior, en virtud de que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales regula, en su capítulo X, la forma de dictar las sentencias en los juicios de garantías, conforme a los siguientes principios básicos: a) relatividad de los efectos de dichos fallos; b) suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda y de los agravios en los recursos que establece la ley; c) fijación clara y precisa del acto reclamado, de las pruebas conducentes a demostrarlo, de los fundamentos legales y de los puntos resolutivos en los que se concrete el acto o actos por los que se sobresea, conceda o niegue el amparo;*

*d) apreciación del acto reclamado tal como haya sido probado ante la autoridad responsable; e) corrección de los errores que se adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados; y f) el de sancionar con multa la promoción frívola de los juicios de amparo y la omisión de rendir informes por parte de las autoridades responsables. Las reglas y principios descritos tienen el objetivo de asegurar a los gobernados una tutela de sus garantías individuales congruente, completa y eficaz. En tal virtud, la obligación establecida en el artículo 351 invocado para que los Jueces resuelvan íntegramente las cuestiones que se les plantean, lejos de ser contraria al espíritu de la Ley de Amparo, está en armonía con ella y debe aplicarse supletoriamente a los juicios de garantías, debiéndose en éstos emitir las sentencias respectivas examinando y solucionando todas las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión, de lo que se sigue que en los casos de inoperancia de los conceptos de violación o agravios, en los que no proceda suplir su deficiencia o de causas de improcedencia fundadas,*

con su estudio y resolución se agota la necesidad señalada y, por lo mismo, no deben hacerse pronunciamientos de fondo.

Amparo en revisión 458/2000. Compañía Tratadora de Aguas Negras de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. 24 de marzo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ernesto Martínez Andreu.

*SUPLENCIA EN LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, IMPLICA UN EXAMEN CUIDADOSO DEL ACTO RECLAMADO. El artículo 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo, establece que las autoridades que conozcan del juicio de garantías deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos previstos en la propia ley, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Este dispositivo no puede ser tomado literalmente, pues si así se hiciera, su contenido se volvería nugatorio habida cuenta que contra los actos de autoridad arbitrarios e ilegales, el agraviado siempre podrá defenderse a través del juicio constitucional, de manera que la indefensión prevista nunca se presentaría; en cambio, una saludable interpretación del citado numeral permite sostener que la suplencia en la deficiencia de la demanda, ha lugar cuando el examen cuidadoso del problema que se plantea hace patente que la responsable infringió determinadas normas en perjuicio del quejoso, quien como consecuencia de ello, quedó colocado en una situación de seria afectación a sus derechos que de no ser corregida, equivaldría a dejarlo sin defensa.*

Amparo directo 7010/85. Adelina Toledo Arcos. 25 de junio de 1986. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Carlos Gerardo Ramos Córdova.

Sobre las anteriores tesis debe destacarse que si las mismas son en materia de amparo, por mayoría de razón, son aplicables en un medio que tiende a salvaguardar el orden constitucional, como se ha justificado ampliamente.

Las tesis redactadas en controversias constitucionales dicen:

*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCION EN CONTRA DE LOS ACTOS PREVIOS A LA RESOLUCION DE UN PROCEDIMIENTO, NO IMPIDE SU ANALISIS, SI LA ACCION ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCION DEFINITIVA. La improcedencia de la acción en relación con el acto que da inicio a un procedimiento, no representa un impedimento para entrar al análisis de las cuestiones relativas a dicho procedimiento, desde su inicio, en tanto que si la acción es procedente en cuanto a la resolución, podrá analizarse la constitucionalidad de todos los aspectos que se relacionen tanto con la propia resolución como con las etapas previas, atendiendo al principio de suplencia que establecen los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a las controversias constitucionales.*

*Controversia constitucional 32/97. Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México. 22 de febrero de 1999. Mayoría de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.*

*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTION EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.*

*Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.*

*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CASO EN QUE PROCEDE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de la*

*Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se desprende que, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, podrá suplirse la deficiencia de los agravios; por tanto, si en el escrito por el que se interpone el recurso de reclamación se señala como auto recurrido el de formación, registro y turno del asunto, siendo que lo que se pretende impugnar, cuando así se desprenda del análisis integral de los agravios expresados, es la admisión de la demanda de controversia, procede entonces, con apoyo en los dispositivos en cita, suplir la deficiencia de los agravios a fin de analizar la cuestión efectivamente planteada y, por consecuencia, tener como auto recurrido el del Ministro instructor que admite a trámite la demanda y no el de Presidencia que únicamente da seguimiento formal a la instancia, pero sin calificar sobre su admisión.*

*Recurso de reclamación 103/97, relativo a la Controversia Constitucional 25/97. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla. 3 de diciembre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.*

**SEPTIMO.-** En la demanda se impugnan 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** del veinticuatro de mayo de dos mil uno, observándose que en su primera parte, los conceptos de invalidez se reducen, en esencia, al planteamiento de problemas de legalidad, ya que en estricto derecho sólo implican el cotejo de los preceptos reglamentarios de mérito con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; sólo de manera tangencial o indirecta se examinan cuestiones de constitucionalidad desprendidas del artículo 89, fracción I, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. No se pasa por alto que en un examen literal de la demanda de controversia constitucional, no obstante que se hace referencia al marco constitucional que rige en materia de energía eléctrica, los planteamientos específicos de inconstitucionalidad se refieren a que el Poder Ejecutivo Federal, a través de su Titular, el Presidente de la República invadió la esfera de competencia del Poder Legislativo Federal. Sin embargo, 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, se entra al estudio de lo que se considera la cuestión efectivamente planteada, supliendo la deficiencia de la demanda y contestación, a saber, si los preceptos impugnados implican la violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución, por violar los artículos 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 las normas constitucionales que establecen el marco supremo que rige todo lo relacionado con la energía eléctrica.

Esta Suprema Corte de Justicia, al examinar problemas como el aquí planteado en controversias constitucionales, es un tribunal constitucional que conforme al artículo 105 del Código Político reformado en diciembre de 1994, tiene a su cargo el control de la regularidad constitucional, para lo cual se le otorgan facultades que tienen por objeto dirimir las cuestiones que surjan entre los poderes de la Unión, así como los diferendos jurídicos entre Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios que obstaculicen el funcionamiento del sistema federal; y para lograr ese cometido es lógico que este Tribunal no quede enmarcado o circunscrito, al estudiar y resolver las controversias de este tipo, a una litis propia de legalidad, ya que si se le encomienda velar por la supremacía del orden constitucional debe partir de este cuerpo fundamental si se hace necesario, para el estudio integral de la acción propuesta.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el considerando sexto de esta resolución, en el que se examinan las características fundamentales de las controversias constitucionales, se advierte que, conforme a las interpretaciones que ha ido formulando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ellas no sólo se puede plantear la invasión de esferas, sino todo lo que implique algún atentado contra la Constitución en su integridad, así como al dictar sus sentencias debe sujetarse a lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria relativa y que ha sido ampliamente mencionada.

Por tanto, en ejercicio de las atribuciones que el Constituyente le ha otorgado, este tribunal constitucional, para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos reglamentarios impugnados, considera necesario conectar el problema con los artículos constitucionales que establecen las líneas fundamentales sobre el sector de energía eléctrica y, partiendo de ahí, pasar al examen de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, exclusivamente en los temas planteados que son el autoabastecimiento y la cogeneración, para poder, así, formular un juicio de valor constitucional respecto de las disposiciones impugnadas cuya invalidez se demanda.

De acuerdo con las reglas anteriores, debe considerarse que es medularmente fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 89, fracción I, de la Constitución, en virtud de que el Decreto impugnado va más allá de las disposiciones jurídicas que pretende reglamentar, interpretadas conforme a las normas constitucionales que regulan la materia de Energía Eléctrica.

Los preceptos cuestionados señalan:

*Artículo 126 ...*

*Los permisionarios que tengan excedentes de capacidad podrán poner a disposición de la Comisión la capacidad fuera de convocatoria, en los términos de la fracción II del artículo 135 y atendiendo a lo previsto en el artículo 124.*

*Para los efectos del párrafo anterior se entenderá por excedente la capacidad sobrante del permisionario una vez satisfechas sus necesidades.*

*“Artículo 135 ...*

*I.- ...*

*II.- Con los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, conforme a las metodologías que expida la Secretaría, según la modalidad que se trate, la Comisión podrá celebrar convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho, atendándose a lo siguiente:*

*a) Hasta por 20 MW cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW;*

*b) Hasta con el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW, y*

*c) Hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración.*

*El porcentaje que se establece en el inciso b) anterior podrá ser modificado por la Secretaría, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y a nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.*

*III.’ ...*

*...*

*La Comisión sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes. Los convenios a que se refieren las fracciones II y III de este artículo que celebre la Comisión con permisionarios que sean entidades de la Administración Pública Federal, o bien, personas morales de las que formen parte dichas entidades, se sujetarán a lo previsto por la Ley y este reglamento, en particular lo señalado por el artículo 126.*

*Los términos y condiciones de los convenios a que se refiere este artículo deberán celebrarse de manera equitativa y no discriminatoria para todos los permisionarios. Asimismo, se deberá atender lo dispuesto por el artículo 76 de este reglamento.*

Para estar en posibilidad de demostrar el indebido ejercicio que de su facultad reglamentaria hizo el Presidente de la República al reformar y adicionar los artículos 126 y 135 del Reglamento en estudio, conviene examinar la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, atendiendo a como son reguladas por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en su artículo 36, fracciones I y II. Al respecto, debe tomarse en consideración que los artículos 25, 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal, establecen:

*“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 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.*

*“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

*“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*

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

*“Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

*“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.*

*“La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas,*

*comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*

*“La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.*

*“Artículo 27.- ...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”.*

En cuanto al párrafo transcrito debe destacarse que formó parte expresa de la demanda, como puede observarse en el resultando segundo de esta sentencia, en donde aparece que fue el punto de partida del razonamiento de inconstitucionalidad del Decreto combatido.

Ahora bien, del párrafo referido aparecen con toda claridad los siguientes principios:

- 1.- Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. Como se ve, no es sólo la prestación del servicio público lo que es exclusivo de la Nación, sino todas las operaciones especificadas, cuando lo tengan por objeto.
- 2.- En esta materia, o sea la mencionada en el punto anterior, no se otorgarán concesiones a los particulares.
- 3.- En esta materia la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

*“Artículo 28.- ... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La 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”.*

Resulta importante destacar, en lo que se refiere a la parte transcrita del artículo 27 constitucional, algunos aspectos del proceso reformador que culminó con su adición porque de ahí pueden, válidamente, desprenderse los fines que, a través de ellos, persigue el Constituyente.

*En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el martes 25 de octubre de 1960”, se dio lectura a una iniciativa del Ejecutivo de la Unión, redactada en los siguientes términos:*

*Que la nación será la única propietaria de la energía eléctrica, fuente vital para su futuro desarrollo... Las crecientes demandas de energía eléctrica en la agricultura, en la industria, en las comunicaciones y transportes, así como en las diversas actividades económicas de la población urbana y rural nos imponen la tarea indeclinable de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento.*

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

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

*Sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el miércoles 26 de octubre de 1960, primera lectura al dictamen.*

*Comisiones unidas, Primera de Puntos Constitucionales e industria eléctrica.*

*Consideraciones.*

*La reforma consistente en substituir el régimen de concesiones a particulares, para generar, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica al país, que tenga por objeto la prestación de servicios públicos, por otro en que el Estado explote y aproveche los recursos naturales para la industria eléctrica con fines de beneficio colectivo.*

*Tres puntos operan como fundamento de la reforma propuesta:*

- a) Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con su ritmo actual de crecimiento;*
- b) El destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio colectivo; y*
- c) Servicios públicos básicos prestados preferentemente por el Estado.*

*Los requerimientos del país en materia eléctrica aumentan aceleradamente, tanto por el crecimiento de la población como por la mayor demanda producida por la industrialización y la tecnificación de la agricultura.*

*Por la relación que existe entre el desarrollo del país y el mayor volumen de electricidad disponible, es explicable que el propio Estado dirija su actividad hacia la estabilidad, ampliación y mejoramiento de los servicios eléctricos, congruente además con nuestra legislación revolucionaria, que ha hecho prevalecer el interés social sobre el particular, es preferible encomendar a la gestión pública la prestación de los servicios eléctricos, si ello redundará en beneficio de la colectividad.*

*Esto no significa que la generación y el aprovechamiento de la energía eléctrica se convierta en monopolio del Estado.*

*Sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el jueves 27 de octubre de 1960, se dio segunda lectura al dictamen.*

*El C. Brena Torres:*

*Con la reforma constitucional, el gobierno federal estará capacitado para garantizar al pueblo de México que el propósito de proveer de fluido eléctrico a la comunidad, no tendrá más restricciones que las derivadas de nuestra propia capacidad de producción y de los medios económicos, técnicos y humanos disponibles.*

*La industria eléctrica debe ser contemplada en un grado de interés nacional, por lo tanto, con planeación de largo alcance.*

*Creo necesario ahondar en la interpretación del proyecto para evitar confusiones. Este no prohíbe a la iniciativa privada generar y aprovechar su propia energía eléctrica; debe entenderse, por ejemplo, que es lícito que en una finca rústica, en una industria, en un hospital o en una sala de espectáculos, el propietario o poseedor puede hacer instalación para generar y aprovechar el fluido que produzca. La esencia de la reforma consiste en que solamente la nación, a través de su expresión jurídica, que es el Estado, puede generar, transformar y distribuir la energía eléctrica "como servicio público".*

*México ha penetrado en la etapa de su electrificación y el progreso creciente del país está demandando mayores volúmenes de fluido para el confort, para las necesidades industriales y para la tecnificación de la agricultura. Atender la demanda del fluido eléctrico es, por tanto, un imperativo inaplazable para el Estado.*

*De aprobarse el nuevo párrafo, quedarán expresados dos conceptos jurídicos que aunque complementarios, son distintos. Uno de ellos, el relativo a que en el futuro no se otorgarán concesiones a los particulares y que la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines'.*

*Ha habido una serie continuada de esfuerzos del Gobierno Federal por reglamentar y mejorar el suministro de energía eléctrica en busca del bien colectivo; estos frutos serán más firmes si el Estado se encarga de ser directamente el prestador del servicio.*

*El C. Mena Brito:*

*La industria eléctrica requiere una planeación compleja teniendo en cuenta que dicha fuente de riqueza no consiste únicamente en instalar plantas termológicas o hidroeléctricas, sino en el análisis de los elementos que influyen en su desarrollo y en la cuantificación de los futuros de energía y de la magnitud de la obra que aún tienen que realizarse en materia de electrificación.*

*El C. Olivo Monsiváis:*

*Sabido es que el régimen de Porfirio Díaz trató de incrementar en el país la industria, pero por falta de capital mexicano, en una nación que confrontó problemas económicos heredados de la Colonia, tuvo que recurrir al capital extranjero, y así fue como a base de concesiones en este ramo,*

*la industria eléctrica, se establecieron en el país las primeras compañías extranjeras, a fines del pasado siglo.*

*El momento nos era propicio: se demandaba multiplicar nuestro esfuerzo en nuestro propio beneficio. Era urgente engrandecer nuestras fábricas para producir más, instalar nuevas factorías, abrir nuevas fuentes de trabajo; pero, esto fue imposible porque carecimos de la*

energía

eléctrica.

*El gobierno de la República dio un impulso generoso a la Comisión Federal de Electricidad, quien, con un programa inteligente, adquirió plantas móviles de los Estados Unidos, así como el material indispensable para sus fines, y logró aliviar en gran parte la situación.*

*Todos estos hechos, todo este pasado histórico, que revela la contienda de un pueblo por buscar su independencia económica, nos da también la convicción de la impotencia de las empresas privadas para satisfacer los grandes objetivos de nuestro pueblo en marcha.*

*Algunos sociólogos y economistas han dicho: que sabiendo el número de kilowatts que puede producir una colectividad, se puede exponer su índice de adelanto económico social.*

*Se ha dicho que el gobierno pretende socializar la industria eléctrica y que debería pasarla a la dirección de la iniciativa privada. A esto contestemos con los hechos irrefutables de la historia, cuando comparamos la actividad de la Comisión Federal de Electricidad, floreciente y eficaz, con la actuación torpe de las compañías privadas que no supieron responder a la demanda de México para ayudar a multiplicar las fuentes de producción. Tenemos que concluir que este tipo de empresas deben de estar reguladas y dirigidas por el Estado.*

*En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el martes 8 de noviembre de 1960, se dio primera lectura al dictamen, emitido por las comisiones, en relación con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el senado.*

*"Comisiones unidas de industria eléctrica y de estudios legislativos.*

*"Las Comisiones dictaminadoras de la H. Cámara colegisladora, por su parte, consideran que tres razones esenciales operan como fundamento de la adición:*

*1o. Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con el ritmo actual de crecimiento;*

*2o. El destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio colectivo, y*

*3o. El concepto de que los servicios públicos básicos deben ser prestados preferencialmente por el Estado, ... los recursos que sirven por ahora para la generación de energía eléctrica son principalmente el agua, el petróleo y el carbón que son propiedad de la nación, el aprovechamiento que se haga de esos recursos para la generación de energía eléctrica por la nación, no significa que se convierta en monopolio del Estado, puesto que las distintas actividades que entrañan ese aprovechamiento sólo se justifican por aquél cuando se destine a la prestación de un servicio público.*

*En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 15 de noviembre de 1960, se dio segunda lectura al dictamen.*

*El C. Pérez Ríos Francisco:*

*La energía eléctrica es el nervio vital de todos los países del mundo; la energía eléctrica, en manos del gobierno revolucionario, tendrá como resultado una mayor industrialización de nuestra patria, una razonada industrialización de nuestra patria. Fundamentalmente se romperá el círculo vicioso; se llevará primero la energía eléctrica a los lugares que sea necesario, para que esos lugares se industrialicen, crezcan y hagan más grande a México.*

*El C. Gándara Barona Adolfo:*

*México, hasta el 27 de septiembre del año actual en que se consumó la nacionalización de la industria eléctrica, contemplaba este aspecto: solamente tenía cerca de 2.370,000 kilowatts instalados, sirviendo escasamente a la mitad de la población mexicana. Y de esta cantidad de maquinaria eléctrica instalada, solamente el 45 por ciento se encontraba en manos de empresas extranjeras: la Mexican Light and Power Co., y la Impulsora de Empresas Eléctricas, que es el nombre mexicano de la Mexican Foreign Power Co. ... en ese instante de la nacionalización dos aspectos fundamentalmente graves y que son los siguientes: primero, la fuga constante y creciente de dinero, fuera del país, en forma de utilidad de las empresas extranjeras, que estaba saliendo año con año.*

*El otro aspecto es que siendo la energía eléctrica un fluido importante, estaba siendo aprovechado por empresas extranjeras para frenar a nuestro país. Por el año de 1950, muchos de ustedes seguramente recuerdan que la Compañía de Luz de México estableció restricciones extraordinariamente grandes en la América Central, al grado de que en México no permitía que se instalara un pequeño motor para la industria; tampoco permitía que el alumbrado público de la ciudad se estableciera durante todo el tiempo necesario, sino que recurría al procedimiento de los apagones. Esos dos aspectos justifican la actitud del señor Presidente de la República de nacionalizar la industria eléctrica. ... Pero la nacionalización de la electricidad implica serios problemas que deben atenderse con urgencia; esos problemas son los siguientes: Primero, México debe cubrir los compromisos contraídos con la nacionalización de la electricidad. Segundo, México necesita planear la industria eléctrica del servicio público a largo plazo, aprovechando los recursos que nos han entregado las empresas.*

*El C. García Castillo José:*

*“Pues viendo hacia el futuro, las obligaciones mínimas a cumplir, son las siguientes:*

- 1. Una planeación rápida, técnica y económica para organizar y dirigir un sistema interconectado eléctrico nacional.*
- 2. Reacomodar las funciones e instalaciones adquiridas, para evitar las contraposiciones técnicas existentes, aumentar la productividad y hacer que el costo del producto sea más benéfico para la nación...*

Por otra parte, del artículo 25 constitucional aparece que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y la riqueza permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; que al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

Finalmente, el artículo 28 del mencionado Código Político, establece en la parte conducente que existen áreas estratégicas que corresponden a las funciones del Estado de manera específica, señalando entre otras la industria eléctrica.

De la relación armónica de estos tres preceptos constitucionales aparece que específicamente en la materia de energía eléctrica corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer dicha energía que tenga por objeto la prestación de servicio público subrayando el Constituyente que en esa materia no se otorgarán concesiones a los particulares y que la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Si a lo anterior se agrega que como se puso de manifiesto en el examen de la iniciativa presidencial correspondiente a la adición al artículo 27 constitucional, se estableció con claridad que la esencia de la adición consiste en que solamente la Nación puede intervenir en las cuestiones de la energía eléctrica, pero específicamente como servicio público y que, de ninguna manera, puede entenderse que la iniciativa privada tenga prohibición para generar y aprovechar su propia energía eléctrica, debe considerarse que el artículo 27 constitucional en la parte examinada, en relación con los artículos 25 y 28 del mismo Magno ordenamiento, permiten que la iniciativa privada pueda generar su propia energía eléctrica; lo único que no puede hacer, conforme a la Constitución, es prestar el servicio público de energía eléctrica y realizar las operaciones especificadas con ese fin, función que está reservada exclusivamente al Estado Mexicano a través de los organismos correspondientes. Al respecto debe añadirse que en el caso a estudio resulta irrelevante entrar al análisis de lo que debe entenderse por servicio público, puesto que los problemas debatidos se refieren a los excedentes de los autoabastecedores y cogeneradores que pueden venderse a la Comisión Federal de Electricidad, que es el organismo que constitucionalmente presta el servicio público. Esto significa que nada se cuestiona en cuanto a que los autoabastecedores y cogeneradores pueden generar energía para sí mismos, sino que lo discutido es si sus excedentes, conforme a lo dispuesto en el Decreto combatido, pueden venderse a esa Comisión y si ello respeta las reglas establecidas en la Ley del Congreso interpretada conforme a la Constitución.

Lo anterior significa que puede suceder que aquellas personas que generan su propia energía eléctrica tengan sobrantes o excedentes de lo que es propio de su consumo; en tal situación, esta Suprema Corte estima que resulta congruente la interpretación conforme a las normas constitucionales antes señaladas de que ese sobrante o excedente pueda ser vendido a la Comisión Federal de Electricidad para que ésta preste el servicio público, pero siempre y cuando sea en tal cantidad que de ninguna manera se desnaturalice el carácter de autoconsumo que es propio de esas figuras.

Desde este punto de vista, lo establecido por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica debe interpretarse en el sentido apuntado en lo que se refiere a los siguientes artículos que captan lo fundamental de esta excepción o permisión.

Así, el artículo 3o. en cuanto establece en su fracción I que no se considera servicio público la generación de energía eléctrica para autoabastecimiento y cogeneración; el artículo 36 en la parte que establece que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad otorgará permisos de autoabastecimiento y cogeneración, entendiendo por autoabastecimiento la generación de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país y, por cogeneración, la generación de energía eléctrica prevista conjuntamente por vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos, cuando ésta no se aprovecha totalmente en los procesos que se utilicen para la producción de energía eléctrica o cuando se emplean combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y las limitaciones que la propia Ley establece.

En la presente controversia, la Suprema Corte de Justicia se limita, exclusivamente, al estudio del autoabastecimiento y cogeneración de energía eléctrica por parte del sector privado, ateniéndose al planteamiento de la litis y sin hacer pronunciamiento sobre otras cuestiones que derivan de la Ley.

Dada esta limitación con motivo de la litis planteada, debe considerarse que tanto la cogeneración como el autoabastecimiento y la venta de los excedentes a la Comisión Federal de Electricidad, coincide

en armonía con lo establecido en la Constitución, pero debe hacerse notar de manera relevante que aunque la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no establece numéricamente ningún porcentaje de tales excedentes de producción de energía eléctrica, se entiende que solamente pueden vender a la Comisión Federal de Electricidad, los excedentes de lo que ocupan las personas que se autoabastecen o cogeneran, esto es, los excedentes que no alteran la naturaleza de lo que implican esos tipos de generación, o sea cantidades razonablemente reducidas que no significan que bajo la apariencia de autoabastecimiento o cogeneración, se genera en forma significativa energía para el servicio público, pues con ello se estaría burlando el artículo 27 de la Constitución y los demás preceptos del propio ordenamiento que, como ha quedado claramente demostrado, determinan, esencialmente, que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público, corresponden exclusivamente a la Nación y no podrán ser concesionadas a particulares.

El artículo 36, fracciones I y II, de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica que se vinculan con el Decreto impugnado, establece:

*ARTICULO 36.- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:*

*I.- De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:*

*a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y*

*b) Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-Bis.*

*II.- De Cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:*

*a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.*

*b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-Bis.*

El precepto transcrito, examinado exclusivamente en cuanto al abastecimiento y cogeneración, que es lo que interesa en el caso, autoriza, fuera del servicio público, a otorgar permisos de producción de electricidad a autoabastecedores y cogeneradores, bajo determinados supuestos que corresponden a la naturaleza de cada uno de ellos. Al respecto, debe destacarse que la interpretación de ese dispositivo, se debe hacer atendiendo al artículo 27 constitucional, de tal manera que al hablar de autoabastecedores y cogeneradores no puede admitirse, como se ha dicho, que se trate de figuras jurídicas creadas para burlar el texto constitucional, pudiéndose entender que a través de los permisos que se otorguen o del sistema que se aplique en cuanto al régimen de venta de excedentes, se establezca una excepción a los principios constitucionales, que han sido explicados, sobre la exclusividad de la Nación en la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, así como la prohibición de otorgar concesiones a los particulares sobre esa materia y el aprovechamiento por la Nación de los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. Resulta obvio, al respecto, que no podría establecerse a través del subterfugio de un permiso de autoabastecimiento o de cogeneración o de un convenio de adquisición de excedentes, conforme a un reglamento, un sistema que convirtiera prácticamente a los autoabastecedores y cogeneradores en concesionarios del servicio público de energía eléctrica o de alguna de las operaciones

que integran la materia, pues ello se apartaría del claro texto constitucional que la rige. Además, se estaría desnaturalizando lo que significan las figuras jurídicas de autoabastecimiento y cogeneración.

En efecto, ambas figuras, aun cuando presentan diferencias, pues para el otorgamiento del permiso de autoabastecimiento no se exige utilizar un determinado tipo de fuente para la producción de la electricidad, lo que sí ocurre en el caso de los permisos de cogeneración (en que se prevé que la electricidad se produzca conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica o ambos, o con los combustibles producidos en sus procesos industriales), constituyen formas ajenas al servicio público en la medida en que permiten a sus beneficiarios subvenir directamente a sus necesidades, sin perjuicio de que de tener excedentes puedan derivarlo al servicio público a través del organismo establecido para su prestación.

**Los autoabastecedores y cogeneradores tienen en común el autoconsumo**, pues la Secretaría de Energía otorgará permisos de autoabastecimiento o de cogeneración de *“energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas y morales”*, en el primer caso, o cuando la *“electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración”*, en el segundo.

El autoconsumo se justifica por el hecho de que los permisionarios puedan aspirar a obtener ahorros en sus consumos eléctricos, comparativamente con el costo que supone la adquisición de electricidad en el marco del servicio público, pues si pretenden destinar sus producciones eléctricas a sus necesidades de consumo, lo hacen porque con ello obtendrán ahorros en el costo de acceso a la electricidad y si lo anterior no resulta inconveniente para el servicio público, podrán obtener un permiso.

De los objetivos legales de ambas figuras, se desprende que sus producciones de electricidad deben de ser dirigidas a cubrir sus necesidades de consumo, pues la norma indica que toda la producción debe ser destinada al autoconsumo, lo que se traduce en que no es posible destinar solamente una parte de la producción de electricidad de poca significación a este fin.

Entonces, la finalidad primordial de autoabastecedores y de cogeneradores es la de relevar al servicio público de la carga de sus consumos de electricidad, en la medida en que sus procedimientos de generación de electricidad cubran sus necesidades de consumo. En otras palabras, podrán otorgarse a los particulares permisos de generación de electricidad por medios convencionales y no convencionales, cuando dicha producción se destine a la satisfacción de las necesidades de electricidad que los mismos tienen.

De la transcripción del precepto que se analiza se advierte que se prevé que las necesidades de consumo de los permisionarios puedan ser inferiores a la capacidad de sus plantas de generación, lo cual implica la existencia de excedentes de producción o de capacidad pero, lógicamente, en forma tal que no desnaturalicen las figuras de que se trata. La ley admite que pueden existir dichos excedentes, pero lo admite como una excepción a la regla de destino o autoconsumo a la que se ha hecho referencia.

La palabra excedente da la idea de algo superior a lo necesario y si se atiende a que las figuras de autoabastecimiento y cogeneración tienen como finalidad el autoconsumo, debe considerarse que lo que pretendía el legislador al indicar la posibilidad de que se presentaran excedentes era referirse a producciones o capacidades que exceden a lo necesario, que sobran y que resulta absurdo que se desperdicien cuando pueden canalizarse al beneficio colectivo pero sin transformar la naturaleza de los permisos que se examinan.

También se advierte que al establecer las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, se pretende fomentar el autoconsumo, el ahorro de energía proveniente del sector público y la producción de energía más limpia, pero no convertir a aquéllas en un negocio de generación eléctrica, en sí mismo, de lo que se infiere que el margen de excedentes debe manejarse dentro de lo razonable, es decir, como una cantidad mínima respecto de la generada para el fin que por naturaleza corresponde a los autoabastecedores y cogeneradores.

**La reforma a los artículos 126 y 135 del Reglamento** modifica el porcentaje que los autoabastecedores y cogeneradores pueden vender a la Comisión Federal de Electricidad, lo que **implica una reorientación en materia de aprovechamiento de excedentes**.

De acuerdo con la Ley de la materia, los proyectos de autoabastecimiento y cogeneración deben concentrarse principalmente en atender las necesidades de consumo de los permisionarios y reconoce la posibilidad de que exista cierto margen de capacidad excedente que, mientras no sea necesaria para cubrir los requerimientos eléctricos del permisionario, puede ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad, obteniendo un beneficio adicional al de abatimiento de costos. Es cierto que en la ley no se establecen determinadas cantidades respecto de dichos proyectos, pero ello resulta explicable pues los criterios de lo que es autoabastecimiento y cogeneración que se han explicado, suponen la limitación derivada de su propia naturaleza.

La reforma al Reglamento impugnada establece que los autoabastecedores podrán pactar fuera de concurso compromisos de capacidad y adquisición de electricidad hasta por 20 MW, cuando sus plantas tengan una capacidad hasta de 40 MW o hasta por la mitad de su capacidad cuando las plantas tengan

una capacidad total superior; por su parte, los cogeneradores podrán, también fuera de concurso, comprometer y vender la totalidad de sus excedentes, sin perjuicio del tamaño de las plantas de cogeneración.

Las disposiciones impugnadas representan un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas por la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración y se altera el concepto de excedente, pues pasa de ser: "lo que sobra racionalmente después del autoconsumo de la producción" a un sentido "de la capacidad sobrante del permisionario, una vez satisfechas sus necesidades", lo que puede interpretarse como todo lo que se pueda producir y no se consuma. En efecto, al establecer límites más laxos para el caso del autoabastecimiento y al desaparecer los límites de compromiso de capacidades y producciones en el caso de la cogeneración, lo que deriva de la propia naturaleza de ese tipo de permisos y que constituyen la limitación lógica contenida en la ley, interpretada a la luz del artículo 27 de la Constitución, en el párrafo relativo, podrían existir proyectos de autogeneración cuyo destino no sea el autoconsumo, sino la venta de electricidad, lo que, además, implicaría apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución, que regula el autoconsumo y la cogeneración al margen del servicio público.

Por otra parte, el hecho de que el adicionado último párrafo de la fracción II, del artículo 135 autoriza a la Secretaría del Ramo a modificar el porcentaje del 50% establecido para los casos de plantas de autoabastecimiento cuya capacidad total instalada sea superior a 40 MW, "*conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional*", corrobora que en virtud del Decreto impugnado, pueden existir proyectos de autoabastecimiento cuyo destino fundamental sea comprometer la capacidad de generación para la prestación del servicio público, pues dado los términos en los que está redactada la norma se deja un amplio margen de discrecionalidad a la Secretaría, lo que resulta contrario al artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

La referida facultad de modificar la prevención contenida en el artículo 135, fracción II, inciso b, que se otorga a la Secretaría de Energía, implica una remisión incondicional para que esta dependencia, de manera discrecional, varíe la naturaleza jurídica del permiso de autoabastecimiento y del concepto de excedente, prevista en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con clara violación al principio de subordinación a la ley.

No es obstáculo para la conclusión anterior, lo aducido por las demandadas en el sentido de que a la Secretaría de Energía, de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde dirigir la política energética nacional, las actividades de generación de energía y la prestación del servicio público, pues tal conducción debe darse dentro del marco constitucional y legal que rige la materia de energía eléctrica.

El Decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y su medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecida en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que al modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo que, además, implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución y de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Las anteriores consideraciones son suficientes para declarar la inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

**OCTAVO.-** Independientemente de las consideraciones contenidas en el anterior considerando, en las que se ha arribado a la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos por ser violatorios del artículo 89, fracción I, de la Constitución, debe establecerse que los mismos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal, que se han precisado.

Sobre el particular debe destacarse que el Titular del Poder Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, debe atender, de manera prioritaria, a lo establecido en la Constitución como marco supremo de la materia de que se trate. Esto no significa, de ninguna manera, que realice un análisis sobre la constitucionalidad de la ley que pretende reglamentar, lo que se encuentra reservado al Poder Judicial de la Federación y como órgano terminal a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. De lo que se trata es que ante claras disposiciones que aparecen en el

texto constitucional, debe interpretar la ley de conformidad con aquéllas, pues de lo contrario puede violentar, de manera directa, el orden constitucional. En otros términos, si se está en presencia de normas legales emanadas del Poder Legislativo y al reglamentarlas se advierte que las mismas admiten una interpretación opuesta a la Constitución y otra coherente con ella, deben preferir ésta, pues toda autoridad se encuentra sujeta, de manera directa, a la Constitución y no puede, como autómatas, limitarse a atender a la ley como si los cuerpos legislativos pudieran dar el contenido y alcance de las normas constitucionales, aunque ello fuera evidentemente contrario a su contenido expreso.

En el caso a estudio así ha acontecido. Los artículos constitucionales citados establecen, con toda claridad, que la energía eléctrica es área estratégica para la Nación mexicana, que generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público "corresponde exclusivamente a la Nación", que en esa materia no se otorgarán concesiones y que la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para esos fines.

Por consiguiente, si el Titular del Poder Ejecutivo Federal emite normas reglamentarias que permiten que los particulares, bajo la apariencia de autoabastecedores y cogeneradores lleguen a convertirse en generadores de energía eléctrica para el servicio público, lo cual no podrían hacer ni siquiera mediante concesión que se admite en otros servicios públicos, se viola, de manera directa, la Constitución.

El criterio anterior no resulta extraño a este Alto Tribunal. Por ejemplo, al examinar la garantía de audiencia consignada en el artículo 14 de la Constitución, ha establecido que aunque la ley no la establezca en determinada materia, la autoridad administrativa debe acatar directamente la Constitución y otorgarla.

Las tesis relativa dicen:

*AUDIENCIA. CUANDO SE OTORGA EL AMPARO CONTRA UNA LEY QUE NO ESTABLECE ESA GARANTIA, LAS AUTORIDADES APLICADORAS DEBEN RESPETAR ESE DERECHO FUNDAMENTAL DESARROLLANDO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES LEGALES DIRECTAMENTE APLICABLES. De la interpretación de la parte final del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que al condicionarse la validez de los actos privativos a que su emisión se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, se reiteró en ese párrafo la garantía de irretroactividad en la aplicación de las leyes tutelada en el primer párrafo del propio artículo, con el objeto de precisar que todo acto de autoridad cuya finalidad sea modificar en forma definitiva la esfera jurídica de un gobernado, debe sustentarse en las normas sustantivas que se encuentren vigentes al momento de acontecer el hecho que motiva su actuación, es decir, aquel que da lugar a la respectiva afectación, lo que conlleva que al emitirse la determinación, la autoridad debe tomar en cuenta cuáles son las normas vigentes que regulaban el hecho que genera su dictado, sin que la señalada condicionante implique que el respectivo procedimiento o juicio a seguir se deba regir por las normas vigentes al momento de acontecer el hecho que provoca la emisión del acto privativo, pues tratándose de la regulación adjetiva, tanto la autoridad como el gobernado que se vaya a ver afectado por el acto de aquélla, deben sujetarse a las normas vigentes al desarrollarse su sustanciación, por lo que no existe obstáculo alguno para que ante la ausencia de disposiciones directamente aplicables, al tenor de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 14 de la propia Norma Fundamental, con base en lo previsto en el ordenamiento legal afín, la autoridad competente que pretenda reiterar el acto privativo integre un procedimiento en el que respete sus formalidades esenciales.*

*Amparo en revisión 1102/2000. Omar Solano Marín. 24 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.*

*AUDIENCIA. SI SE OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO DE UNA LEY POR SER VIOLATORIA DE ESA GARANTIA, LA AUTORIDAD FACULTADA PARA EMITIR EL RESPECTIVO ACTO PRIVATIVO PODRÁ REITERAR ESTE SI LLEVA A CABO UN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES, AUN CUANDO PARA ELLO NO EXISTAN DISPOSICIONES DIRECTAMENTE APLICABLES. Si se toma en cuenta que el fin que persiguió el Constituyente a través de la garantía de audiencia, fue el de permitir que los gobernados desplieguen sus defensas antes de que las autoridades modifiquen en forma definitiva su esfera jurídica, y no el de impedir que éstas ejerzan las facultades que les fueron conferidas para cumplir con los fines que constitucional o legalmente se les encomendaron, debe concluirse que cuando se declara la inconstitucionalidad de una disposición de observancia general por no prever un procedimiento en el que antes de la emisión de un acto privativo se respeten las formalidades esenciales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el acatamiento del fallo protector, la respectiva autoridad administrativa o jurisdiccional podrá reiterar el sentido de su determinación, siempre y cuando siga un procedimiento en el que el quejoso pueda ejercer plenamente su derecho de audiencia. Ello es así, porque el efecto de la protección constitucional no llega al extremo de impedir el desarrollo de la respectiva potestad, pues permite a la autoridad competente purgar ese vicio antes de su ejercicio, brindando al quejoso la oportunidad de defensa en la que se acaten las referidas formalidades, máxime que en las consideraciones que*

*rigen el respectivo fallo protector no se determinó que la facultad de la autoridad, en sí misma, fuera violatoria de garantías; sin que obste a lo anterior, la circunstancia de que no existan disposiciones directamente aplicables para llevar a cabo el referido procedimiento, pues ante ello, al tenor de lo dispuesto en el párrafo cuarto del mencionado precepto constitucional, la autoridad competente deberá aplicar los principios generales que emanen del ordenamiento respectivo o de uno diverso que permitan cumplir con los fines de la garantía en cita.*

*Amparo en revisión 1102/2000. Omar Solano Marín. 24 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.*

*AUDIENCIA, GARANTIA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27, fracción XI, inciso a), de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal hacerse cargo de la actividad gubernamental en materia agraria, por conducto de la dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; tal atribución se ejerce sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque la constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal.*

*Amparo en revisión 7482/83. Mario Félix Loustaunau. 25 de agosto de 1987. Mayoría de cuatro votos. Disidente y Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.*

Tratándose de controversias constitucionales, el propio Pleno consideró, en casos diversos, específicamente en los que se identificaron con los números 26/99, 9/2000 y 29/2000, que no debía sujetarse estrictamente a la litis planteada y entró directamente al análisis de diversos preceptos constitucionales, para resolver el asunto.

Debe añadirse que en el asunto a estudio resulta ajeno el análisis de la constitucionalidad de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y, por ello, no puede hacerse ningún pronunciamiento al respecto. Sin embargo, ello no impide examinar de modo directo si los artículos reglamentarios cuya invalidez demandó el Congreso de la Unión, se ajustan a las disposiciones constitucionales relativas, puesto que, como se ha establecido en el considerando sexto, el sentido de las controversias constitucionales radica en determinar si las normas generales o actos impugnados se ajustan a la Constitución, aunque sea en relación con los artículos no señalados por el accionante, dadas las técnicas establecidas para la formulación de sentencias en este tipo de asuntos; y la elevada función de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como genuino Tribunal Constitucional de la República, según se le ha reconocido por el propio Poder Reformador de la Constitución, desde las reformas correspondientes de mil novecientos ochenta y ocho, consistente en examinar y resolver si se ha vulnerado o no la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que, por otra parte, entraña, según también se ha justificado en el propio considerando sexto, un estudio estrictamente jurídico sobre lo que la Constitución establece en la materia a debate. Esto significa que los pronunciamientos que se han hecho en éste y en el anterior considerando son totalmente ajenos a la conveniencia económica o política de los principios constitucionales que se han destacado, pues tales cuestiones son ajenas a la competencia de este Alto Tribunal. En otras palabras, la Suprema Corte de Justicia tiene el deber de salvaguardar el orden constitucional derivado de las disposiciones vigentes, sin que toque a ella enjuiciarlas ni mucho menos condenarlas. Ello, en su caso, corresponderá al Poder Reformador de la Constitución. La Suprema Corte no dice si las normas constitucionales son buenas o malas; simplemente señala, de acuerdo con las facultades que la propia Constitución le concede, que si están vigentes deben acatarse por toda autoridad. Apartarse de este principio atentaría contra el estado de derecho que se sustenta, ante todo, en la Constitución.

**NOVENO.-** A mayor abundamiento, debe establecerse que no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y, por otra, que podrían darse necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionaran la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan (según se ha explicado), pero es claro que la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y corresponde, con toda claridad, al órgano previsto en el artículo 135 de la misma y al que podrá acudir con la iniciativa correspondiente que demuestre la necesidad referida.

**DECIMO.-** La declaratoria de invalidez decretada, adquiere efectos generales por tratarse de una disposición general emitida por el Poder Ejecutivo Federal y combatida en esta vía por el Congreso de la Unión, por lo que se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 105, fracción I, inciso c y penúltimo párrafo de la Constitución General de la República, en relación con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria

de la materia, debiendo añadirse que resulta innecesario el examen de las demás cuestiones debatidas, pues cualquiera que fuera el resultado de las mismas no haría variar la conclusión a que se arribó.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.-** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.-** Se declara 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.

**TERCERO.-** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el **Diario Oficial de la Federación**.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del jueves veinticinco de abril de dos mil dos, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Aguinaco Alemán y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la constitucionalidad de los preceptos reglamentarios impugnados y manifestaron que formularán voto de minoría; en virtud de que los señores Ministros Azuela Güitrón, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Presidente Góngora Pimentel estimaron que la invalidez de dichas disposiciones obedece a que son violatorias de los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales, el Tribunal Pleno encargó al primero de ellos la elaboración del engrose relativo; los señores Ministros Castro y Castro, Román Palacios y Silva Meza consideraron que la invalidez se rige por las consideraciones del proyecto y expresaron que formularán voto concurrente. La Ministra Sánchez Cordero razonó el sentido de su voto exclusivamente con las razones contenidas en el considerando octavo. Firman el C. Presidente Genaro Góngora Pimentel, el Ponente Juan Silva Meza, el Ministro encargado del engrose Mariano Azuela Güitrón y el Licenciado Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.- Conste.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Ministro Encargado del Engrose, **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS, JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO, HUBERTO ROMAN PALACIOS Y JUAN N. SILVA MEZA, CON LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2001, PROMOVIDA POR EL CONGRESO DE LA UNION, EN LOS TERMINOS SIGUIENTES:**

Los suscriptores de este voto concurrente estimamos que las consideraciones que sustentan el voto de la mayoría, aunque coinciden con el resultado final del proyecto propuesto por el Ministro Ponente, contienen un desarrollo que nos es difícil compartir, pues parten de suplir la deficiencia de la queja, para interpretar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual desde nuestro punto de vista no refuerza la conclusión a la que se llega tanto por la mayoría como por quienes suscribimos este voto, misma que sustenta la declaración de invalidez.

En la demanda, el Congreso de la Unión precisó qué preceptos constitucionales estimó violados con la emisión del Decreto Presidencial: 49, 73, fracción X, 89, fracción I, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su causa de pedir fue muy clara *"el Presidente de la República se aparta y se excede de lo que debe contener un reglamento federal,... invadiendo con ello la esfera de competencia que la Ley suprema le otorga de forma exclusiva al Congreso de la Unión"*.

Con lo anterior se demuestra que la acción deducida fue una controversia constitucional, donde se reclama la invasión de esferas del actor, en la que no se debe hacer un análisis como si se tratara de un medio de control abstracto de constitucionalidad, pues si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un Tribunal Constitucional y debe velar por la regularidad del orden constitucional, también lo es que debe hacerlo dentro de los cauces que la propia Constitución le señala y en este caso su actuación está limitada por el artículo 105, fracción I, inciso c), en que se basó el ejercicio de la acción, donde existe una litis muy concreta, con conceptos de invalidez precisos y defensas específicas, que no se deben desbordar.

Es cierto que en las controversias constitucionales no rige el principio de estricto derecho y opera una amplia suplencia de la queja y que, ésta, tiene como fin proteger el orden jurídico constitucional, pero no debemos desconocer las limitaciones a dicho principio de la suplencia de la queja, una de las cuales es que no puede hacer procedente, dentro de una controversia constitucional, otro diverso medio de impugnación, es decir no puede darse a este concepto una amplitud tal, que lleve a variar la acción deducida o la litis planteada.

Además, para que proceda suplir la queja, es necesario que los argumentos propuestos no fueran suficientes para hacer prosperar la pretensión de quien los plantea, es por lo anterior que no compartimos

lo dicho por la mayoría en el sentido de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede suplir los planteamientos que, por sí mismos, pudieran prosperar (página 264).

Esta controversia constitucional fue promovida por el Congreso de la Unión, concretamente para combatir el indebido ejercicio de una facultad reglamentaria que invadió su esfera de atribución, materializado en unas disposiciones reglamentarias del Presidente de la República, que violan los artículos 49, 73 fracción X, 89 fracción I y 134 de la Constitución General de la República, es decir, nos encontramos en la hipótesis del artículo 105, fracción I, inciso c), constitucional, consistente en que un Poder de la Unión impugna un acto atribuible a otro Poder, lo que impide pronunciarse, aun implícitamente, sobre un diverso acto que no es materia de la litis, ya que la interpretación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica a la luz de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, necesariamente se traduce en verificar implícitamente, si dicha ley, que no es la norma general impugnada en esta controversia, está de acuerdo o no con el mencionado texto de la Constitución Federal.

De lo anterior también se advierte que, contrariamente a lo señalado por la mayoría, en los conceptos de invalidez se hacen planteamientos de constitucionalidad pues se señalan las razones por las que el Presidente de la República al emitir el Decreto impugnado violó el texto de los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 constitucionales, lo que demuestra que es inexacto que la pretensión de la parte actora se apoye en argumentos de legalidad, como se sostiene en la página 272.

Las consideraciones de la mayoría conducen a la variación de la litis propuesta y de la acción deducida; al ejercicio de un control constitucional abstracto, no solicitado; y en vía de consecuencia, a poner de manifiesto la eventual inconstitucionalidad de tal vez todo el sistema regulatorio en torno a la generación, producción, etc. de energía eléctrica apoyado en diversas normas del sistema jurídico mexicano, de variada jerarquía que, correctas o incorrectas, no han sido motivo de formal cuestionamiento, ya que mediante la acción ejercida, el Congreso de la Unión únicamente solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que calificara la validez constitucional de un ejercicio específico de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, es decir, no solicitó un pronunciamiento directo o indirecto sobre sus propios actos.

Por las razones que se han expresado, disentimos de la mayoría cuando suplen la queja, para confrontar los preceptos reglamentarios impugnados con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, en atención a que desde el punto de vista del proyecto original, en la demanda el Congreso de la Unión claramente expresó su causa de pedir y no es necesario suplir en el aspecto propuesto los conceptos de invalidez, ya que los que planteó el actor son suficientes para declarar la invalidez del Decreto Presidencial impugnado, lo que se corrobora con el hecho de que la justificación del voto de la mayoría se encuentra en las consideraciones del proyecto que sostenemos como voto concurrente, el cual se ajusta a la litis planteada, y si bien es cierto que en la demanda se cita el párrafo sexto del artículo 27 constitucional solamente es como antecedente de las diversas disposiciones legales que rigen la materia de energía eléctrica, pero tal cita del precepto constitucional mencionado, no es el punto de partida para razonar la inconstitucionalidad del Decreto Presidencial impugnado.

En atención a lo anterior, estimamos importante precisar nuestra coincidencia, además de la invalidez constitucional resuelta, con algunas consideraciones de la mayoría, así se comparte el considerando primero en que se sostiene la competencia del Tribunal Pleno para conocer de la controversia constitucional planteada entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, toda vez que ciertamente se actualiza la hipótesis contenida en los artículos 105, fracción I, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

También se conviene en que la demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente en atención a lo expuesto en el considerando segundo.

En relación con el análisis de la legitimación procesal activa, convenimos en que al ser la Comisión Permanente un órgano del Congreso de la Unión, que funciona durante sus recesos, cuenta con legitimación para promover a nombre de éste la presente controversia constitucional, conforme al estudio realizado en el considerando tercero.

Igualmente se comparten las conclusiones a las que se llega en el considerando cuarto, relativo al estudio de la legitimación pasiva, consistentes en que sólo pueden tener el carácter de demandados el Presidente de la República y el Secretario de Energía, por ser quienes emitieron y refrendaron respectivamente el decreto impugnado.

Por último, se coincide en que no se actualiza la causa de improcedencia propuesta por el Presidente de la República y el Secretario de Energía, consistente en que antes de la emisión del decreto impugnado, en el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica ya se preveía la adquisición de la capacidad de energía excedente, hasta por la cantidad de 20 MW, a los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración fuera de convocatoria, y que por lo tanto la parte actora ya había consentido tal disposición la cual en el decreto impugnado sólo modifica la cantidad límite que de

capacidad de energía eléctrica puede adquirir directamente la Comisión Federal de Electricidad entre los particulares con los permisos para generarla.

Como se señala en el considerando quinto, la emisión del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica es un acto distinto de la emisión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del mismo, publicado el veinticuatro de mayo de dos mil uno en el **Diario Oficial de la Federación** y que al tratarse de diversos actos ambos son susceptibles de impugnarse.

Ahora bien, como ya lo anunciamos, las razones que sustentan nuestro voto concurrente para declarar la invalidez del Decreto Presidencial impugnado, se contienen en los considerandos sexto a décimo segundo del proyecto que originalmente se puso a consideración del Tribunal Pleno, destacando que la conclusión a la que llegamos la mayoría, para considerar que el decreto impugnado es inconstitucional, es esencialmente coincidente con la propuesta en el proyecto y que ahora informa la razón de nuestro voto y la que consiste en que es esencialmente fundado el concepto de invalidez en que se propone la violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, ya que el Ejecutivo Federal al emitir el Decreto impugnado fue más allá de las disposiciones legales que pretendió reglamentar, toda vez que desvirtuó la naturaleza jurídica de los permisos de autoabastecimiento y de cogeneración, pues de los objetivos legales de ambas figuras se desprende que sus producciones de electricidad deben de ser dirigidas a sus necesidades de consumo, y si la Ley admite que pueden existir excedentes lo admite como una excepción a la regla de destino o autoconsumo, por lo que la reforma a los artículos 126 y 135 del Reglamento que modifica el porcentaje que los autoabastecedores y cogeneradores pueden vender sin licitación pública, a la Comisión Federal de Electricidad, altera el concepto de excedentes lo que implica una reorientación en materia de aprovechamiento de éstos, lo que trae como consecuencia que la finalidad de la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad (274, 275, 299 a 304).

A continuación se transcriben las consideraciones que sustentan nuestro voto:

**SEXTO.-** Previamente al estudio de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora y su contestación por parte de las demandadas, que cuentan con legitimación para intervenir en la presente controversia constitucional, es necesario precisar la finalidad de este medio de control constitucional.

Con ese propósito se tiene presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su parte orgánica, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y, en lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, prevé las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes jurídicos anteriores.

El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Sirven de apoyo a las anteriores consideraciones las jurisprudencias de este Alto Tribunal que a continuación se transcriben:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: X, Septiembre de 1999*

*Tesis: P./J. 95/99*

*Página: 709*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ORDENES JURIDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCION FEDERAL TIENEN AUTONOMIA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.** Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

*Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Desidentes: José de Jesús*

*Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: X, Septiembre de 1999*

*Tesis: P./J. 97/99*

*Página: 709*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURIDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACION DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMAS ORDENES JURIDICOS.** *El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.*

*Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

Para preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución otorga a las autoridades, los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos Federal, Estatal y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a esta Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna, encontrando sustento jurídico en su artículo 105, fracción I.

La razón de ser de esos medios de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos federal, local o estatal y del Distrito Federal, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.

En consecuencia, es de concluirse que la pretensión de los medios de control constitucional es la salvaguarda del orden primario o total, a través de la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, pues las hipótesis de control contempladas en la Carta Magna permiten que los actos de autoridad, provenientes tanto de la Federación como de las entidades que la componen, puedan ser anulados por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, en este caso la Suprema Corte, en ejercicio de una función de orden constitucional.

Ahora bien, el cometido de este Alto Tribunal al resolver controversias constitucionales, consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional, lo cual se logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Carta Magna otorga o reserva para la parte actora.

Las anteriores consideraciones se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro que, en su parte conducente, señala:

*La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica. [...]*

*Debemos fortalecer el Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia*

civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. [...]

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte. [...]

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. [...]

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales.

Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

Las Controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de Organos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

Por su parte, el artículo 105, fracción I, constitucional dispone:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En la parte que interesa, se advierte que el precepto constitucional prevé que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con motivo de disposiciones generales o actos, se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cuando alguno de estos órganos federales estime vulnerada su esfera de competencia otorgada por la Constitución Federal.

Igualmente resulta conveniente tener presente el criterio que informan las tesis de este Alto Tribunal, que guardan relación con la finalidad de las controversias constitucionales, que a continuación se transcriben:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Agosto de 2000*

*Tesis: P./J. 71/2000*

*Página: 965*

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una

mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P. LXXII/98

Página: 789

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURIDICA DE ESTA ACCION ES LA PROTECCION DEL AMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVE PARA LOS ORGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 157/2000

Página: 884

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL AMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVE PARA LOS ORGANOS DEL ESTADO, OBJETO DE TUTELA DE ESE MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD, DERIVA INCLUSO DE SUS PRECEPTOS QUE LIMITAN O RESTRINGEN LAS FACULTADES DE ESTOS RESPECTO DE UNA DETERMINADA MATERIA O ACTIVIDAD, COMO EN EL CASO DE LAS PROHIBICIONES QUE ESTABLECE EL ARTICULO 117, FRACCION V, DE LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución General de la República confiere a los órganos originarios del Estado, debe tomarse en cuenta que la regulación constitucional de esa esfera competencial no se encuentra prevista, únicamente, en los preceptos fundamentales que otorgan determinadas facultades a las autoridades federales,

*locales o municipales, sino también en los diversos numerales de ese cuerpo jurídico que limitan o restringen tales potestades, respecto de materias o actividades específicas, como en el caso de las prohibiciones que establece el referido artículo 117, fracción V, ya que de su debida interpretación, en relación con lo previsto en diversos preceptos constitucionales, será posible determinar cuál es el alcance de las facultades que asisten a las entidades federativas en relación con las mercancías o servicios que puedan producirse y comercializarse dentro de su territorio, actividades que si bien en principio se rigen por la legislación federal en materia de comercio, también pueden regirse por ordenamientos locales, en razón de las repercusiones que en algunos casos provocan en diversos ámbitos como el fiscal, sanitario o ecológico, entre otros; máxime que en el artículo 73, fracción IX, de la propia Constitución Federal, se encomienda a la Federación, a través del Congreso de la Unión 'impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones', lo que provoca que en el ejercicio de las potestades correspondientes se pueda generar una colisión entre los referidos niveles de gobierno, la cual podrá dirimirse jurisdiccionalmente mediante la sustanciación y resolución de una controversia constitucional.*

*Recurso de reclamación 172/98. Gobernador del Estado de Durango. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.*

Todo lo anterior, permite concluir que la finalidad primordial de las controversias constitucionales consiste en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación verifique si existe invasión a la esfera de competencia de la parte actora (poder, órgano o entidad), a través de la norma o acto impugnado, para de esa manera preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que se otorgan en la Constitución a los poderes, órganos y entidades de los distintos órdenes jurídicos que coexisten en nuestro país.

**SEPTIMO.-** Para demostrar la inconstitucionalidad del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, **la parte actora sostiene**, como idea medular, que al expedirlo el Presidente de la República hace un uso indebido de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal y con ello invade las facultades que ésta le otorga en el numeral 73, fracción X, para legislar en materia de energía eléctrica.

El Congreso de la Unión precisa que el decreto impugnado excede y contraviene lo dispuesto por el artículo 134 constitucional y las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Al respecto, el actor aduce que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica contiene las características y condiciones en que debe prestarse el servicio público de energía eléctrica y establece, de manera detallada, los requisitos, modalidades, características y el grado en que deben participar los sectores público, privado y social.

En relación con la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica son los artículos 3, 36, 36 Bis, 37 y 38 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica los que establecen tal participación como caso excepcional y subsidiario; inducen a través de esa participación el fortalecimiento de la Comisión Federal de Electricidad y prevén que esa participación particular en el suministro de energía eléctrica se lleve previa convocatoria en que la mencionada Comisión precise su requerimiento de energía, las condiciones de entrega, calidad, seguridad, plazo, precios y demás características propias de una licitación que le aseguren después de comparar las ofertas, la mejor condición de compra.

Con las reformas y adiciones a los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica se autoriza a la Comisión Federal de Electricidad a que adquiera de los particulares permisionarios, sin límite alguno en cuanto a cantidad, los excedentes de la energía eléctrica que generen y sin la necesidad de una convocatoria previa, es decir, de licitación pública, contraviniendo de esta manera los artículos 134 constitucional y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Aclara la parte actora, que al eliminar el requisito de licitación pública para adquirir energía eléctrica de los particulares contraviene el artículo 134 constitucional, pues el Estado, en este caso la Administración Pública Paraestatal, no puede asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes para llevar a cabo tal adquisición.

Agrega, que específicamente el artículo 135, fracción II, del Reglamento que impugna al no establecer un límite para la adquisición de excedentes de manera directa, es decir, fuera de licitación pública, está abriendo totalmente la generación de energía eléctrica a los particulares y que la vendan, sin limitación alguna, a la Comisión Federal de Electricidad.

Dicho de otra manera, con las reformas impugnadas se busca evadir los límites que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece para la generación de energía eléctrica por parte de los particulares y para que vendan sus excedentes para prestar el servicio público, es decir, amplían la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica para éste.

La autorización que se otorga a la Secretaría de Energía para incrementar el porcentaje para adquirir energía eléctrica de los permisionarios de autoabastecimiento, implica facultarla para modificar, a través de un acto administrativo, los porcentajes establecidos en la ley.

**OCTAVO.-** Por su parte **las demandadas**, que cuentan con legitimación para intervenir en la presente controversia constitucional, **aducen** esencialmente lo siguiente:

El Presidente de la República, por conducto de su Consejero Jurídico, manifestó que con el decreto impugnado no se invade la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía y se ajusta a las disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica la cual reglamenta.

No es cierto que mediante el decreto impugnado se exente la adquisición por parte de la Comisión Federal de Electricidad de la energía eléctrica que generan los particulares, del requisito de que se efectúe previa convocatoria, pues la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica sólo exige que se realicen convocatorias para la construcción de nuevas instalaciones.

Al respecto, argumenta la demandada que la mencionada ley en su artículo 36 Bis, fracción II, prevé que para la construcción de nuevas instalaciones de generación, la Secretaría de Energía determinará si dicha construcción será hecha por la Comisión Federal de Electricidad de manera directa o por particulares mediante licitación pública; en cambio las fracciones III y IV del mismo precepto legal, que se refieren a la adquisición del fluido energético por parte de la mencionada Comisión, no prevén que para llevar a cabo tal adquisición se deba de convocar a los particulares.

En el artículo 36 Bis, fracción IV, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para la adquisición de energía de los particulares, el legislador ordenó la celebración de convenios e instruyó a que en el reglamento se fijaran sus términos y condiciones.

En relación con la violación al artículo 134 constitucional que aduce la actora, el Presidente de la República sostiene que el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica garantiza los requisitos exigidos en el tercer párrafo del mencionado precepto constitucional, al establecer que la energía que se adquiera deberá siempre tener menor costo para la Comisión Federal de Electricidad y que además deberá ofrecer óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio.

La reforma únicamente tuvo como finalidad el dotar a la Comisión de mecanismos que permitieran una eficiente realización del proceso de adquisición de energía eléctrica, a partir de los excedentes de producción de los titulares de los permisos de autoabastecimiento y de cogeneración, en los términos previstos en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

En suma, el régimen reglamentario es acorde con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y con el artículo 134 constitucional, pues asegura al Estado las mejores condiciones, ya que tanto las adquisiciones derivadas de procedimientos de licitación como las que se realicen fuera de subasta, que no son discrecionales, pues deben ser siempre la de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad y ofrecer técnicamente la óptima estabilidad, calidad y seguridad en la prestación del servicio público; las cuales sólo se llevarán a cabo cuando la Comisión la requiera, es decir, aun cuando el permisionario está obligado a ponerla a disposición de la Comisión, no existe ningún compromiso de compra por parte de ésta.

Por otra parte, el Decreto que reforma y adiciona no modifica los límites de energía eléctrica establecidos en la Ley de Energía, ya que ésta sólo establece límites respecto de la producción de la manera siguiente: los pequeños productores no podrán tener una capacidad total mayor de 30 MW; la producción eléctrica destinada al autoconsumo de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas no podrá exceder de 1 MW, y no se requerirá permiso para el autoabastecimiento que no exceda de 5 MW.

Los límites a la capacidad que puede adquirir la Comisión Federal de Electricidad de la generada por los particulares únicamente existen en el Reglamento y sólo se refieren a los permisionarios de autoconsumo y de cogeneración, por lo que si la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no establece límite alguno para la adquisición de energía, resulta imposible que el decreto los haya modificado.

Por otra parte, la facultad de la Secretaría de Energía para modificar los límites de adquisición de energía eléctrica no contraviene la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues ésta no establece límite a la cantidad de energía que puede adquirir la Comisión Federal de Electricidad de los particulares, y todos los límites han estado y están establecidos en el propio Reglamento, por lo que en el mismo se podrán establecer las excepciones a dichos límites. Además, es lógico que sea la Secretaría de Energía, la cual tiene el conocimiento de las necesidades de energía eléctrica y a quien le corresponde la determinación de la política energética, de conformidad con el artículo 33, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que modifique los límites, lo que no implica que dicha dependencia realice un manejo indiscriminado de la energía generada por los particulares, sino que únicamente pueda determinar cuando, por necesidades del servicio público, se necesite variar los límites que han sido establecidos por el Ejecutivo Federal en el Reglamento.

El hecho de modificar los límites no significa la participación ilimitada de los particulares en la generación de energía, ya que las reformas y adiciones al reglamento no implican que éstos vendan energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad sin ninguna restricción, pues la adquisición que hace la Comisión de los permisionarios de cogeneración y de autoabastecimiento es sólo de excedentes y no deja de ser eventual y optativa, en el decreto impugnado se dispone que se aprovechará la energía eléctrica cuyo costo económico sea el menor para la Comisión y que proporcione óptima estabilidad,

calidad, seguridad en el servicio público, se faculta a la Comisión para negarse a convenir cuando la prestación del servicio público no requiera de dichos excedentes y este concepto evita que los permisionarios vendan toda su producción sin cubrir primeramente sus necesidades.

Por su parte el Secretario de Energía aduce lo siguiente:

La reforma no va más allá de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, porque respeta las modalidades de participación de los particulares, no pretende crear nuevos supuestos, ni llenar lagunas ya que el Decreto tiene la finalidad primordial de aprovechar más eficientemente los esquemas actuales, respetando en todo momento los términos y condiciones que señala el artículo 36 Bis de la ley.

El Decreto materia de la presente controversia constituye en la especie una norma reglamentaria que obtiene su fuente en el artículo 36 Bis, fracción IV, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues establece que *"los términos y condiciones de los convenios por los que, en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el reglamento, considerando la firmeza de las entregas;..."*, por lo que con su expedición no se invade la competencia del Congreso de la Unión.

Resulta inaceptable el pronunciamiento de que la ley de la materia establece como casos excepcionales y subsidiarios en los que los particulares pueden participar en la generación de energía eléctrica, pues éstos pueden generar la que no tenga como finalidad la prestación de un servicio público y los permisos de autoabastecimiento y de cogeneración son para satisfacer necesidades de los permisionarios, las cuales no tienen por objeto la prestación del servicio público.

Lo anterior, demuestra que las reformas al reglamento se centran en actividades que no se consideran servicio público y que es necesario autorizar para satisfacer las necesidades del país en materia de energía.

El legislador ordinario estableció únicamente el procedimiento de convocatoria para la construcción de nuevas instalaciones de energía eléctrica, cuando con base en criterios comparativos de costos se determine que la instalación no será ejecutada por la Comisión Federal de Electricidad.

En el artículo 36 Bis fracción IV de la Ley, el legislador estableció una reserva reglamentaria, es decir, otorgó al Ejecutivo Federal la facultad para establecer los términos y condiciones para adquirir la energía eléctrica de los particulares; por lo tanto se desprende que el Congreso de la Unión lo facultó para expedir las disposiciones relativas a dichas adquisiciones.

El Ejecutivo Federal actuó de conformidad con el marco jurídico aplicable y sólo realizó ajustes a los parámetros que el mismo estableció en el Reglamento para la adquisición por parte de la Comisión Federal de Electricidad de la generación de energía eléctrica generada por los particulares, actividad que no es considerada como servicio público y que contribuye a éste bajo las modalidades, condiciones y requisitos señalados en la ley y el Reglamento.

El Congreso Constituyente al crear la facultad reglamentaria no establece al Ejecutivo Federal cómo proveer a la exacta observancia de las leyes, es decir que no determina parámetros o lineamientos específicos a seguir.

Se objeta que la Secretaría de Energía pueda modificar el porcentaje señalado en el último párrafo de la fracción II del artículo 135 del Reglamento, es importante destacar que aquélla sólo en el caso de que exista necesidad de energía a nivel de reserva podrá modificar dicho porcentaje, por lo que resulta falso que se encuentre sin regulación legal esta circunstancia.

Aunado a lo anterior, el Congreso de la Unión en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultó al Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Energía para conducir la política energética del país y la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica así como promover la participación de los particulares, en términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía.

**NOVENO.-** El Procurador General de la República **sobre la litis de fondo de la presente controversia constitucional**, manifestó **en esencia lo siguiente:**

No existe violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que el Decreto emitido por el Presidente de la República, mediante el cual se reforma y adiciona el Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, únicamente regula situaciones concretas relativas a la adquisición de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad, sin contravenir ni rebasar el espíritu de la referida Ley.

El Ejecutivo Federal determinó cómo se llevarán a cabo las acciones relativas a la adquisición de los excedentes de energía eléctrica que generen los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, por lo que únicamente se concreta a indicar la manera en que deberán cumplirse dichas medidas, sin establecer mayores alcances o disposiciones contrarias de las ya contempladas en la Ley de referencia.

En conclusión, a diferencia de lo que aduce la actora, el Decreto impugnado sí fue emitido en ejercicio de la facultad que tiene el Presidente de la República, ya que constituye una medida que tiende a

reglamentar disposiciones generales relativas a la energía eléctrica aprobadas en su momento por el Congreso de la Unión, y en la que, además, de manera expresa, otorgó al Ejecutivo Federal la atribución de proveer a su exacta aplicación y observancia.

Tampoco se vulneró el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, pues la propia Ley, en su artículo 5o., autoriza a la Secretaría de Energía, para que dicte, conforme a la política nacional de energéticos, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, las que deberán ser cumplidas y observadas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas o morales que concurren al proceso productivo.

Bajo este contexto, la misma Ley determina en su artículo 36, que será la Secretaría de Energía la que, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional, y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, con la única limitante que dichos permisionarios pongan a disposición de la propia Comisión Federal sus excedentes de producción, sin que en la Ley se establezca límite a la capacidad de generación por parte de los permisionarios.

De ahí que sea inexacto lo manifestado por la actora, en el sentido de que a través del Reglamento se alteren los porcentajes establecidos en la Ley, pues la propia Ley deja abierta la posibilidad, para que a través de dicho ordenamiento, se fijen los porcentajes a que habrá de sujetarse la Comisión Federal de Electricidad para adquirir la energía eléctrica que generen los permisionarios; por lo que resulta claro que las reformas impugnadas no rebasan el marco estatuido por la Ley.

Respecto de la violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 36 Bis, fracción II, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que aduce la parte actora, el Procurador sostiene que tales argumentos son infundados, en atención a que, el propio artículo 36 Bis garantiza los requisitos exigidos en el tercer párrafo del artículo 134 constitucional, al disponer que la energía que se adquiera, deberá tener el menor costo para la Comisión Federal de Electricidad, además de que deberá ofrecer óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio.

En este contexto, el Ejecutivo Federal se limitó a reglamentar la forma en que habrían de hacerse las adquisiciones de excedentes de energía eléctrica, provenientes de los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración que no impliquen nuevas instalaciones, respetando de esta forma los criterios establecidos por el legislador en la Ley de la materia.

Por otra parte, del artículo 125 del Reglamento, se desprende que se fijan los criterios y lineamientos a que habrán de sujetarse tanto la Secretaría de Energía, como la Comisión Federal de Electricidad para adquirir, mediante convocatoria y licitación pública, la capacidad de generación que permita cubrir la adición o sustitución de energía eléctrica necesaria para el servicio público y que resulta menor costo para la Secretaría.

Como consecuencia de lo anterior, dice el Procurador General, se deben declarar infundados los argumentos hechos valer por la actora, respecto a la supuesta violación al artículo 134 constitucional y 36 Bis, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

Por último, sobre la violación al artículo 49 de la Constitución Federal que plantea la parte actora, el Procurador argumenta que al no existir violación a lo dispuesto por los artículos 73, fracción X, y 89, fracción I, de la Constitución Federal, tampoco existe transgresión al principio de división de poderes establecido en el citado numeral 49, por lo que no se vulnera este último precepto.

**DECIMO.-** Una vez precisada la finalidad del medio de control constitucional que nos ocupa y enunciados los argumentos de las partes, se puede establecer que la litis en este asunto consiste en determinar si el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, expedido por el Presidente de la República y publicado el veinticuatro de mayo de dos mil uno, vulnera las disposiciones contenidas en los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 constitucionales y con ello invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

Con objeto de verificar si existe la invasión de esfera de atribuciones, que el Congreso de la Unión le imputa al Presidente de la República, es necesario precisar la naturaleza y alcances del principio de división de poderes, de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, de la facultad reglamentaria del Presidente de la República y de las disposiciones contenidas en el artículo 134 constitucional.

Así, tenemos que el artículo 49 constitucional establece el principio de división de poderes de la siguiente manera:

*Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*

Del precepto constitucional transcrito, se obtiene que en el Estado Mexicano, cada función de éste (legislativa, ejecutiva y judicial), se asigna a un órgano o grupo de órganos distinto e independiente de los otros, de manera que aquéllas no se concentren en las mismas manos, teniendo como finalidad el racional funcionamiento de la maquinaria estatal.

Al respecto es conveniente tener presente el criterio que informa la tesis aislada siguiente:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Septiembre de 2000*

*Tesis: P. CLVIII/2000*

*Página: 33*

**PODERES DE LA FEDERACION. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCION Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.** *Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.*

*Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

Así pues, el llamado principio de división de poderes parte de la idea primordial de repartir el poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos respectivamente, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo órgano (concentración que sería peligrosa para la democracia) sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos.

Consecuentemente, el establecimiento de la división de poderes, deriva de la necesidad de distribuir y de controlar respectivamente el ejercicio del poder político a efecto de impedir su abuso en beneficio de la libertad.

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: X, Septiembre de 1999*

*Tesis: P./J. 101/99*

*Página: 708*

*CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIEN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.*

*Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.*

Ahora bien, en atención a que la presente controversia constitucional se suscita entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Federales, por estimar que éste vulnera la esfera de atribuciones de aquél, es importante tener en cuenta que la función primordial del Congreso de la Unión, es la de elaborar leyes generales, abstractas e impersonales sobre las materias que, entre otros preceptos constitucionales, señala el artículo 73, las cuales están relacionadas, básicamente, con la soberanía nacional en lo exterior así como con el desarrollo de la Federación en lo interior, esto es, se le concede la facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales para el desarrollo y progreso de nuestro país.

El artículo 73 constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en las siguientes materias:

*Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:*

*I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;*

*II.- (DEROGADA, D.O. 8 DE OCTUBRE DE 1974)*

*III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:*

*1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.*

*2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.*

*3o.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.*

*4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.*

*5o.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.*

*6o.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.*

7o.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI.- (DEROGADA, D.O. 22 DE AGOSTO DE 1996)

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, 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;

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII.- Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV.- Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII.- (DEROGADA, D.O. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

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

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.

g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

De la transcripción anterior, obtenemos que las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso de la Unión son de diversa índole, destacando para efectos de esta controversia constitucional, las facultades para legislar en materia económica la cual tiene una doble naturaleza, a saber: a) económica y b) planeación económica y de desarrollo.

Ahora bien, encontramos que en la fracción X del citado numeral, se consignan algunas de las materias que de origen determinan la intervención del legislador federal debido a la importancia que revisten para la economía nacional, entre las que se encuentra la energía eléctrica.

La inclusión de la facultad del Congreso de la Unión para legislar a nivel federal en materia de energía eléctrica, se inserta en el artículo 73, durante el periodo presidencial de Abelardo L. Rodríguez (tres de septiembre de mil novecientos treinta y dos a treinta de noviembre de mil novecientos treinta y cuatro), mediante reforma publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el dieciocho de marzo de mil novecientos treinta y cuatro.

La fracción X del artículo 73 constitucional, en virtud de la mencionada reforma quedó de la siguiente forma:

*Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:*

...

*X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería, e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden."*

En la exposición de motivos presentada por el Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez ante la Cámara de Diputados, el día veintitrés de noviembre de mil novecientos treinta y dos, se precisan las razones para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar a nivel federal en materia de energía eléctrica, destacándose las siguientes:

1.- La necesidad de una legislación uniforme en lo que respecta a generación, transformación, circulación y consumo de energía eléctrica.

Hasta ese momento la legislación en materia de electricidad se limitaba a un Código Nacional Eléctrico (treinta de abril de mil novecientos veintiséis), que fue expedido mediante el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias que al Ejecutivo le otorgó al Congreso, y su respectivo reglamento

(quince de agosto de mil novecientos veintiocho). La aceptación expresa o tácita de que dicha legislación era caótica e incompleta, por parte de los Estados, las empresas y de los consumidores evidenció la necesidad de una legislación uniforme en la materia.

2.- El aumento en el número de las empresas que explotaban la industria eléctrica; la extensión territorial en que operaban; las múltiples aplicaciones de la misma energía y su enorme importancia como requisito indispensable para acelerar en el futuro la industrialización del país, confirmaban la urgencia de una legislación que asegurase uniformidad de criterio, coordinación, método y unidad de dirección, indispensable para el desarrollo de un sistema meditado de electrificación según las conveniencias políticas, sociales y económicas de la Nación.

También se buscaba contar con una regulación para las empresas que en muchos casos abusaban de los consumidores. Cabe mencionar que en esa época el 95% de las fuentes de producción de energía eléctrica se hallaba en manos de compañías extranjeras, el Gobierno estimó que esto era un problema para el futuro desarrollo del país, ya que la energía eléctrica era un elemento indispensable para el progreso de la industria, razón por la cual se justificaba un control por parte de la Federación.

3.- Era necesario asegurar a las empresas que hiciesen inversiones para el desarrollo de la industria eléctrica, cierta uniformidad y seguridad en las exigencias legales y fiscales, tratando de eliminar situaciones privilegiadas de monopolios regionales que eran contrarias al artículo 28 de nuestra Constitución Federal, lo anterior con el propósito de alentar la inversión en dicho sector.

4.- Por último, se estimó que el hecho de que las aguas utilizadas en la generación de energía eléctrica en su mayoría eran de jurisdicción federal, así como la existencia de plantas productoras cuyos sistemas abarcaban dos o más Entidades de la Unión o cruzaban las fronteras del territorio nacional para importar o exportar energía, hacía necesaria la existencia de una legislación federal que estableciera un criterio fijo y razonable para la aprobación de las tarifas que fueran a regular el cobro de cuotas por el suministro de energía eléctrica.

La importancia de nivelar los precios de la energía eléctrica y evitar la imposición de tarifas demasiado onerosas por parte de las empresas productoras fue un factor decisivo para emprender esta reforma constitucional.

Por todo lo expuesto con anterioridad, se estimó conveniente que el Congreso de la Unión tuviera la facultad de expedir una legislación federal que regulara la materia de energía eléctrica y que el fundamento de ésta estuviera contenida expresamente en la Constitución Federal.

A partir de esta fecha la facultad de legislar en materia de energía eléctrica ha sido del Congreso de la Unión.

Respecto de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido los siguientes criterios, que resultan orientadores:

*Quinta Epoca*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: CXI*

*Página: 995*

*"INDUSTRIA ELECTRICA. De acuerdo con lo que dispone el artículo 73, fracciones X y XXIX, de la Constitución General de la República, el Congreso de la Unión es el único capacitado para legislar en toda la República, en materia de energía eléctrica y para establecer contribuciones sobre el consumo de dicha energía; los Estados no podrán gravar estas actividades, y si lo hacen, invaden la esfera de acción de los Poderes Federales."*

*Amparo administrativo en revisión 5351/51. The National Trust Company Limited. y coag. 9 de febrero de 1952. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Bartlett B. Relator: Nicéforo Guerrero.*

*Sexta Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: Primera Parte, LXVII*

*Página: 18*

*"INDUSTRIA ELECTRICA, DELITOS COMETIDOS CONTRA LA COMPETENCIA. La industria eléctrica es federal, porque la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, autoriza al Congreso Federal a legislar en esa materia para toda la República; por lo que los delitos cometidos con motivo del funcionamiento del servicio eléctrico, son del resorte de las autoridades federales, siempre que se afecte ese servicio o se menoscaben los bienes afectos al mismo, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos h) e i) de la fracción I del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ahora bien, si un vehículo que sufrió un daño era propiedad de una empresa eléctrica, aunque no aparezca prueba alguna de que con ese daño, se haya afectado el servicio público que presta esa compañía, ni que sufrió menoscabo un bien afecto a la satisfacción de dicho servicio, es indudable que el servicio lo*

*presta la empresa a través de los bienes, vehículos y maquinaria que son necesarios para la satisfacción del mismo, de acuerdo con la disposición legal invocada, inciso i), del artículo 41 de la ley orgánica citada, y corresponde al fuero federal el conocimiento del delito de daño en propiedad ajena que motivó el proceso.”*

*Competencia 126/60. Suscitada entre el Juez de Distrito en el Estado de México y el Juez de Primera Instancia de Chalco, Estado de México. 15 de enero de 1963. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente Agustín Mercado Alarcón.*

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 57, Septiembre de 1992

Tesis: P./J. 33/92

Página: 20

*“ENERGIA ELECTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE SUMINISTRO Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO VIOLA EL ARTICULO 73, FRACCION X, CONSTITUCIONAL. El artículo 73, fracción X, constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de energía eléctrica. Asimismo, los artículos 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 30 y 31 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, facultan al Secretario de Hacienda y Crédito Público para fijar tarifas conforme a las cuales se determinarán los precios por el suministro y venta de energía eléctrica, así como para establecer su ajuste, modificación o reestructuración conforme con el procedimiento establecido en el último de los preceptos citados. Ahora bien, esta facultad no viola el artículo 73, fracción X, constitucional, toda vez que la fijación de dichas tarifas no implica, en modo alguno, que esté legislando sobre la materia, sino aplicando la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica expedida, precisamente, por el Congreso de la Unión en uso de la facultad legislativa señalada.”*

*Amparo en revisión 10056/84. Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A. 20 de septiembre de 1989. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Amparo en revisión 1478/91. María Cristina Gaxiola Cano y coagraviados. 4 de junio de 1992. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.*

*Amparo en revisión 2000/91. Roberto Hodggers Molina y coagraviados. 4 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretaria: María del Pilar Núñez González.*

*Amparo en revisión 2015/91. Gregorio Abelardo Núñez y coagraviados. 4 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: José Manuel de Alba de Alba.*

*Amparo en revisión 2039/91. Arnoldo Alvarado Ortega y coagraviados. 4 de junio de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretaria: Guadalupe Ramírez Chávez.*

Lo relativo a la materia de energía eléctrica es competencia federal y corresponde al Congreso de la Unión exclusivamente la facultad de expedir leyes sobre la misma.

Todo lo anterior, lleva a este Tribunal Pleno a reconocer que la materia de energía eléctrica reviste gran importancia para el desarrollo de nuestro país, lo cual se corrobora con el hecho de que el constituyente en el artículo 27, párrafo sexto, constitucional reservó a la Nación la facultad de generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público, en el año de mil novecientos sesenta. La iniciativa del Ejecutivo Federal, que motivó la mencionada adición al precepto constitucional citado, es la siguiente:

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

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

*Para ello se hace necesario aprovechar adecuadamente los recursos naturales de que dispone la nación y todos los elementos básicos que requiere su integración económica. Las crecientes demandas de energía eléctrica en la agricultura, en la industria, en las comunicaciones y transportes, así como en las diversas actividades económicas de la población urbana y rural nos imponen la tarea indeclinable de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento.*

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

*Para garantizar la efectiva realización de este propósito, de que la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica debe sustentarse en razones de beneficio social y no en motivos de interés particular, presento ante ustedes la siguiente.*

Y tal facultad de la Nación, es definida por el numeral 28 de la Constitución Federal como una área estratégica de la rectoría económica del Estado para el desarrollo nacional.

Por otra parte, el Decreto impugnado fue expedido por el Presidente de la República en uso de su facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que dispone:

*Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

Si bien, la facultad reglamentaria no se encuentra expresamente prevista en el texto constitucional transcrito, tanto la doctrina como la jurisprudencia han reconocido que aquella deviene del precepto en cita, al otorgarle al Presidente de la República la facultad de "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes".

Confirma la existencia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República la disposición contenida en el artículo 92 de la propia Constitución, el cual establece que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

A continuación se tienen en cuenta los criterios que, sobre la facultad reglamentaria presidencial, informan las tesis que a continuación se transcriben:

*Quinta Epoca*

*Instancia: Cuarta Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: CXXV*

*Página: 1762*

*FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. El artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal ha establecido en favor del presidente de la República, la que se ha denominado facultad reglamentaria, al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según la han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas; en la inteligencia de que al ejercitar la función reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa, aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión ya que, constitucionalmente, el Ejecutivo está facultado para ejercerla, al hacer uso de la facultad reglamentaria, y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.*

*Amparo en revisión en materia de trabajo 868/47. Fábrica de Jabón "La Norma". 29 de agosto de 1955. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Alfonso Guzmán Neyra no intervino en este asunto, por las razones que constan en el acta del día. Relator: Luis Díaz Infante.*

*Sexta Epoca*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: Tercera Parte, LXXI*

*Página: 17*

*REGLAMENTO EN MATERIA DE EXPLOTACION Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS MINERALES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL. Una disposición reglamentaria no puede exceder la norma reglamentada, por lo que al incluirse en el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Minerales (artículo 1o.), la tierra de batán como una sustancia mineral cuyo dominio directo corresponde a la Nación, sin hacer la salvedad de que su explotación necesita trabajos subterráneos, es obvio que ese reglamento rebasa la norma fundamental contenida en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional y transgrede, por tanto, la facultad concedida al Ejecutivo para reglamentar la ley reglamentaria de ese texto. El reglamento en su artículo 1o., debió distinguir en forma expresa*

que la tierra de batán queda sometida a las disposiciones de la ley y del propio reglamento, como sustancia cuyo dominio directo corresponde a la Nación, sólo cuando su explotación requiera trabajos subterráneos, y esta misma distinción debió establecer en la fracción III de su artículo 3o., donde se refiere genéricamente a los productos derivados de la descomposición de las rocas, en lugar de limitar la excepción a que sólo se puedan utilizar para la fabricación de materiales de construcción u ornamentación, o que se destinen directamente a esos fines.

Amparo en revisión 8782/62. Comisariado Ejidal del poblado "El Tren" del Municipio de Hidalgo, Michoacán. 6 de mayo de 1963. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Octavio Mendoza González.

Séptima Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 60 Tercera Parte

Página: 49

Genealogía: Informe 1973, Segunda Parte, Segunda Sala, tesis 16, página 23. Apéndice 1917-1995, Tomos I y III, Primera Parte, Materias Constitucional y Administrativa, tesis 287 y 159, páginas 268 y 109, respectivamente

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a). La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b). La de ejecutar dichas leyes; y c). La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Volumen 51, pág. 81. Amparo en revisión 1409/72. Creaciones Raklin, S.A. 22 de marzo de 1973. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Volumen 52, pág. 78. Amparo en revisión 1137/72. Manuel Alvarez Fernández. 25 de abril de 1973. Cinco votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Volumen 53, pág. 27. Amparo en revisión 1608/72. Blusas y Confecciones, S.A. 3 de mayo de 1973. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Volumen 54, pág. 31. Amparo en revisión 1017/72. Yosam, S.A. 21 de junio de 1973. Cinco votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

Volumen 55, pág. 39. Amparo en revisión 1346/72. Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 9 de julio de 1973. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: 2a./J. 84/98

Página: 393

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION. La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.

Amparo en revisión 7026/77. Socorro Avila Hernández. 26 de octubre de 1978. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Serrano Robles. Ponente: Eduardo Langle Martínez. Secretario: Jaime C. Ramos Carreón.

Amparo en revisión 311/98. Prestadores de Servicios Administrativos de Chihuahua, S.C.L. de R.L. 17 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 273/98. Prestadores de Servicios Administrativos del Norte de Sonora, S.C.L. 24 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo en revisión 3655/97. Prestadores de Servicios Comerciales Especializados, S.C.L. de R.L. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Amparo en revisión 53/98. Cooperativa del Golfo, S.C. de R.L. de C.V. 21 de agosto de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Enero de 1998

Tesis: 2a./J. 68/97

Página: 390

REGLAMENTOS. LA FACULTAD DE EXPEDIRLOS INCLUYE LA DE CREAR AUTORIDADES Y DETERMINAR SU COMPETENCIA. El presidente de la República tiene la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución, facultad que incluye la de crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública; igualmente, se encuentra dentro de dicha facultad determinar las dependencias u órganos internos especializados a través de los cuales se deben ejercer las facultades concedidas por la ley a un organismo público, pues ello significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada. Además, al tratarse de un organismo que forma parte de la administración pública, aun cuando sea un órgano descentralizado, es precisamente el presidente de la República, el titular de esa administración, quien constitucionalmente está facultado para determinar los órganos internos que ejercerán las facultades otorgadas por la ley, a efecto de hacer posible el cumplimiento de ésta.

Amparo en revisión 480/84. Compañía Minera Río Colorado, S.A. 23 de agosto de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Santiago Rodríguez Roldán. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara.

Amparo en revisión 1129/88. Compañía Mexicana de Ingeniería, S.A. 8 de junio de 1988. Cinco votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretaria: Alicia Rodríguez Cruz de Blanco.

Amparo en revisión 6458/85. Francisco Javier Vázquez Balderas. 1o. de febrero de 1989. Cinco votos. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Amparo en revisión 635/97. José Antonio Zendejas Mora. 25 de abril de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Ma. Alejandra de León González.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: 2a./J. 84/98

Página: 393

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION. La facultad reglamentaria que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que

*el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un solo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional.*

*Amparo en revisión 7026/77. Socorro Avila Hernández. 26 de octubre de 1978. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Arturo Serrano Robles. Ponente: Eduardo Langle Martínez. Secretario: Jaime C. Ramos Carreón.*

*Amparo en revisión 311/98. Prestadores de Servicios Administrativos de Chihuahua, S.C.L. de R.L. 17 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.*

*Amparo en revisión 273/98. Prestadores de Servicios Administrativos del Norte de Sonora, S.C.L. 24 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.*

*Amparo en revisión 3655/97. Prestadores de Servicios Comerciales Especializados, S.C.L. de R.L. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Clementina Flores Suárez.*

*Amparo en revisión 53/98. Cooperativa del Golfo, S.C. de R.L. de C.V. 21 de agosto de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Novena Epoca*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: II, Septiembre de 1995*

*Tesis: 2a./J. 47/95*

*Página: 293*

*FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.*

*Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 4 de octubre de 1982. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Angel Mandujano Gordillo.*

*Amparo en revisión 3227/90. Empresas Tylsa, S.A. de C.V. 29 de agosto de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.*

*Amparo en revisión 2165/93. Compañía Azucarera del Ingenio de Bellavista, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marta Leonor Bautista de la Luz.*

*Amparo en revisión 862/93. Ingenio José María Morelos, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.*

*Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.*

*Novena Epoca*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: IX, Abril de 1999*

*Tesis: 2a./J. 29/99*

*Página: 70*

*FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN. Según ha sostenido este Alto Tribunal en numerosos precedentes, el artículo 89, fracción I, constitucional, faculta al presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue 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, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.*

*Amparo en revisión 1948/94. Provedora de Señales y Dispositivos para Tránsito, S.A. de C.V. 16 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.*

*Amparo directo en revisión 781/95. Maxie de México, S.A. de C.V. 30 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro González Bernabé.*

*Amparo directo en revisión 1924/96. Volkswagen de México, S.A. de C.V. 19 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anquiano. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.*

*Amparo en revisión 1719/97. Materiales Téllez de Acapulco, S.A. de C.V. 14 de noviembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Amparo en revisión 1763/98. Herramientas Truper, S.A. de C.V. 27 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Fortunata Florentina Silva Vásquez.*

De las tesis anteriores, se advierte el reconocimiento de la facultad reglamentaria del Presidente de la República y sus características, encontrándose que en todas ellas el tema se trata de manera uniforme, es decir, no existen cambios de criterios sobre el mismo.

Ahora bien, del análisis de las tesis citadas se arriba a las siguientes conclusiones:

**1.-** La facultad reglamentaria 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 o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

**2.-** El Reglamento desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede contener materias que están reservadas a la ley, o sea a actos que pueden emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones.

**3.-** 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 dimana de las normas expedidas por el Poder Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.

**4.-** 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.

**5.-** El principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en la que encuentre su justificación y medida.

**6.-** La Ley tiene preferencia sobre el reglamento, pues las disposiciones de aquélla no pueden ser modificadas por éste, dicho principio es reconocido en el inciso "f" del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la reforma o derogación de las leyes, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

**7.-** El Reglamento tiene como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentada, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.

**8.-** 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. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes a las contenidas en la norma que busca reglamentar.

**9.-** Si bien existen similitudes entre la ley y el reglamento, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y

autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de ésta, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión.

Ahora bien, tomando en cuenta los anteriores criterios, este Tribunal Pleno concluye que la potestad reglamentaria es inherente a todo poder de mando. En este sentido, la Constitución no hace más que reconocer esa facultad a dicho poder, lo cual debe entenderse, en el sentido de que el poder reglamentario de la autoridad administrativa, formalmente hablando, deviene de la Constitución.

Luego entonces, la fracción I, del artículo 89, reconoce e impone al Ejecutivo la obligación de promulgar las leyes, así como ejecutarlas; y puesto que la ejecución comprende también dictar reglamentos, como su ejercicio no es obligatorio, puede decirse que en dicha fracción se le reconoce una potestad reglamentaria implícita.

Las razones por las que se justifica que el Presidente de la República posea la facultad reglamentaria son las siguientes: **a)** es quien cuenta con los cuerpos técnicos, **b)** se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar las leyes y generalmente es a quien corresponde solucionar los problemas que plantea la propia realidad, y; **c)** el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma, a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad.

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 Constitución, en especial lo relacionado con el principio de división de poderes, nos lleva a la conclusión de que no se puede obligar al Presidente de la República a que la ejercite.

Ahora bien, el reglamento es un conjunto de normas jurídicas generales y abstractas, ordenadas sistemáticamente, que emite el Poder Ejecutivo con el fin de llevar a cabo la aplicación de las leyes que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

Las disposiciones contenidas en los reglamentos son de naturaleza obligatoria y secundaria, porque en virtud del esquema de jerarquía de leyes, se ubican en un rango inferior, tanto de la Constitución como de las leyes que emiten los órganos legislativos y son accesorias, porque su vida depende de otra, estimada principal, a saber, la ley.

Por otra parte, se pueden distinguir los siguientes elementos del reglamento: **a)** es un acto unilateral, ya que surge de la sola voluntad del Poder Público sin requerir para su creación, de la aceptación de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido, **b)** emana de un órgano que actúa en función administrativa, como es el Poder Ejecutivo, **c)** crea normas jurídicas generales, aun cuando el reglamento es un acto del órgano administrativo, éste no produce efectos individuales, sino generales, como acto regla, al crear normas que tienen como límite en el tiempo, su derogación.

Así pues, tenemos que los actos reglamentarios son materialmente legislativos (porque reúnen las características de una ley), pero formalmente administrativos ya que provienen del Poder Ejecutivo, así el reglamento participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

Los límites al ejercicio de la facultad reglamentaria, que hacen la diferencia entre el contenido del reglamento y el de las leyes emanadas del Poder Legislativo, son los siguientes:

**1.- Principio de subordinación a la ley.-** consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f), del artículo 72, de la Constitución, según el cual "*...en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.*" Así una ley sólo puede ser derogada o modificada por otra posterior emanada del mismo procedimiento que la creó.

En virtud del citado principio, el reglamento no sólo no puede contrariar a la ley, sino que ha de acomodarse a las diferentes leyes que conforman el derecho positivo mexicano en lo general y particularmente a aquella cuyos preceptos detalla.

De lo anterior deriva que el reglamento no puede desnaturalizar las figuras jurídicas consignadas en la ley que detalla, como tampoco puede establecer supuestos que no estén previstos en ésta, es decir, no debe ampliar su contenido.

**2.- Principio de reserva de ley.-** el cual consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material, en estos casos, la Carta Magna emplea términos claros y precisos para prevenir que determinada materia debe ser regulada por una ley.

Este límite a la facultad reglamentaria está referido al tipo de norma que la Constitución prevé que debe regir determinadas materias. En efecto, la reserva de ley parte de la voluntad del Constituyente de que ciertas materias y sus contenidos sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo, pues también el Presidente de la República es elegido por sufragio universal, sino por un órgano plural en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en el Congreso de la Unión.

Este Tribunal Pleno considera importante determinar los alcances de las reservas de ley que establece la Constitución, es decir precisar hasta qué punto el legislador debe desarrollar una materia reservada y qué parte de ésta puede ser desarrollada o complementada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria. La importancia de lo anterior radica en que resulta igualmente inconstitucional que un reglamento del Presidente de la República regule una materia reservada a la ley, como que el propio Poder Legislativo otorgue competencia reguladora al Ejecutivo Federal en aquellas materias que la Constitución reserva a la regulación legislativa.

En relación con lo anterior, resulta ilustrativo el criterio sostenido por el Tribunal Pleno al pronunciarse sobre la materia fiscal y la reserva que de la misma el artículo 31, fracción IV, constitucional, otorga al Poder Legislativo y que se traduce en lo que se conoce como el principio de legalidad en materia tributaria el cual consiste en que no sólo las contribuciones deben estar previstas en una ley en sentido formal y material, sino que también los elementos esenciales de las contribuciones, su forma contenido y alcance estén consagrados de manera expresa en la ley.

De lo anterior podemos concluir que en aquellas materias en las que existe una reserva de ley, la facultad reglamentaria no podrá determinar sus supuestos básicos, ni el Legislativo puede delegar en el Ejecutivo la facultad de regular éstos, pues la reserva de ley supone una doble obligación: **a)** al Ejecutivo para que no regule a través de su facultad reglamentaria la materia de que se trate, y **b)** al Legislativo para que no haga una remisión en blanco al Ejecutivo, sino que debe regular, eficazmente, la materia que la Constitución ha designado para que sea regulada, al menos en sus aspectos esenciales, por una ley y no por alguna otra norma del sistema jurídico.

Entonces el objeto del reglamento está determinado por las medidas o actos tendientes a la ejecución de las leyes, o bien, si cabe la expresión *"la materia reservada"* al reglamento, debe considerarse que está determinada por los actos que tiendan a lograr la ejecución de las leyes; de ahí que, lo abstracto y lo general del reglamento, se circunscribe a la zona de ejecución de la ley. El reglamento, pues, tiene como finalidad facilitar la aplicación de la ley a las situaciones o casos concretos que ésta regula en sus hipótesis normativas.

Por otra parte y para estar en posibilidad de examinar el argumento de la parte actora, consistente en que las reformas y adiciones a los artículos 126 y 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que autorizan a la Comisión Federal de Electricidad para que adquiera de los particulares permisionarios, sin límite alguno en cuanto a cantidad, los excedentes de energía eléctrica que generen y sin necesidad de una convocatoria previa, es decir fuera del procedimiento de licitación pública, se contraviene el artículo 134 constitucional, pues el Estado, en este caso, la Administración Pública Paraestatal, no puede asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes para llevar a cabo dicha adquisición, es necesario precisar el sentido y alcance de ese precepto constitucional, para lo cual se tiene en consideración que su texto original fue el siguiente:

*"Artículo 134.- Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública."*

El texto transcrito permaneció en esos términos hasta el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, fecha en que se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el decreto por el que se reformaron diversos preceptos constitucionales, dentro de los que se encuentra el artículo 134, para quedar en los términos que ahora presenta. La exposición de motivos de la mencionada reforma, en la parte que interesa, es la siguiente:

*La iniciativa propone el establecimiento de los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, así como ampliar el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra.*

*También prevé los casos en que el principio de licitación puede ser ineficaz para asegurar las mejores condiciones en el manejo de los recursos del pueblo. La determinación de esos casos no se deja a una discrecionalidad administrativa irrestricta, impidiendo así que los principios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos económicos públicos degeneren en una arbitrariedad conducente a la corrupción. Se propone establecer, a nivel legislativo, las bases para acreditar aquellos casos en que la licitación no garantice las mejores condiciones económicas para el Estado.*

*En consonancia con los artículos 108 y 109 sujeta a responsabilidad a todo servidor público que maneje recursos económicos federales de acuerdo con los principios establecidos en este artículo. En conjunto con las reformas y adiciones constitucionales que hemos sometido al Constituyente Permanente, se propone establecer el principio de responsabilidad por el manejo de recursos económicos federales cualesquiera que sea su destino, de acuerdo con el Título Cuarto propuesto.*

*Es la base constitucional para perfeccionar y reajustar los controles programáticos, presupuestales, contables y de auditoría sobre la gestión pública. El principio debe ser que las entidades y empresas públicas son las responsables, las garantes fundamentales, de que su gestión es honesta y eficaz y que se ciña a las Leyes, programas, presupuestos, concursos, contabilidad del Congreso de la Unión, a las leyes y normas administrativas reglamentarias.*

*La eficacia para controlar y vigilar el buen manejo del patrimonio del pueblo depende de nuestra capacidad para desarrollar normas eficaces de gestión; de nuestra capacidad para auditar su cumplimiento con seriedad, imparcialidad, rigor y profundidad; de nuestra capacidad para atender con diligencia las denuncias de violaciones a las leyes, a los derechos de quienes compran y venden al Estado; de nuestra capacidad para resarcirlos; y de nuestra capacidad para prevenir y sancionar su atropello. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales para desarrollar esa capacidad.*

La referida iniciativa de reformas fue aprobada por el Congreso de la Unión, quedando el texto del artículo 134 constitucional, que no ha sufrido reforma alguna, de la siguiente manera:

*Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*

*Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, 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 manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.*

*Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.*

La primera parte del precepto constitucional transcrito, establece los principios fundamentales que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del gobierno federal y del Distrito Federal así como de sus entidades paraestatales. Estos principios son eficiencia, eficacia y honradez.

La segunda parte, establece el procedimiento que debe seguirse para la adjudicación de los contratos sobre adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que en cumplimiento de sus objetivos deba llevar a cabo el sector público federal incluyendo a las empresas y organismos que integran el sector paraestatal. Se establece la licitación pública como el procedimiento a través del cual el Estado asegura que sus servidores optarán por la mejor opción en cuanto a precio, calidad, existencias y oportunidad de entrega, financiamiento, garantía y apoyo técnico, etc., ya que la decisión sobre la adjudicación del contrato debe recaer necesariamente en la mejor oferta, debido a que el administrador carece de facultades para desviar la selección del mejor proveedor.

Así pues, la licitación pública es el procedimiento administrativo mediante el cual la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, elige como co-contratante a la persona, física o jurídica, que le ofrezca las mejores condiciones, es decir, es el medio para seleccionar a sus proveedores, sus contratistas para obras y servicios y a los compradores de los bienes que pretende enajenar.

El procedimiento administrativo que implica la licitación pública se rige por los siguientes principios: a) *publicidad*, cuya finalidad consiste en que los interesados estén enterados de la intención del Estado de celebrar un contrato, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas, la finalidad de este principio es suscitar la competencia entre los interesados; b) *igualdad*, este principio consiste en que la Administración Pública garantice que las condiciones entre los competidores sean las mismas, es decir, que no haya discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros y que debe darse preferencia a quien le haga las ofertas más ventajosas para aquélla; c) *competencia o concurrencia*, consiste en que la licitación se base en la competencia de varias propuestas presentadas para que el licitante pueda seleccionar la oferta mas conveniente, este principio implica la participación de varios oferentes y; d) *oposición o contradicción*, que radica en la impugnación de las ofertas y su defensa.

Por regla general el procedimiento de licitación pública comprende las siguientes fases: **1)** preparación de las bases de licitación; **2)** convocatoria; **3)** entrega de información y documentación mínima; **4)** inscripción de los interesados; **5)** visita al lugar en que se verificará la obra, en caso de que la licitación se

refiera a la construcción de una obra pública; **6)** presentación de las ofertas; **7)** otorgamiento de garantía; **8)** acto de apertura de proposiciones y levantamiento de acta; **9)** análisis de las proposiciones admitidas; **10)** emisión de dictamen; y **11)** fallo en junta pública.

El numeral 134 constitucional en estudio prevé, en su párrafo tercero, que cuando por razones extraordinarias la licitación no resulte el procedimiento idóneo para adjudicar un contrato de los ya mencionados, reserva al legislador ordinario el determinar los procedimientos que resulten adecuados para garantizar al Estado las mejores condiciones económicas posibles, así como la eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, a las que ya nos hemos referido.

En el último párrafo del artículo que venimos comentando, como complemento a las disposiciones anteriores, se establece que los servidores públicos responsables de su incumplimiento estarán sujetos a las disposiciones del Título Cuarto de la propia Constitución, denominado "De la responsabilidad de los Servidores Públicos".

Para efectos del estudio de la presente controversia constitucional, tiene especial importancia el párrafo tercero del artículo 134 constitucional, pues establece un principio de reserva de ley, consistente en que corresponde al Congreso de la Unión establecer, mediante una ley, el procedimiento o medio a través del cual se adjudicará un contrato cuando la licitación pública no sea el medio idóneo para asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

La referida disposición implica que se otorga al Congreso de la Unión, la facultad de establecer en qué casos se pueden celebrar contratos sin que se lleve a cabo un procedimiento de licitación pública, por no ser éste el medio idóneo para asegurar al Estado las mejores condiciones de contratación, que el precepto constitucional contempla y de prever las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que aseguren la mejor opción de contratación.

Un ejemplo del ejercicio de la reserva de ley a la que hemos hecho referencia, son los artículos 40 y 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, pues en ellos el legislador federal estableció los medios distintos a la licitación pública para la celebración de los contratos del sector público y los supuestos en los que aquéllos son aplicables, preceptos que a continuación se transcriben:

*Artículo 40.- En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.*

*La selección del procedimiento que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.*

*El acreditamiento de los criterios mencionados y la justificación de las razones para el ejercicio de la opción, deberá constar por escrito y ser firmado por el titular del área usuaria o requirente de los bienes o servicios.*

*En cualquier supuesto se invitará a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que sean necesarios, y cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.*

*En estos casos, el titular del área responsable de la contratación, a más tardar el último día hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito aludido en este artículo y de un dictamen en el que se hará constar el análisis de la o las propuestas y las razones para la adjudicación del contrato. No será necesario rendir este informe en las operaciones que se realicen al amparo del artículo 41, fracciones IV y XII, de este ordenamiento.*

*Artículo 41.- Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:*

*I. El contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;*

*II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales;*

*III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;*

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la Armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad interior de la Nación;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas;

VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal;

XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;

XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, o

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Es importante precisar que la citada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no es aplicable a los contratos que sobre energía eléctrica celebra la Comisión Federal de Electricidad, pues de conformidad con lo previsto por el artículo 3, fracción VIII, del mencionado ordenamiento legal, éste no es aplicable a las contrataciones de servicios que son reguladas de manera específica por otra ley, como es el caso de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que prevé los contratos sobre el servicio de suministro de energía eléctrica, tanto del servicio público que presta la Comisión Federal de Electricidad como de las adquisiciones que ésta realiza a los titulares de los permisos de generación de energía que la misma establece, y los procedimientos para su celebración.

El artículo 3, fracción VIII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, dispone lo siguiente:

*Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:*

*VIII. En general, los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, cuyo procedimiento de contratación no se encuentre regulado en forma específica por otras disposiciones legales.*

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que la parte actora en sus conceptos de invalidez no hace referencia al principio de reserva de ley, contenido en el párrafo tercero del artículo 134 constitucional, sin embargo, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de la materia, que lo autoriza para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez y atendiendo a que ese principio es un límite para el ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada al Presidente de la República, procederá a verificar si con la emisión del decreto impugnado no se contraviene tal disposición en relación con los otros preceptos constitucionales que se invocan como violados, dispositivos a los que ya nos hemos referido.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia siguiente:

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: IV, Noviembre de 1996*

*Tesis: P./J. 68/96*

*Página: 325*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURIDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.** De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados.

*Controversia constitucional 19/95. Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. 1o. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.*

**DECIMO PRIMERO.-** Además del marco constitucional y jurisprudencial que se ha venido precisando, para estar en posibilidad de examinar la constitucionalidad del decreto impugnado, emitido por el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria, también es necesario analizar el marco legal que rige la participación del sector privado en la generación y suministro de energía eléctrica.

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el veintidós de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, originalmente consideraba en su articulado las actividades de generación de electricidad, llevadas a cabo por los organismos públicos federales especializados como parte del servicio público de electricidad; sin embargo, se preveía que cuando existiera la imposibilidad o la inconveniencia del suministro de energía eléctrica, por parte de la Comisión Federal de Electricidad, se podían otorgar permisos de autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de las necesidades propias de las personas físicas o morales individualmente consideradas, lo cual no era considerado servicio público, los titulares de tales permisos quedaban obligados a contribuir, en la medida de sus posibilidades, con energía eléctrica para el servicio público, cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito el servicio público se interrumpiera o restringiera y únicamente por el lapso que durara tal eventualidad (artículos 35 a 39).

En mil novecientos ochenta y tres, son reformados los artículos 36 y siguientes de la Ley, donde se establecen cambios sustanciales en la materia que justifica la exposición de motivos Presidencial que dio origen a la mencionada reforma, misma que en la parte que interesa afirma lo siguiente:

*Es evidente que del mayor y mejor uso que hagamos de la energía dependerá un más alto nivel de desarrollo y bienestar. Por ello, es inaplazable aplicar una política de mayor eficiencia productiva y de uso racional de la energía que consumimos.*

*La mayor eficiencia y productividad de la empresa habrá de fundamentarse en el uso más eficaz de sus recursos humanos, materiales y financieros, así como en la aplicación de una tecnología innovadora que modernice y haga más eficientes la producción y la distribución de energía. Por su parte, la política de racionalización en el consumo de energía, exige el aprovechamiento máximo de la energía total disponible y, dentro de ella, la utilización eficiente de la energía secundaria.*

*En efecto, tanto en forma de calor, vapor y otros subproductos, se pierde una gran potencialidad energética generada por la industria, que puede ser aprovechada como*

*autogeneración eléctrica o para complementar con sus posibles excedentes, necesidades de otros usuarios, a través de la Comisión Federal de Electricidad.*

*En este sentido, la Iniciativa propone que los permisos de autoabastecimiento se expidan sólo cuando se trate de plantas generadoras destinadas únicamente al uso de emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público. Asimismo, el proyecto plantea la posibilidad, previo permiso, de generar electricidad basada en la producción simultánea de otros energéticos secundarios o en la utilización de fuentes de calor provenientes de procesos industriales, exclusivamente para la satisfacción de necesidades propias, individualmente consideradas, estableciéndose la obligación del permisionario de otorgar las facilidades necesarias a la Comisión Federal de Electricidad para que ésta pueda utilizar la electricidad que resultare en exceso, siempre que pueda ser aprovechada en condiciones técnicas y económicas adecuadas.*

Como resultado de la reforma citada, el texto del artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica quedó de la siguiente manera:

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

*Igualmente la Secretaría otorgará los permisos de autoabastecimiento correspondiente, cuando se satisfagan los siguientes requisitos:*

*a) Que con la generación de la planta de autoabastecimiento se incremente la eficiencia de transformación de energéticos primarios, con base en la producción simultánea de otros energéticos secundarios o en la utilización de fuentes de calor provenientes de procesos industriales;*

*b) Que el proceso utilizado en la generación de electricidad produzca otro y otros energéticos secundarios requeridos para la satisfacción de las necesidades del solicitante, como vapor o bien que utilice energéticos, obtenidos durante algún proceso industrial, como gas de alto horno; y que la electricidad se destine a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, individualmente consideradas, poniéndose los excedentes a disposición de la Comisión Federal de Electricidad en los términos del inciso d) de este artículo;*

*c) Que las obras e instalaciones para la producción de energía eléctrica se realicen y operen de acuerdo con las especificaciones técnicas que expida la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, atendiendo a las propuestas de la Comisión Federal de Electricidad, y*

*d) Que el solicitante del permiso convenga en otorgar las facilidades necesarias a la Comisión Federal de Electricidad, a fin de que ésta pueda utilizar la electricidad que resultare en exceso de la que demande el autoabastecimiento, siempre que pueda ser aprovechada por dicho Organismo para los fines que constituyen su objeto, en condiciones técnicas y económicas adecuadas, y sin detrimento o interferencia de los procesos de producción del permisionario, de conformidad con los estudios y programas que al efecto se aprueben.*

*En los citados convenios que celebre la Comisión Federal de Electricidad con los solicitantes de permisos, deberá pactarse la retribución que corresponda por la aportación de la electricidad que resultare en exceso de la indispensable para autoabastecimiento.*

*Los convenios mencionados se someterán a la Secretaría, en cada caso, para su aprobación, la cual deberá vigilar además el exacto cumplimiento de los mismos por ambas partes.*

Como se advierte, se preveía el autoabastecimiento como una actividad reconocida de producción de electricidad que no constituye servicio público y se autoriza a la Secretaría del ramo a otorgar a los particulares permisos de autoabastecimiento siempre y cuando se cumpliera la condición consistente en la imposibilidad o inconveniencia del suministro de energía eléctrica, por parte de la Comisión Federal de Electricidad, condición no exigible en los casos en los que se reunieran los siguientes requisitos: **a)** que con la generación de la planta de autoabastecimiento se incrementará la eficiencia de transformación de energéticos primarios; **b)** que el proceso utilizado en la generación de electricidad produjera otro u otros energéticos secundarios requeridos para la satisfacción de las necesidades del solicitante; **c)** que las obras e instalaciones para la producción de energía eléctrica se realizaran y operaran de acuerdo con las especificaciones técnicas que expidiera la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; **d)** que el solicitante del permiso estuviera de acuerdo en otorgar las facilidades necesarias a la Comisión Federal de Electricidad, a fin de que ésta pudiera utilizar la electricidad que resultare en exceso de la que demandara su autoabastecimiento.

También se advierte que la ley establecía que en caso de emergencias motivadas por la suspensión del servicio público, se desregulaba el autoabastecimiento durante el periodo de emergencia, por lo que no era necesario otorgar permisos de autogeneración en tal supuesto.

Igualmente se obtiene que la reforma de mil novecientos ochenta y tres, sólo consideraba una figura de producción privada de electricidad, denominada genéricamente autoabastecimiento. Sin embargo, implícitamente la ley se refería a dos figuras específicas de autoproducción: el autoabastecimiento propiamente dicho y la cogeneración. El autoabastecedor genera su electricidad a partir de cualquier fuente primaria de energía (gas natural, petróleo, carbón, etc.), con el objeto de satisfacer sus necesidades de consumo; el cogenerador, por su parte, produce electricidad en función de la aplicación de tecnologías de aprovechamiento de sub-productos de sus procesos industriales (vapor, gases de combustión, calor, gases de alto horno, biomasa, etc.), con una limitada participación de fuentes primarias convencionales. Lo anterior, evidencia que la diferencia entre ambas figuras es de carácter tecnológico y no de objetivos, lo que lleva a afirmar que la cogeneración es una especie del género autoabastecimiento.

Ahora bien, como ya se precisó, se establecía como condición para el otorgamiento de permisos de autoabastecimiento que el organismo responsable de la prestación del servicio público no estuviera en posibilidades de ofrecer el servicio en condiciones suficientes para cubrir las necesidades de consumo del particular o que el propio organismo considerara que la prestación de dicho servicio le resultaba inconveniente desde un punto de vista técnico o económico. Como puede advertirse la condición para el otorgamiento del permiso no era oponible al particular sino al responsable de la prestación del servicio público de electricidad.

Por lo que hace a la cogeneración, aun y cuando no existiera imposibilidad por parte del organismo prestador del servicio, para obtener el permiso era suficiente que el particular demostrara que con su autoproducción se incrementaría la eficiencia de los procesos de transformación de los energéticos primarios aprovechados por el sistema integral, ya sea por la producción simultánea de otros energéticos secundarios, o bien por la utilización de fuentes de calor provenientes de los procesos industriales de que se

tratará. Tal condición se justificaba por la eficiencia, la economía y la "limpieza" de los procesos de producción de electricidad cogenerada, en comparación con los proyectos de producción basados en fuentes fósiles.

Los requisitos del autoabastecimiento son: que la energía eléctrica generada debía destinarse fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades propias del permisionario, es decir a su autosuministro, y los permisionarios debían poner a disposición del servicio eléctrico nacional los excedentes de electricidad que resultaren, siempre que estos pudieran ser aprovechados por el mismo en condiciones técnicas y económicas adecuadas.

En el año de mil novecientos noventa y dos, se amplió la participación del sector privado en la generación de energía eléctrica, la exposición de motivos de la mencionada reforma, en lo que interesa es la siguiente:

*La industria eléctrica ha sido durante el presente siglo un factor fundamental para lograr el desarrollo del país. Durante más de cinco décadas, la generación y suministro de la energía eléctrica fue un campo dominado por empresas extranjeras cuya actuación en muchos casos propició la limitación de las zonas atendidas y la prestación de un servicio deficiente. Motivado por tal circunstancia, el Estado mexicano decretó la nacionalización de la industria eléctrica y consolidó en la Comisión Federal de Electricidad la función de prestar el servicio público. Esta actividad se ha desarrollado con el transcurso de los años, en forma tal que ratifica la vigencia de un proceso que da prioridad a la satisfacción oportuna de las necesidades de los mexicanos.*

*El Artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la exclusividad de la nación en la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, y prohíbe en esta materia el otorgamiento de concesiones a los particulares. Bajo estas mismas premisas, el Artículo 28 de la propia Carta Magna le da el carácter de estratégica a esta función y la reserva en exclusiva al Estado.*

*En este contexto se ubica la presente iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que por su digno conducto someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, en la que se reafirma la exclusividad de la nación, por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, para prestar el servicio público de energía eléctrica.*

*Si bien es cierto que la legislación en materia eléctrica, después de la nacionalización de la industria, constituyó la culminación de una de las luchas históricas de México por el rescate de sus áreas estratégicas, y que sirvió de marco para cimentar el desarrollo de esta industria de acuerdo a los intereses nacionales, es necesario reconocer actualmente que, al constituir este sector uno de los pilares en que se apoya el desarrollo del país, dicho sector debe ser objeto de constante atención, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas, siempre vigentes, de cumplir satisfactoriamente con la adecuada prestación del servicio básico que le corresponde.*

*En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se destaca el lugar relevante que ocupa el abasto oportuno y eficiente de energía eléctrica, mismo que constituye una condición necesaria para alcanzar las metas de crecimiento previstas. En congruencia con los objetivos, establecidos en dicho Plan, el Programa de Modernización Energética publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 7 de mayo de 1990, busca garantizar la suficiencia energética, para lo cual establece entre sus prioridades, el financiamiento del desarrollo y expansión de la oferta, así como la diversificación de las fuentes de energía.*

*De conformidad con lo anterior y tomando en consideración las necesidades de crecimiento previstas, resulta necesario continuar con la expansión del sector eléctrico nacional, para lo cual es preciso incrementar los recursos necesarios para asegurar dicha expansión. Ahora bien, el gobierno federal debe, al mismo tiempo y de manera prioritaria, canalizar los recursos disponibles en otras obras de beneficio social, por lo que para reducir la carga financiera que implica el dinámico crecimiento del sector, se requiere la participación de otros agentes de la sociedad en áreas no reservadas en forma exclusiva a la nación.*

*Al rendir ante ese H. Congreso de la Unión mi Cuarto Informe de Gobierno, expresé que se ha procurado aumentar la generación de energía eléctrica mediante la aplicación de recursos complementarios para financiar la construcción de nuevas unidades y fortalecer la realización de proyectos de cogeneración.*

*Conviene destacar que desde el año de 1983, ese H. Congreso de la Unión aprobó, a iniciativa del Ejecutivo Federal, el Decreto de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a fin de establecer la posibilidad, previo permiso otorgado por la autoridad, y con el fin de aprovechar al máximo la energía total disponible, así como la utilización eficiente de la energía secundaria para la producción de energía eléctrica como subproducto, la utilización de la potencialidad energética generada por la industria mediante lo que se ha venido a denominar cogeneración. Igualmente, se reafirmó la posibilidad del autoabastecimiento de energía eléctrica, previo permiso, destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales individualmente consideradas, en los casos en que fuera imposible o inconveniente el suministro, o cuando existiera algún impedimento o razones económicas para la prestación de un suministro normal del servicio de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad; poniendo, en ambos casos, a disposición de dicho organismo, los excedentes que resultaren.*

*Con base en lo anteriormente señalado, se ha considerado pertinente promover algunas adecuaciones legales, con el objeto de incluir en la Ley las figuras de producción independiente de energía eléctrica y la pequeña producción; así como redefinir las figuras del autoabastecimiento y de la cogeneración, a fin de precisar aún más su delimitación. Ese es el objetivo primordial de la iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que en esta ocasión someto a la alta consideración de ese H. Congreso de la Unión.*

*Con el propósito de establecer un esquema legal adecuado, que permita la expansión de la capacidad para generar energía eléctrica, de merecer la aprobación de ese H. Congreso, se establecerá la posibilidad de que los particulares concurren al proceso productivo, generando energía eléctrica para destinarla exclusivamente a la venta, por la totalidad de su producción, a la Comisión Federal de Electricidad para el cumplimiento de su objeto. Sería este organismo el que en exclusiva prestaría el servicio público.*

*Por otra parte, a pesar de los enormes esfuerzos realizados, aún existen comunidades que no han recibido los beneficios de contar con energía eléctrica. Los recursos destinados a ello continúan siendo insuficientes para avanzar con la rapidez deseada. Con el propósito de alentar las inversiones de pequeños productores en proyectos de generación de energía eléctrica que tengan por objeto el abastecimiento de pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de ese servicio, se propone regular en la Ley la actividad de tales productores, previendo asimismo, la posibilidad de que ellos puedan vender la totalidad de su producción a la Comisión Federal de Electricidad.*

*Con ello se pretende promover la pequeña producción, a fin de que todos nuestros compatriotas puedan tener acceso al servicio de energía eléctrica.*

*En materia de autoabastecimiento, se delimitaría claramente su concepto, estableciendo sus alcances y restricciones. En tal virtud, para ser considerado como autoabastecimiento, la energía eléctrica generada deberá destinarse a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales.*

*Asimismo, en la fracción IV del Artículo 3o. de la iniciativa que someto a su consideración, se prevé la posibilidad de permitir la importación de energía eléctrica a personas físicas o morales individualmente consideradas, para la satisfacción de necesidades propias.*

*Además, en el proyecto, se precisa el concepto de cogeneración de energía eléctrica, señalando los casos en que ésta se presenta, a saber. Cuando la energía eléctrica sea conjuntamente realizada con producción de energía térmica secundaria; cuando la energía térmica no*

*aprovechada en los procesos que la producen se utilice para la producción de electricidad y cuando se utilicen combustibles producidos en su proceso para la generación de energía eléctrica.*

*Precisamente, uno de los objetivos primordiales de la iniciativa, consiste en fomentar la cogeneración, dado que ésta hace posible el incremento de la eficiencia energética con un menor deterioro del ambiente.*

*En la iniciativa se prevé igualmente, la posibilidad de autorizar la exportación de energía eléctrica derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción, previa la anuencia de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con ello se busca que aquella energía no aprovechable por el sistema retribuya beneficios a la nación, generando divisas.*

*La actividad de todos los productores, importadores y exportadores de energía eléctrica mencionados, estaría sujeta, de aprobarse esta iniciativa, a un régimen de permisos administrativos que otorgaría la autoridad, siempre que ello resultara conveniente para la nación conforme a la política nacional de energéticos, y siempre y cuando fueran satisfechos los requerimientos exigidos en cada caso, respetándose estrictamente las disposiciones constitucionales aplicables.*

*Adicionalmente, en el texto legal se regularía la celebración de convenios para establecer los términos y condiciones en que la Comisión Federal de Electricidad procedería, en su caso, a la compra total o parcial de la energía o los excedentes producidos por los titulares de los diferentes permisos.*

*Esta iniciativa pretende asimismo, regular las relaciones jurídico-administrativas que se dan entre los permisionarios y el gobierno federal, por un lado, y la Comisión Federal de Electricidad, por el otro. Se busca también actualizar algunas referencias de acuerdo a las recientes modificaciones a la Ley Orgánica a la Administración Pública Federal e integrar aspectos relevantes de la nueva Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Igualmente, la iniciativa pretende subsanar algunas omisiones y lagunas existentes en la ley que se reforma, procurando asimismo la simplificación de trámites administrativos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica.*

*En suma, la presente iniciativa responde al propósito de modernizar la prestación del servicio público de energía eléctrica, a efecto de dar satisfacción oportuna y eficiente a todos los usuarios actuales y potenciales o futuros; prevé formas adicionales de producción para coadyuvar con las actuales, a fin de alcanzar una mayor productividad en beneficio del país.*

Como resultado de la citada reforma se modificó el texto del artículo 36, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como se adicionó ésta con la inclusión del artículo 36 Bis, los cuales son del tenor literal siguiente:

*ARTICULO 36.- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:*

*I.- De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:*

- a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y*
- b) Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-Bis.*

*II.- De Cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:*

a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.

b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-Bis.

III.- De Producción Independiente para generar energía eléctrica destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Estos permisos podrán ser otorgados cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación y programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad o sean equivalentes. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 3o., podrá otorgar permiso respecto de proyectos no incluidos en dicha planeación y programas, cuando la producción de energía eléctrica de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación; y

c) Que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad, mediante convenios a largo plazo, en los términos del artículo

36-Bis o, previo permiso de la Secretaría en los términos de esta Ley, a exportar total o parcialmente dicha producción.

IV.- De pequeña producción de energía eléctrica, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso, la capacidad total del proyecto, en un área determinada por la Secretaría, no podrá exceder de 30 MW; y

c) Alternativamente a lo indicado en el inciso b) y como una modalidad del autoabastecimiento a que se refiere la fracción I, que los solicitantes destinen el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenios de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW;

V.- De importación o exportación de energía eléctrica, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 3o., de esta Ley.

En el otorgamiento de los permisos a que se refiere este artículo, deberá observarse lo siguiente:

1) El ejercicio autorizado de las actividades a que se refiere este artículo podrá incluir la conducción, la transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso;

2) El uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio público ni se afecten derechos de terceros. En dichos convenios deberá estipularse la contraprestación en favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios;

3) La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, autorizar la transferencia de los permisos e imponer las condiciones pertinentes de acuerdo con lo previsto en esta Ley, su Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público;

4) Los titulares de los permisos no podrán vender, revender o por cualquier acto jurídico enajenar capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos previstos expresamente por esta Ley; y

5) Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos.

*ARTICULO 36-BIS.- Para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente:*

*I.- Con base en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional elaborada por la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema;*

*II.- Cuando dicha planeación requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad informará de las características de los proyectos a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con base en criterios comparativos de costos, dicha Dependencia determinará si la instalación será ejecutada por la Comisión Federal de Electricidad o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria;*

*III.- Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta Ley;*

*IV.- Los términos y condiciones de los convenios por los que, en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el Reglamento, considerando la firmeza de las entregas; y*

*V.- Las obras, instalaciones y demás componentes serán objeto de Normas Oficiales Mexicanas o autorizadas previamente por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.*

De las transcripciones anteriores se obtiene que la reforma de mil novecientos noventa y dos, amplía la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica, actividad que por disposición expresa del artículo 3o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no es considerada servicio público.

Por otra parte, fuera del servicio público que sólo a la Nación corresponde prestar, la Ley autoriza a otorgar permisos de producción de electricidad a autoabastecedores, cogeneradores, productores independientes y pequeños productores, bajo determinados supuestos que corresponden a la naturaleza de cada uno de ellos.

Las figuras de producción independiente y de pequeña producción, que se introducen en la reforma en estudio, tienen como finalidad, en el caso de la primera, que los titulares de los permisos vendan su producción de energía eléctrica exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad o previo permiso a exportar total o parcialmente dicha producción, y en el caso de los permisos de pequeña producción, se debe de destinar la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, caso en que la capacidad total del proyecto, no podrá exceder de 30 MW y como alternativa a este fin, se prevé a la pequeña producción como una modalidad del autoabastecimiento, cuando se destine el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo, los proyectos, en tal caso, no excede de 1 MW.

Las reformas en comento delimitan nítidamente las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, sin embargo mantienen en ambos supuestos los objetivos de autoconsumo, definiendo los elementos distintivos de dichas figuras, a los que nos referiremos a continuación:

El artículo 36, fracción I, regula la figura de autoabastecimiento de la siguiente manera: la electricidad producida bajo el amparo de un permiso de autoabastecimiento deberá destinarse a la satisfacción de las necesidades de consumo propias del permisionario, éstas no están limitadas al desarrollo de actividades industriales sino que pueden estar relacionadas con actividades comerciales, de servicios o estrictamente personales y, no se prevén las fuentes primarias que pueden utilizarse para producir electricidad para fines de autoabastecimiento, de lo que se deduce que los autoabastecedores pueden recurrir a toda clase de fuentes convencionales y no convencionales.

Es importante resaltar que como la finalidad del autoabastecimiento es la satisfacción de las necesidades de consumo individualmente consideradas, la figura conserva su carácter sustitutivo del servicio público de electricidad, por lo que serían inconcebibles proyectos de autoabastecimiento cuyas capacidades rebasen notoriamente las necesidades de autoconsumo.

Por su parte, en el caso de la cogeneración sí se señalan algunos requisitos técnicos específicos cuyo objetivo es el aprovechamiento de sub-productos de los procesos industriales del permisionario. En virtud de que la eficiencia energética y económica a que se refiere el artículo 36, fracción II, del ordenamiento legal en estudio, está relacionada con procesos industriales, sólo podrán ser permisionarios establecimientos de carácter industrial.

Al igual que en el caso del autoabastecimiento la finalidad que debe perseguir la cogeneración es el autoconsumo, sin embargo en el caso de la segunda, son aceptables la integración de proyectos con capacidades superiores a las necesidades de consumo del permisionario, siempre que dichos proyectos presenten un buen equilibrio entre la eficiencia técnica y económica de los procesos involucrados. Lo que se busca con el otorgamiento es hacer un uso más racional de la energía mediante la utilización de fuentes no convencionales y la producción de energía "limpia", propiciando con ello una mejora en el equilibrio energético nacional; pero también es relevante la eficiencia económica, en la medida en que los proyectos de cogeneración deben producir energía más barata que la generada en plantas convencionales.

Ahora bien, las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, aun cuando presentan diferencias de carácter tecnológico constituyen formas de sustitución del servicio público en la medida en que permiten a sus beneficiarios subvenir directamente a sus necesidades, sin perjuicio de comprometer sus excedentes para el servicio público.

Lo anterior establece una diferencia con los pequeños productores y productos independientes (figuras previstas en el artículo 36, fracciones III y IV, de la ley que se analiza), cuya finalidad es de servir de complemento al servicio público mediante la generación de fluido eléctrico para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.

De todo lo que se lleva dicho podemos concluir que la cogeneración y el autoabastecimiento comparten el requisito del autoconsumo, el cual deriva de la propia naturaleza de ambas figuras, pues el artículo 36 de la ley en estudio, en sus fracciones I y II, define claramente que la Secretaría del ramo otorgará permisos de autoabastecimiento o de cogeneración de "energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales", en el primer caso, o cuando la "electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración", en el segundo.

Por su parte, el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece que la Comisión Federal de Electricidad para prestar el servicio público de energía eléctrica, debe aprovechar la producción que le resulte de menor costo y que ofrezca óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, para lo cual puede planear la construcción de nuevas instalaciones de generación o bien convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria así como adquirir la energía eléctrica generada por los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de la mencionada ley.

En lo que se refiere a la materia de la presente controversia constitucional, el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece lo siguiente:

*Artículo 74.- Para la prestación del servicio público de energía eléctrica, se aprovechará la generada por particulares de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 125 de este Reglamento.*

*Artículo 124.- Toda adición o sustitución de capacidad de generación resultante de la prospectiva del sector eléctrico, deberá hacerse aprovechando la energía eléctrica cuyo costo económico total de largo plazo sea el menor para la Comisión y que proporcione, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público.*

*Artículo 125.- Para los efectos del artículo anterior, se deberá observar lo siguiente:*

*I. Con apego al Documento de Prospectiva a que se refiere el capítulo anterior, la Secretaría determinará periódicamente la ampliación o sustitución de capacidad que se requiera para satisfacer la demanda de energía eléctrica del país;*

*II. La Secretaría estudiará las soluciones técnicas y el costo económico total de largo plazo de la energía proveniente de los proyectos recomendados por la Comisión para cubrir dicha adición o sustitución de capacidad, como si se tratase de proyectos propios de la Comisión;*

*III. La Secretaría, con base en las soluciones que recomiende la Comisión, podrá determinar que los proyectos se ejecuten y operen por la propia Comisión, cuando: ...*

*a) El proyecto respectivo contemple una planta nuclear; o*

*b) Con base en la comparación de costos económicos totales de largo plazo de la energía eléctrica se estime conveniente que la Comisión se haga cargo de la ejecución y operación del proyecto que se trate. En todo momento la comparación de costos tendrá como objetivo seleccionar la fuente de generación de menor costo económico -con óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público- y por lo tanto sólo se deberán considerar aquellos elementos que permitan una comparación objetiva entre las diversas alternativas.*

*En ese caso, la Secretaría dará a conocer previamente a los particulares interesados el proyecto propuesto por la Comisión, para que formulen sugerencias en un plazo de sesenta días. Transcurrido dicho plazo, la Secretaría podrá autorizar a la Comisión para que se haga cargo del proyecto bajo la modalidad de ejecución de obras.*

A fin de garantizar el suministro, si la Comisión no acredita que el proyecto a ejecutar por ésta cumple con la condición relativa al costo económico total de largo plazo de la energía eléctrica, o si no se contara con recursos presupuestarios para realizarlo, el proyecto será sometido a licitación en los términos establecidos en la fracción IV;

IV. En los casos de licitación del proyecto, la Secretaría instruirá a la Comisión para que elabore la convocatoria y las bases de licitación, a fin de solicitar la capacidad de generación que permita cubrir la adición o sustitución de que se trate, en los siguientes términos:

a) La convocatoria y las bases de licitación serán verificadas por la Secretaría y podrán exigir garantía de seriedad de oferta;

b) La Comisión convocará públicamente a postores que ofrezcan poner a disposición de dicha entidad la capacidad solicitada o parte de ésta;

c) Las convocatorias serán publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** y en algún periódico de los de mayor circulación en la entidad federativa en donde se requiera la capacidad de generación, sin perjuicio de su difusión en el extranjero por los medios que se estimen apropiados, y

d) Las convocatorias y las bases de licitación deberán plantearse en términos que permitan a los interesados expresar con flexibilidad el contenido técnico de sus propuestas, en lo relativo a tecnología, combustible, diseño, ingeniería, construcción y ubicación de las instalaciones, sin perjuicio de que, cuando lo considere necesario, la Secretaría, fundando y motivando sus razones, podrá instruir por escrito a la Comisión para que en la convocatoria y en las bases de licitación se señalen especificaciones precisas sobre el combustible.

En casos especiales, la Secretaría podrá autorizar a la Comisión ofrecer en la convocatoria y en las bases de licitación un sitio específico para ubicar la planta o unidad en cuestión. Seleccionar y adquirir dicho sitio será opcional para los licitantes. En ningún caso, ubicar la planta o unidad en el sitio ofrecido por la Comisión será elemento para determinar al ganador de la licitación, y

e) Dichas convocatorias y bases de licitación podrán incluir, además, criterios cuantificables que modifiquen en el tiempo los términos de la relación entre los productores externos de energía y la Comisión, en función de la evolución del mercado de energía eléctrica en el país, y

V.- En casos de emergencia, que pudieran poner en riesgo el suministro de energía eléctrica en todo el territorio o en una región del país, previa opinión favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, y de conformidad con los requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para situaciones de emergencia, la Secretaría podrá autorizar que la Comisión obtenga la energía requerida por medio de:

a) Adquisiciones en el mercado nacional, sin que se aplique el límite a que se refiere el artículo 126 de este Reglamento;

b) Importaciones extraordinarias a largo plazo de energía eléctrica, que rebasen los límites de sus programas, y

c) Proyectos de generación en los que, en su caso, precise la tecnología, el combustible, el diseño, la ingeniería, la construcción y la ubicación de las instalaciones.

La Secretaría evaluará la mejor combinación de las opciones citadas que podrán incluir la transmisión y la transformación, con objeto de enfrentar la emergencia al menor costo posible.

Artículo 126.- A la convocatoria podrán responder los particulares en las modalidades de pequeña producción, producción independiente, cogeneración o autoabastecimiento. Cada particular podrá poner a disposición de la Comisión, según la modalidad de que se trate, toda su capacidad de generación o su capacidad excedente para satisfacer la totalidad de la capacidad de generación requerida o parte de ésta.

(REFORMADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)

Los permisionarios que tengan excedentes de capacidad podrán poner a disposición de la Comisión la capacidad fuera de convocatoria, en los términos de la fracción II del artículo 135 y atendiendo lo previsto en el artículo 124.

(ADICIONADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)

Para los efectos del párrafo anterior se entenderá por excedente la capacidad sobrante del permisionario una vez satisfechas sus necesidades.

Artículo 127.- Las convocatorias deberán contener, como mínimo:

I. Los datos de la convocante;

II. La capacidad de generación eléctrica que se requiera, así como la cantidad, la unidad de medida y las fechas en que se necesite;

III. El lugar, periodo y horario en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación, así como su costo; el lugar, las fechas y las horas para la celebración del acto de presentación y apertura de las ofertas técnicas y económicas, así como la fecha en que la convocante dictará su fallo;

IV. Los requisitos que deberán cumplir los interesados los que en todo caso incluirán los siguientes:

- a) Experiencia y capacidad técnica, operativa y financiera acreditadas documentalmente;
- b) Otros aspectos que se consideren relevantes para el objeto de la licitación, y

V. En su caso, el lugar, periodo y horario en que los interesados podrán obtener los instructivos con los que deberán acreditar los requisitos a que se refiere la fracción anterior, así como el lugar y fecha límite para presentar la información correspondiente a la convocante.

Artículo 128.- Las propuestas deberán ajustarse, en su caso, a las normas oficiales mexicanas y a las especificaciones técnicas que elabore la Comisión y que sean aprobadas por la Secretaría.

Artículo 129.- Las bases de licitación deberán contener la metodología a la que se sujetará la presentación de las propuestas y la evaluación de las mismas, así como los criterios que se utilizarán en dicha evaluación. Su contenido mínimo, en todo caso, será el siguiente:

I.- Datos de la convocante;

II.- Capacidad de generación de energía eléctrica requerida, indicando la cantidad y unidad de medida;

III.- Fecha o fechas a partir de las cuales se requiera disponer de la capacidad de generación de energía eléctrica;

IV.- En su caso, tipo de combustible a utilizarse;

V.- Punto de interconexión preferente y, en su caso, puntos de interconexión alternativos, para lo cual la Comisión asignará el costo por concepto de transmisión correspondiente a cada uno de éstos, y la indicación de la capacidad máxima que se podría aceptar;

VI.- Información relativa al lugar, las fechas y las horas de presentación y apertura de propuestas; lugar, fecha y hora de la junta de aclaraciones a las bases de la licitación; documentación legal necesaria; el lugar, fecha y hora del fallo y la forma en que éste se comunicará a los licitantes, y fecha de la firma del convenio;

VII.- Forma y monto de las garantías de seriedad de las propuestas y del cumplimiento del convenio, mismas que podrán consistir en fianza, carta de crédito, depósito en efectivo o alguna otra forma de garantía;

VIII.- Criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y para adjudicación del convenio;

IX.- Causas para el desechamiento de ofertas y para declarar desierta la licitación, de conformidad con lo señalado en este Reglamento;

X.- Mención de que cualquier prórroga o diferimiento a los plazos o fechas deberá publicarse por los mismos medios empleados en la convocatoria, cuando menos con quince días de anticipación, y

XI.- Marco básico de estipulaciones contractuales, mismo que deberá ser rubricado con la presentación de la propuesta.

Dicho marco podrá ser objeto de modificaciones a propuesta de los licitantes o de la convocante, siempre que en el primer caso sean aceptadas por ésta y en ambos casos se den a conocer a todos los participantes con la antelación al acto de recepción y apertura de ofertas que se establezca en las bases. Dichas modificaciones no podrán implicar una alteración sustancial del objeto de la licitación. Después del plazo señalado en las bases, no se aceptarán modificaciones al citado marco básico, el cual adquirirá el carácter de convenio modelo.

Artículo 130.- Los particulares que participen en las convocatorias que no cuenten con los permisos de generación respectivos, deberán acompañar a sus propuestas los documentos que acrediten la satisfacción de los requisitos para ser permisionarios.

Artículo 131.- Entre la fecha de publicación de la convocatoria y el acto de recepción de propuestas y apertura de ofertas técnicas deberá mediar un plazo suficiente, que en ningún caso podrá ser menor a cuarenta días, para que los interesados integren sus propuestas.

El acto de apertura de ofertas será público y constará de dos etapas sucesivas que se verificarán en fechas distintas, una para las ofertas técnicas y otra para las ofertas económicas. Ambas propuestas deberán presentarse en sobres cerrados y por separado. Dicho acto será presidido por un servidor público designado por la convocante, y se verificará conforme a lo siguiente:

I. En la primera etapa, se recibirán las propuestas de los licitantes en sobres cerrados en forma inviolable; se procederá a la apertura de la propuesta técnica exclusivamente; se verificará que estén completos los documentos exigidos y se desearán las ofertas que hubieren omitido alguno de ellos;

II. Las propuestas deberán presentarse previamente foliadas y firmadas, y en el acto de apertura los participantes rubricarán la última hoja foliada de cada propuesta, así como la relación de los documentos que se establezca en las bases. Los sobres que contengan las propuestas

*económicas serán firmados por los licitantes y por el servidor público que presida el acto y quedarán en custodia de la convocante. Durante el periodo comprendido entre una y otra etapa, la convocante procederá al análisis detallado de las propuestas técnicas presentadas;*

*III. En la segunda etapa se procederá a la apertura de las ofertas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas. Las ofertas económicas que no sean abiertas, permanecerán en poder de la convocante y serán devueltas a los participantes a los quince días hábiles posteriores a la fecha del fallo final, y*

*IV. La convocante deberá levantar acta de las dos etapas del acto de apertura de propuestas, misma en la que se harán constar los nombres de los asistentes y la representación que en su caso ostenten señalando el medio con el que la acrediten, las ofertas recibidas y las desechadas, así como las causas que motivaron tal desechamiento. El acta deberá ser suscrita por el servidor público que presida el acto, así como por todos los participantes, sin que la omisión de la firma de cualquiera de éstos afecte la validez del acta.*

*Los actos a que se refiere este artículo se realizarán bajo la supervisión estricta de la Secretaría.*

*Artículo 132.- La evaluación de las ofertas se ceñirá a los criterios que se establezcan en las respectivas bases de la licitación.*

*Previo conocimiento de la Secretaría, la Comisión dictará su fallo en la fecha señalada en la convocatoria y en las bases de licitación, el cual no podrá exceder de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de apertura de las ofertas técnicas.*

*Una vez dictado el fallo y dado a conocer en la forma establecida en las bases de licitación, la Comisión adjudicará el convenio en favor de quien presente la propuesta solvente que cumpla con las condiciones establecidas en las bases de licitación y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas; si resultare que dos o más propuestas satisfacen la totalidad de los requerimientos de la convocante, el convenio se adjudicará a quien ofrezca la energía eléctrica requerida al menor costo económico total de largo plazo para la Comisión. En dicho convenio se pactarán compromisos de capacidad y compras de energía y se exigirá la constitución de las garantías respectivas.*

*Si el adjudicatario no firmare el convenio respectivo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 135, la Comisión podrá, sin necesidad de una nueva licitación, adjudicar el convenio al participante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja y así sucesivamente. Lo anterior, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura originalmente ganadora no sea superior el diez por ciento del monto total de ésta.*

*Si la Comisión no firmare el convenio, deberá cubrir al adjudicatario los gastos no recuperables en que hubiere incurrido para preparar y elaborar su propuesta, cuando éste así lo solicite y los gastos respectivos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directa y necesariamente con la licitación.*

*La Comisión integrará el expediente relativo y lo turnará a la Secretaría, la que, en su caso, otorgará a los adjudicatarios los permisos correspondientes.*

*Artículo 133.- Será causa suficiente para desechar las propuestas, no satisfacer alguno de los requisitos señalados en la convocatoria o en las bases de licitación, así como la comprobación de que algún participante ha acordado con otro u otros, elevar los precios ofrecidos o desvirtuar de otra forma los propósitos del concurso, en cuyo caso, además, deberá hacerse del conocimiento de la autoridad competente.*

*La Comisión declarará desierta la licitación cuando ningún particular adquiera las bases, no se reciba propuesta alguna o las presentadas hayan sido desechadas.*

*La Secretaría podrá instruir a la Comisión para que vuelva a convocar a los particulares o bien realice directamente los proyectos relativos.*

*La Comisión deberá dar a la Secretaría, en todos los casos, un informe razonado y por escrito de sus decisiones.*

*Artículo 134.- Las personas interesadas podrán presentar queja, por escrito, ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con motivo de los diversos actos de la convocante relacionados con el procedimiento de licitación, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que éstos ocurran o el interesado tenga conocimiento de los mismos, o debiera haberlo tenido por habersele convocado por escrito. En un plazo no mayor a cuarenta y cinco días se emitirán las observaciones respectivas.*

*Artículo 135.- Para la adquisición de energía eléctrica para el servicio público, tanto en el largo como en el corto plazo, la Comisión celebrará convenios con los titulares de permisos de generación, de acuerdo a lo siguiente:*

*I. Con los adjudicatarios de las convocatorias a que se refiere la sección anterior, se celebrarán convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y se convengan, conforme a las reglas de despacho dispuestas por este Reglamento, las compras de energía;*

*(REFORMADA D.O. 24 DE MAYO DE 2001)*

II. Con los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, conforme a las metodologías que expida la Secretaría, según la modalidad que se trate, la Comisión podrá celebrar convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho, atendiéndose a lo siguiente:

a) Hasta por 20 MW cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW;

b) Hasta con el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total superior a 40 MW, y

c) Hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración.

El porcentaje que se establece en el inciso b) anterior podrá ser modificado por la Secretaría, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.

III. Con los demás permisionarios podrán celebrarse convenios en los que se acuerden las compras de energía según las reglas de despacho.

Los convenios a que se refiere la fracción I se formalizarán dentro de un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de comunicación del fallo. Este plazo podrá ampliarse hasta ciento veinte días adicionales a solicitud de la convocante por causas justificadas y previa opinión de la Secretaría.

En el cumplimiento de dichos convenios la Comisión no gozará de privilegios o trato preferencial alguno fuera de los que la Ley y este Reglamento establecen.

(ADICIONADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)

La Comisión sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes.

(ADICIONADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)

Los convenios a que se refieren las fracciones II y III de este artículo que celebre la Comisión con permisionarios que sean entidades de la Administración Pública Federal, o bien, personas morales de las que formen parte dichas entidades, se sujetarán a lo previsto por la Ley y este reglamento, en particular lo señalado por el artículo 126.

(ADICIONADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)

Los términos y condiciones de los convenios a que se refiere este artículo deberán celebrarse de manera equitativa y no discriminatoria para todos los permisionarios. Asimismo, se deberá atender lo dispuesto por el artículo 76 de este reglamento."

Artículo 136.- Los convenios a que se refiere el artículo anterior podrán tener la duración que determinen las partes, pero en ningún caso podrán exceder la vigencia del permiso de generación del titular con quien se suscriba el convenio. Dichos convenios podrán establecer los mecanismos necesarios para su prórroga.

Artículo 137.- Cada convenio deberá referirse a la adquisición de energía eléctrica a partir de una sola planta de generación, conforme a lo considerado en un permiso de generación determinado. Cuando una misma persona proporcione a la Comisión energía eléctrica proveniente de plantas de generación comprendidas en varios permisos, deberán celebrarse convenios por separado.

Artículo 138.- Los convenios con los adjudicatarios de convocatorias deberán contener, cuando menos, lo siguiente:

I. La capacidad de generación de energía eléctrica que el permisionario ponga a disposición de la Comisión a lo largo del plazo de que se trate;

II. Los términos y condiciones aplicables a la capacidad de generación puesta a disposición de la Comisión, y a las entregas de energía eléctrica a la misma, en situaciones ordinarias o de emergencia;

III. Las fórmulas relevantes que serán aplicadas, o las reglas y definiciones que se utilizarán, para la determinación de:

a) Los pagos de la Comisión por la capacidad de generación puesta a su disposición;

b) Los pagos de la Comisión por la energía eléctrica que le sea entregada en situaciones ordinarias o de emergencia;

c) Los incentivos o ajustes por disponibilidad de la capacidad que se ponga a disposición de la Comisión, y

d) Los factores de actualización a través del tiempo de los pagos mencionados en los incisos a) y b);

IV. El plazo o vigencia del convenio;

V. Las condiciones técnicas que deberá satisfacer la energía eléctrica, incluyendo:

a) *La definición del punto de interconexión en donde se entregará dicha energía a la red para el servicio público;*

b) *Lo relativo a la medición que se hará de la energía eléctrica entregada, y*

c) *La tensión.*

*VI. Las penas convencionales y sanciones aplicables por incumplimiento de lo previsto en el convenio, que sea imputable al permisionario o a la Comisión, y*

*VII. La jurisdicción a que se sometan las partes conforme al artículo 45 de la Ley y, en su caso, las reglas de arbitraje para cuestiones de carácter técnico.*

*Los convenios con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III del artículo 135 consignarán en lo conducente cuando menos los datos indicados en las fracciones IV a VII de este artículo.*

De las transcripciones anteriores, se obtiene que, atendiendo a la "prospectiva del sector eléctrico", cuando se requiera ampliar o sustituir la capacidad de generación para satisfacer la demanda de energía eléctrica del país, la Comisión Federal de Electricidad, rigiéndose por el principio de que debe aprovechar la que resulte de menor costo a largo plazo y que proporcione óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público, puede optar por recomendar la construcción de plantas que generen la energía eléctrica requerida o bien aprovechar la generada por los particulares.

La Secretaría de Energía, con base en las soluciones que recomiende la Comisión, puede determinar que se construyan nuevas instalaciones decidiendo si éstas se ejecutan por la propia Comisión o bien si se licita el proyecto para que un particular lo ejecute. En los preceptos transcritos se establecen las reglas que debe acatar la Secretaría para tomar la decisión referida, así como el procedimiento de licitación.

Cuando se estima que es mejor aprovechar la energía eléctrica que generan los particulares, el propio Reglamento establece el procedimiento de licitación para determinar qué particular va a suministrar la energía eléctrica que requiere la Comisión Federal de Electricidad, para prestar el servicio público que tiene encomendado.

Al respecto, reviste gran importancia el artículo 126, el cual fue reformado en su dos últimos párrafos mediante el decreto impugnado, pues dicho precepto en su primera parte, prevé convocar a los particulares que cuenten con permisos de pequeña producción, producción independiente, cogeneración y autoabastecimiento, para que pongan a disposición de la Comisión toda su capacidad de generación o su capacidad excedente para satisfacer la capacidad de generación o parte de ésta que se requiere para la prestación del servicio público, el procedimiento de licitación respectivo se encuentra regulado en los artículos 125, fracción IV, y del 127 al 134 del propio reglamento.

Las disposiciones reglamentarias impugnadas suprimen el requisito de convocatoria, es decir, de licitación pública a las compras de los excedentes de los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración, sin embargo, el contenido de aquéllas, por su importancia para la solución de la presente controversia, serán motivo de análisis en el considerando siguiente.

**DECIMO SEGUNDO.-** El texto del artículo 126 del Reglamento antes de la reforma impugnada, es el siguiente:

*Artículo 126.- A la convocatoria podrán responder los particulares en las modalidades de pequeña producción, producción independiente, cogeneración o autoabastecimiento. Cada particular podrá poner a disposición de la Comisión, según la modalidad de que se trate, toda su capacidad de generación o su capacidad excedente para satisfacer la totalidad de la capacidad de generación requerida o parte de ésta.*

*Los permisionarios que tengan excedente de capacidad de 20 MW o menos, podrán poner a disposición de la Comisión dicha capacidad fuera de las convocatorias, en los términos de la fracción II del artículo 135.*

El primer párrafo del precepto transcrito establece que pueden participar en los concursos establecidos por el artículo 125, fracción IV, los productores independientes, los pequeños productores, los cogeneradores o los autoabastecedores, lo que se traduce en que éstos deben participar en procedimientos de licitación pública, para estar en posibilidad de vender a la Comisión Federal de Electricidad la totalidad de su capacidad de generación o su capacidad excedente.

El segundo párrafo preveía que sólo podrían vender fuera de concurso, los permisionarios que tuvieran excedentes de electricidad hasta el límite de 20 MW, de acuerdo a lo establecido por la fracción II, del artículo 135, del propio Reglamento. Esta disposición estaba dirigida a autoabastecedores, cogeneradores y pequeños productores en la modalidad de autoabastecimiento previstos en la fracción IV, inciso c) del artículo 36 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, quedando excluidos de la posibilidad de vender excedentes fuera de concurso los productores independientes, los pequeños

productores (que no tienen la modalidad del autoabastecimiento), los importadores y exportadores de electricidad.

Lo anterior es así, porque los productores independientes y los pequeños productores no presentan ni presentarán excedentes de producción, ya que si bien pueden utilizar un margen de la electricidad que generan para autoconsumo, por ser necesaria para el desarrollo de sus operaciones, el remanente no puede ser considerado excedente pues sus objetivos empresariales giran alrededor de la venta de electricidad, toda vez que precisamente su existencia está referida a la generación de electricidad para su venta exclusiva a la Comisión Federal de Electricidad.

El Decreto impugnado modifica el segundo párrafo del artículo 126, y le adiciona un tercero, los cuales a continuación se transcriben:

*Artículo 126. ...*

*Los permisionarios que tengan excedentes de capacidad podrán poner a disposición de la Comisión la capacidad fuera de convocatoria, en los términos de la fracción II del artículo 135 y atendiendo a lo previsto en el artículo 124.*

*Para los efectos del párrafo anterior se entenderá por excedente la capacidad sobrante del permisionario una vez satisfechas sus necesidades.*

En virtud de la reforma, desaparece del párrafo segundo el límite de 20 MW para vender fuera de convocatoria los excedentes de electricidad que tenían los permisionarios y como remite al artículo 124 debe de resultar la de menor costo a largo plazo para la Comisión y de garantizar la óptima estabilidad, calidad y seguridad en la prestación del servicio público. Aunque subsiste la remisión al artículo 135, fracción II, del mismo ordenamiento legal, es en este último que el Decreto de reformas impugnado ubica los nuevos límites, a los que nos referiremos más adelante.

El Decreto adiciona un tercer párrafo, cuyo objetivo es definir el término de excedente: *“la capacidad sobrante del permisionario una vez satisfechas sus necesidades”*.

Por su parte, el artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica regula la adquisición de energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad. El texto anterior a la reforma establecía lo siguiente:

*Artículo 135.- Para la adquisición de energía eléctrica para el servicio público, tanto en el largo como en el corto plazo, la Comisión celebrará convenios con los titulares de los permisos de generación, de acuerdo a lo siguiente*

*I.- Con los adjudicatarios de las convocatorias a que se refiere la sección anterior se celebrarán convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y se convengan, conforme a las reglas de despacho dispuestas por este Reglamento, las compras de energía;*

*II.- Con los permisionarios con excedentes de energía de 20 MW o menos, en los casos en que resulte conveniente, la Comisión podrá celebrar convenios en que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho, y*

*III.- Con los demás permisionarios podrán celebrarse convenios en los que se acuerden las compras de energía según las reglas de despacho.*

*Los convenios a los que se refiere la fracción I, se formalizarán dentro de un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de comunicación del fallo. Este plazo podrá ampliarse hasta ciento veinte días adicionales a solicitud de la convocante por causas justificadas y previa opinión de la Secretaría.*

*En el cumplimiento de dichos convenios la Comisión no gozará de privilegios o trato preferencial alguno fuera de los que la Ley y este Reglamento establecen.*

El artículo 135 del Reglamento, prevé los convenios que debe celebrar la Comisión Federal de Electricidad con los titulares de los permisos de generación, para adquirir energía eléctrica para la prestación del servicio público. En su fracción primera se establecen los que celebra con los adjudicatarios de las convocatorias, es decir, con los permisionarios que resultaron vencedores en los procedimientos de licitación.

La fracción II se refería únicamente a los autoabastecedores y cogeneradores con capacidad de producción excedentarias y se limitaba a establecer que las adquisiciones deberían de llevarse a cabo mediante convenios y bajo dos condiciones específicas: que fuera conveniente la adquisición y que el convenio estableciese cláusulas de compromiso de las capacidades y producciones excedentes en función de las reglas de despacho.

La fracción II, del artículo 135, reformada mantiene dichas condiciones pero incluye tres incisos que modifican sustancialmente los límites que establecía el artículo 126 anterior, el texto quedó como sigue:

*Artículo 135:...*

*I.-...*

*II. Con los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, conforme a las metodologías que expida la Secretaría, según la modalidad que se trate, la Comisión podrá celebrar convenios*

*en los que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho, atendándose a lo siguiente:*

*a) Hasta por 20 MW cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW;*

*b) Hasta con el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total superior a 40 MW, y*

*c) Hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración.*

*El porcentaje que se establece en el inciso b) anterior podrá ser modificado por la Secretaría, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.*

*III. ....*

*...*

*La Comisión sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes.*

*Los convenios a que se refieren las fracciones II y III de este artículo que celebre la Comisión con permisionarios que sean entidades de la Administración Pública Federal, o bien, personas morales de las que formen parte dichas entidades, se sujetarán a lo previsto por la Ley y este reglamento, en particular lo señalado por el artículo 126.*

*Los términos y condiciones de los convenios a que se refiere este artículo deberán celebrarse de manera equitativa y no discriminatoria para todos los permisionarios. Asimismo, se deberá atender lo dispuesto por el artículo 76 de este reglamento.*

De acuerdo con el nuevo texto de la fracción II del artículo transcrito con antelación, el límite de adquisición de 20 MW por permiso de autoabastecimiento es trastocado, en lo sucesivo, los autoabastecedores podrán poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad más de 20 MW, siempre que no se exceda de un 50% de la capacidad total del proyecto cuando las plantas tengan una capacidad mayor a 40 MW; pero los autoabastecedores cuyas plantas cuenten con capacidades menores a 20 MW podrán comprometer cualquier cantidad de su producción de electricidad, incluso la totalidad. En cuanto a los cogeneradores podrán comprometer la totalidad de sus excedentes.

Ahora bien, el último párrafo de la fracción II, establece una regla discrecional, pues se deja a la Secretaría de Energía la modificación, sin limitación alguna, del porcentaje superior de compromiso de capacidad y producción a que se refiere el inciso b), plantas con capacidad superior a 40 MW, es decir, se refiere a grandes plantas de generación de electricidad. Únicamente se impone a la Secretaría el tomar en cuenta las necesidades del servicio público de electricidad y el nivel de las reservas técnicas del Sistema Eléctrico Nacional.

El primer párrafo adicionado al artículo 135 del Reglamento que por esta vía se impugna, determina que la Comisión Federal de Electricidad sólo podrá negarse a realizar convenios de compra de capacidad o de producción excedente con autoabastecedores y cogeneradores, cuando no se reúnan los requisitos de menor costo y de garantía en la calidad, estabilidad y seguridad en el servicio, requisitos previstos en los artículos 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 124 de su Reglamento o bien cuando el servicio público de energía eléctrica no requiera de sus excedentes.

Los dos últimos párrafos adicionados al artículo 135 del Reglamento que se estudia, formalizan la situación de igualdad entre los permisionarios pertenecientes a la Administración Pública Federal y los que no pertenecen a ésta, ya que en el caso de los primeros también deben sujetarse a las disposiciones de la Ley y del Reglamento, así como el trato no discriminatorio que deberá aplicar la Comisión entre todos los permisionarios.

Del examen del marco constitucional, legal y reglamentario que se ha realizado, se obtiene que se autoriza la participación de particulares en la generación de energía eléctrica, previo permiso que en distintas modalidades otorga la Secretaría de Energía, algunas de éstas (autoabastecimiento y cogeneración) tienen como finalidad satisfacer las necesidades de energía eléctrica propias del permisionario.

Se prevé que la generación de energía eléctrica por los particulares permisionarios no es un servicio público, ya que éste sólo puede ser prestado por el organismo público descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad, sin embargo, el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y correlativos de su Reglamento, establecen la posibilidad de que dicha Comisión, con la finalidad de satisfacer la demanda energética del país y prestar el servicio público que tiene encomendado, pueda adquirir energía eléctrica de los particulares permisionarios, lo que revela que en este caso la producción de energía eléctrica de los particulares va a tener como finalidad la prestación del servicio público.

Como se anunció anteriormente, la litis del presente asunto, consiste en determinar si es constitucionalmente válido el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal al expedir el Decreto impugnado, para lo cual, resulta necesario confrontar éste con los límites de tal facultad, a saber, subordinación a la ley y reserva de ley.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional tiene como límite en su ejercicio el principio de subordinación a la ley, consistente en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas o alteradas por el contenido de un reglamento, por ser precisamente la ley su justificación y medida. Las disposiciones contenidas en el Decreto Presidencial, cuya constitucionalidad se cuestiona, contravienen el mencionado límite.

Una forma de violar tal principio, por implicar la alteración o modificación de una ley, es cuando en el reglamento, que pretende facilitar su aplicación en el ámbito administrativo, se desnaturalizan las figuras y los supuestos normativos previstos en la ley.

Para estar en posibilidad de demostrar el indebido ejercicio que de su facultad reglamentaria hizo el Presidente de la República al reformar y adicionar los artículos 126 y 135 del Reglamento en estudio, conviene examinar la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, atendiendo a como son reguladas por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en su artículo 36, fracciones I y II, las que a continuación se transcriben:

*ARTICULO 36.- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:*

*I.- De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:*

*a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y*

*b) Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-Bis.*

*II.- De Cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:*

*a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.*

*b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-Bis.*

El precepto transcrito, como excepción a la norma general que indica que la electricidad producida en México será generada por la Comisión Federal de Electricidad (quien la transporta, distribuye y vende dentro del marco del servicio público de electricidad), autoriza, fuera del servicio público, a otorgar permisos de producción de electricidad a autoabastecedores y cogeneradores, bajo determinados supuestos que corresponden a la naturaleza de cada uno de ellos.

Ambas figuras, aun y cuando presentan diferencias, pues para el otorgamiento del permiso de autoabastecimiento no se exige utilizar un determinado tipo de fuente para la producción de la electricidad, lo que sí ocurre en el caso de los permisos de cogeneración (en que se prevé que la electricidad se produzca conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica o ambos, o con los combustibles producidos en sus procesos industriales), constituyen formas de sustitución del servicio

público en la medida en que permiten a sus beneficiarios subvenir directamente a sus necesidades, sin perjuicio de comprometer sus excedentes para el servicio público.

Los autoabastecedores y cogeneradores tienen en común el autoconsumo, pues la Secretaría de Energía otorgará permisos de autoabastecimiento o de cogeneración de *“energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas y morales”*, en el primer caso, o cuando la *“electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración”*, en el segundo.

El autoconsumo se justifica por el hecho de que los permisionarios puedan aspirar a obtener ahorros en sus consumos eléctricos, comparativamente con el costo que supone la adquisición de electricidad en el marco del servicio público, pues si pretenden destinar sus producciones eléctricas a sus necesidades de consumo, lo hacen porque con ello obtendrán ahorros en el costo de acceso a la electricidad y si lo anterior no resulta inconveniente para el servicio público, podrán obtener un permiso.

De los objetivos legales de ambas figuras, se desprende que sus producciones de electricidad deben de ser dirigidas a cubrir sus necesidades de consumo, pues la norma indica que toda la producción debe ser destinada al autoconsumo, lo que se traduce en que no es posible destinar solamente una parte de la producción de electricidad a este fin.

Entonces, la finalidad primordial de autoabastecedores y de cogeneradores es la de relevar al servicio público de la carga de sus consumos de electricidad, en la medida en que sus procedimientos de generación de electricidad cubran sus necesidades de consumo. En otras palabras, podrán otorgarse a los particulares permisos de generación de electricidad por medios convencionales y no convencionales, cuando dicha producción se destine a la satisfacción de las necesidades de electricidad que los mismos tienen.

De la transcripción del precepto que se analiza se advierte que se prevé que las necesidades de consumo de los permisionarios sean inferiores a la capacidad de sus plantas de generación, lo cual implica la existencia de excedentes de producción o de capacidad. La ley admite que pueden existir dichos excedentes, pero lo admite como una excepción a la regla de destino o autoconsumo a la que nos referimos anteriormente.

La palabra excedente nos da la idea de algo abundante, superior a lo necesario y si atendemos a que las figuras de autoabastecimiento y cogeneración tienen como finalidad el autoconsumo, consideramos que lo que pretendía el legislador al indicar la posibilidad de que se presentaran excedentes era referirse a producciones o capacidades que exceden a lo necesario, que sobran.

También se advierte que al establecer las figuras de autoabastecimiento y cogeneración, se pretende fomentar el autoconsumo, el ahorro de energía proveniente del sector público y la producción de energía más limpia, pero no convertir a aquéllas en un negocio en sí mismo, de lo anterior podemos afirmar que el margen de excedentes debe manejarse dentro de lo razonable.

La reforma a los artículos 126 y 135 del Reglamento modifica el porcentaje que los autoabastecedores y cogeneradores pueden vender a la Comisión Federal de Electricidad, lo que implica una reorientación en materia de aprovechamiento de excedentes.

De acuerdo con la Ley de la materia, los proyectos de autoabastecimiento y cogeneración deben concentrarse principalmente en atender las necesidades de consumo de los permisionarios y reconoce la posibilidad de que exista cierto margen de capacidad excedente que, mientras no sea necesaria para cubrir los requerimientos eléctricos del permisionario, puede ser vendida a la Comisión Federal de Electricidad, obteniendo un beneficio adicional al de abatimiento de costos.

La reforma al Reglamento impugnada establece que los autoabastecedores podrán pactar fuera de concurso compromisos de capacidad y adquisición de electricidad hasta por 20 MW, cuando sus plantas tengan una capacidad hasta de 40 MW o hasta por la mitad de su capacidad cuando las plantas tengan una capacidad total superior; por su parte, los cogeneradores podrán, también fuera de concurso, comprometer y vender la totalidad de sus excedentes, sin perjuicio del tamaño de las plantas de cogeneración.

Las disposiciones impugnadas representan un cambio sustancial con respecto a las condiciones establecidas por la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración y se altera el concepto de excedente, pues pasa de ser: lo que sobra después del autoconsumo de la producción a un sentido de todo lo que no se consume, en efecto al establecer límites más laxos para el caso del autoabastecimiento y al desaparecer los límites de compromiso de capacidades y producciones en el caso de la cogeneración, podrían existir proyectos de autogeneración cuyo destino no sea el autoconsumo, sino la venta de electricidad, misma que además se realizaría fuera de concurso.

Por otra parte, el hecho de que el adicionado último párrafo de la fracción II, del artículo 135 autoriza a la Secretaría del Ramo a modificar el porcentaje del 50% establecido para los casos de plantas de autoabastecimiento cuya capacidad total instalada sea superior a 40 MW, *“conforme a las necesidades de*

*energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional*", corrobora que en virtud del Decreto impugnado, pueden existir proyectos de autoabastecimiento cuyo destino fundamental sea comprometer la capacidad de generación para la prestación del servicio público, pues dado los términos en los que está redactada la norma se deja un amplio margen de discrecionalidad a la Secretaría, lo que resulta contrario al concepto de venta de excedentes contenido en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

La referida facultad de modificar la prevención contenida en el artículo 135, fracción II, inciso b), que se otorga a la Secretaría de Energía, implica una remisión en blanco para que esta dependencia, de manera discrecional, varíe la naturaleza jurídica del permiso de autoabastecimiento y del concepto de excedente, prevista en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, con clara violación al principio de subordinación a la ley.

Sin que sea obstáculo para la conclusión anterior, lo aducido por las demandadas en el sentido de que a la Secretaría de Energía, de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde dirigir la política energética nacional, las actividades de generación de energía y la prestación del servicio público, pues tal conducción debe darse dentro del marco legal que rige la materia de energía eléctrica, expedido por el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

El Decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben de estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y su medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecida en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que al modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos sea la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, también tiene como límite en su ejercicio el principio de reserva de ley, el cual consiste en que conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material, en estos casos, la Carta Magna emplea términos claros y precisos para prevenir que determinada materia debe ser regulada por una ley.

Este límite a la facultad reglamentaria está referido al tipo de norma que la Constitución prevé que debe regir determinadas materias. En efecto, la reserva de ley parte de la voluntad del Constituyente de que ciertas materias y sus contenidos sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo, pues también el Presidente de la República es elegido por sufragio universal, sino por un órgano plural en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en el Congreso de la Unión.

Por tanto, en aquellas materias en las que existe una reserva de ley, la facultad reglamentaria no podrá determinar sus supuestos básicos, ni el Legislativo puede delegar en el Ejecutivo la facultad de regular éstos, pues la reserva de ley supone una doble obligación: a) la del Ejecutivo para que, a través del ejercicio de su facultad reglamentaria, no regule la materia de que se trate, y b) la del Legislativo para que no haga una remisión en blanco al Ejecutivo, sino que debe normar, eficazmente, la materia que la Constitución le ha reservado, para que, al menos, sus aspectos esenciales estén previstos en una ley y no en alguna otra norma del sistema jurídico.

Ahora bien, el artículo 134, párrafo tercero, constitucional, establece un principio de reserva de ley, consistente en que corresponde al Congreso de la Unión establecer en ley, los casos en que la licitación pública no es el medio idóneo para garantizar al Estado la mejor condición para la celebración de contratos sobre adquisiciones, arrendamientos o enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios y la contratación de obra y prever los procedimientos alternativos que garanticen las mejores condiciones para el Estado.

La referida disposición constitucional no deja lugar a dudas, corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre la celebración de contratos de la Administración Pública Federal que no sean resultado de un procedimiento de licitación pública.

Sin embargo, resulta conveniente precisar hasta qué punto debe desarrollar el legislador la materia reservada y qué parte de ésta puede encomendarse para su desarrollo o complementación a la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

Para determinar el alcance del principio de reserva de ley contenido en el artículo 134, párrafo tercero, de la Constitución Federal, es conveniente recordar que dicho precepto se reformó con la finalidad de obtener una adecuada administración de los recursos económicos del Estado en materia de contratación, estableciéndose la licitación pública como el medio que por excelencia garantiza las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes en la celebración de contratos.

Con el mismo propósito, se tiene presente que el principio de reserva de ley del que venimos hablando se encuentra establecido en el tercer párrafo, del artículo 134 constitucional, de la siguiente manera:

*... Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, 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...*

De la transcripción anterior se obtiene, en principio, que el legislador debe establecer en qué casos la licitación pública no es el medio idóneo para que el Estado celebre contratos y precisar las reglas, bases, requisitos y procedimientos que garanticen, que las dependencias y organismos pertenecientes a la Administración Pública Federal van a celebrar contratos con quienes les ofrezcan la mejor opción.

*Como se advirtió al examinar las disposiciones contenidas en el Decreto impugnado, el Presidente de la República suprimió del artículo 126, párrafo segundo y tercero, el requisito de convocatoria para la compra de excedentes de capacidad de generación de energía eléctrica, que tengan los autoabastecedores y cogeneradores de acuerdo con los límites establecidos en la fracción II del artículo 135 y en los términos de los tres párrafos que a éste le fueron adicionados.*

En relación con la prevención anterior, con la finalidad de atender los argumentos de las partes en controversia, se tiene en consideración que el Congreso de la Unión sostiene que en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, específicamente en el artículo 36 Bis, fracción II, se establece el requisito de convocar a los particulares para que vendan energía eléctrica a la Comisión Federal de Electricidad, en cambio, las demandadas sostienen que ese precepto legal establece el requisito de convocatoria sólo para la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, requisito que no es exigible para la adquisición de la generada por los permisionarios.

Por otra parte, las demandadas sostienen que en el artículo 36 Bis, fracción IV, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el Congreso de la Unión delegó al Presidente de la República la facultad para expedir disposiciones que regulen las adquisiciones que realiza la Comisión Federal de Electricidad de la energía eléctrica que generan los particulares.

El artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, prevé que cuando la planeación del Sistema Eléctrico Nacional requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Secretaría de Energía determinará si la instalación será construida por la Comisión Federal de Electricidad o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria.

Para decidir si la convocatoria que establece ese precepto es aplicable, como aduce la parte actora, a las adquisiciones de la energía eléctrica que generan los particulares, o solamente es para la construcción de nuevas instalaciones, como lo sostienen las demandadas, resulta indispensable determinar el sentido y alcance del precepto legal mencionado, en que ambas apoyan sus argumentos.

Del proceso legislativo que dio origen al texto en vigor de la fracción II, del artículo 36 Bis, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y dos, se destacan los dictámenes presentados por las Comisiones Unidas de Energéticos y Estudios Legislativos, en la parte que interesan, los que a continuación se citan:

Dictamen leído en la Cámara de Senadores (de origen) del Congreso de la Unión, el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos:

*10. En el capítulo dedicado a normar el suministro de energía eléctrica, se propone la adición del Artículo 36-Bis, para especificar que en 'la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse la producción de energía eléctrica de menor precio que ofrezca, además, óptima estabilidad y seguridad'. Al efecto, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema; cuando dicha planeación contemple la construcción de nuevas obras por la Comisión Federal de Electricidad, se convocará a los particulares que pretendan participar como productores independientes para suministrar la energía eléctrica necesaria y se evaluarán comparativamente respecto de los proyectos de la propia entidad señalada, a fin de que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determine la opción más conveniente. A su vez, se establece que en la adquisición de energía eléctrica destinada al servicio público, deberá considerarse la generada por los particulares bajo cualquiera de las modalidades señaladas en el ya mencionado Artículo 36.*

Dictamen leído y aprobado en sus términos por la Cámara de Diputados (revisora), el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y dos:

*Se introduce el artículo 36 Bis, especificando que: 'La prestación del servicio público de energía eléctrica, deberá aprovecharse la producción de menor precio que ofrezca además óptima estabilidad y seguridad'.*

La Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, según se propone, determinará las necesidades de crecimiento y convocará, en su caso, a particulares que pretendan participar como productores independientes en la construcción de nuevas obras para suministrar energía eléctrica, evaluando las propuestas en términos de menor costo y mayor competitividad.

De las transcripciones anteriores, se advierte que, cuando sea necesario ampliar o sustituir la capacidad de generación del sistema eléctrico, el legislador en la fracción II, del artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, estableció el requisito de las convocatorias únicamente para los particulares que pretendan participar en la construcción de nuevas instalaciones como productores independientes, por lo que no asiste razón al actor cuando sostiene que esta disposición también abarca a las adquisiciones de energía eléctrica generada por los particulares.

Sin embargo, el hecho de que las convocatorias, a las que se refiere la fracción II, del artículo 36 Bis, del mencionado ordenamiento legal, estén referidas a la construcción de nuevas instalaciones, no implica que la adquisición de los excedentes de energía eléctrica generada por los particulares permisionarios (autoabastecedores y cogeneradores) no esté sujeta al requisito de convocatoria (procedimiento de licitación pública), como se demostrará a continuación.

El artículo 36 Bis, fracción III, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, prevé que para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, la Comisión Federal de Electricidad debe tomar en cuenta la que generan los particulares que cuentan con los permisos previstos en el artículo 36.

Al respecto, es conveniente no perder de vista que tales adquisiciones implican la celebración de contratos por un organismo público descentralizado perteneciente a la Administración Pública Federal Paraestatal, previsto en el artículo 134 constitucional, y si bien esa disposición legal no prevé que se convoque a los permisionarios a un procedimiento de licitación, lo cierto es que, en la misma, el legislador tampoco suprime este requisito.

Además, el hecho de que el Reglamento establece las reglas para las licitaciones de proyectos de construcción de instalaciones de generación de energía eléctrica (artículo 125, fracción IV del Reglamento), así como de las que se deben de efectuar para adquirir la energía eléctrica que generan los permisionarios (artículos 126, párrafo primero y 127) o la que puedan generar los particulares que no cuenten con los permisos de generación respectivos, pero que acrediten la satisfacción de los requisitos para obtenerlos (artículo 130), revela que las adquisiciones de energía eléctrica de la generada por los particulares, al igual que los proyectos de construcción de nuevas instalaciones generadoras, deben de sujetarse a procedimientos de licitación, lo cual tienen su razón de ser en tanto que unas como otros implican la celebración de contratos por parte de una entidad de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Por otra parte, no asiste razón a las demandadas cuando pretenden justificar el Decreto impugnado en una supuesta delegación de la facultad de expedir disposiciones que regulen las adquisiciones que realiza la Comisión Federal de Electricidad, de la energía eléctrica generada por los permisionarios, delegación que afirman está contenida en el artículo 36 Bis, fracción IV, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues esta disposición señala que los términos y condiciones de los convenios mediante los que la Comisión adquiera energía eléctrica de los particulares deben ajustarse a lo que disponga su Reglamento, lo anterior se traduce en que en éste se pueda prever el contenido que deben tener tales convenios, los cuales pueden ser resultado de un procedimiento de licitación, ya que dichos documentos se suscriben con el particular que resultó vencedor en el mismo (adjudicatario de la convocatoria), por lo que de tal disposición no se puede derivar una delegación de facultades legislativas para regular todo lo relacionado con las adquisiciones de energía eléctrica de la Comisión, delegación que según las demandadas incluye una autorización implícita de eximir a esas adquisiciones del requisito de licitación pública.

Del análisis del artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se advierte que las demandadas parten de premisas falsas, pues, contrariamente a lo que sostienen, aquél no exime del requisito de convocatoria a las adquisiciones de la energía eléctrica generada por los particulares, y remite al Reglamento sólo en lo referente al contenido de los convenios para realizar tal adquisición, lo que no implica que se delegue en el Presidente de la República la facultad para exentar del procedimiento de licitación pública a las adquisiciones de fluido eléctrico.

Aunado a lo anterior, el principio de reserva de ley no sólo consiste en que la materia reservada debe de estar establecida en una ley en sentido formal y material sino también, que los elementos esenciales de tal reserva deben estar contenidos en ésta, lo que implica que el legislador no puede delegar competencia reguladora al Ejecutivo Federal sobre los elementos esenciales de aquellas áreas que el Constituyente ha querido que sean reservadas a la prevención legislativa.

Una vez precisado el alcance del principio de reserva de ley contenido en el artículo 134, párrafo tercero, constitucional, y habiendo examinado y desestimado los argumentos de las autoridades demandadas, para justificar la constitucionalidad de la exención del requisito de convocatoria (licitación

pública) contenido en los preceptos impugnados, este Tribunal Pleno advierte que éstos violan el mencionado principio por las razones que a continuación se expresan:

Como ya se precisó, el artículo 134, párrafo tercero, constitucional contiene el principio de reserva de ley, consistente en que corresponde al Congreso de la Unión precisar en qué casos, para la celebración de contratos de la Administración Pública Federal, el procedimiento de licitación pública no es el medio idóneo para asegurar la mejor opción y establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, imparcialidad y honradez que garanticen las mejores condiciones para el Estado.

Los elementos señalados en el párrafo anterior, son los esenciales del principio de reserva que se estudia, por lo que los mismos deben ser sujetos a la regulación legislativa, es decir, previstos en una ley en sentido formal y material, lo cual se traduce en que el Congreso de la Unión no puede delegar su prevención a la reglamentación administrativa como tampoco el Ejecutivo Federal, de motu proprio, puede hacerlo a través de su facultad reglamentaria.

En los preceptos impugnados (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), se suprime de convocatoria, es decir, del procedimiento de licitación a las adquisiciones de los excedentes de energía eléctrica de la generada por los permisionarios (autoabastecedores y cogeneradores), se prevén los límites para dicha adquisición y los casos en que la Comisión puede negarse a convenir con los permisionarios.

Las disposiciones contenidas en el Decreto impugnado contravienen el principio de reserva de ley establecido en el artículo 134, párrafo tercero, de la Constitución Federal, pues mediante su expedición el Presidente de la República determinó que el procedimiento de licitación pública no es el medio idóneo para que la Comisión Federal de Electricidad celebre contratos sobre la adquisición de los excedentes de energía eléctrica de la generada por los permisionarios, ya que autorizan este tipo de adquisiciones sin que medie convocatoria (licitación pública).

Además, el Ejecutivo Federal se limitó a exentar del procedimiento de licitación pública a los contratos que la Comisión Federal de Electricidad celebre con los particulares para comprar la energía eléctrica que generan, lo cual no garantiza la mejor opción de contratación para dicho organismo, sin que sea obstáculo que en una de las disposiciones impugnadas se remita al artículo 124 del propio Reglamento, el cual en esencia dispone que en toda adición o sustitución de capacidad de generación debe aprovecharse la energía eléctrica cuyo costo económico total de largo plazo sea el menor y que proporcione óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público, ya que éste sería el resultado de un procedimiento alternativo, a la licitación pública, el cual corresponde establecer al Congreso de la Unión.

Lo anterior, lleva a desestimar el argumento de las demandadas de que la mejor opción de contratación para la Comisión Federal de Electricidad, está garantizada por el hecho de que ésta debe contratar con quien le asegure que el costo económico total de largo plazo sea el menor y que proporcione óptima estabilidad, calidad y seguridad en el servicio público, ya que esta prevención contenida en los artículos 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y 124 de su Reglamento, por sí sola no garantiza que la Comisión va a contratar con su mejor opción, pues tal disposición es el objetivo de un procedimiento en que el resultado sea saber con quién se debe contratar, procedimiento que de no ser una licitación pública, corresponde establecer al Poder Legislativo Federal.

Por lo tanto, la disposición del artículo 36 Bis de la Ley que señala que *"Para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público..."*, que es reiterada en el 124 del Reglamento, no satisface el principio de reserva de ley previsto en el artículo 134, párrafo tercero, constitucional, ya que éste exige que el Legislador Federal establezca en qué casos la licitación pública no es el medio idóneo para asegurar la mejor opción de contratación y prevea el medio o procedimiento diverso que garantice que la Comisión Federal de Electricidad va a celebrar contratos en los que se alcancen los objetivos establecidos en los preceptos citados.

De todo lo anterior se desprende que la falta del establecimiento de un procedimiento, distinto de la licitación, para celebrar contratos sobre adquisición de energía eléctrica, se traduce en que el Estado no tiene la garantía de que la Comisión Federal de Electricidad va a contratar con el particular que le ofrece la mejor opción, es decir, se le priva al Estado de la seguridad de que los recursos económicos de ese organismo de la Administración Pública Paraestatal se administren con eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que sí el artículo 36 Bis, fracción III, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, prevé que para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas por la misma ley, corresponde al Congreso de la Unión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción X y 134, párrafo tercero, constitucionales, determinar en qué casos para la celebración de contratos sobre las mencionadas adquisiciones, la licitación pública no es el medio idóneo para elegir a los permisionarios que vendan la energía eléctrica requerida y precisar las bases,

procedimientos, requisitos y demás elementos, del medio diverso a la licitación pública (como podrían ser la invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa, procedimientos diversos a la licitación pública que contempla la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su artículo 26, fracciones II y III), que le aseguren al Estado las mejores condiciones de contratación.

Por otra parte, el decreto impugnado adiciona tres incisos a la fracción II, del artículo 135 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en los que se establecen los montos sobre los que se realizarán los convenios para las adquisiciones de los excedentes de energía eléctrica de los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración, previstas en el artículo 126, párrafos segundo y tercero, impugnados.

Ahora bien, habiendo concluido que el Ejecutivo Federal no puede establecer en un reglamento un medio diverso al procedimiento de licitación pública para que la Comisión Federal de Electricidad adquiera los excedentes de energía eléctrica generada por los particulares permisionarios (cogeneradores y autoabastecedores), y mucho menos exentar a este tipo de adquisiciones de tal procedimiento, como lo hizo en el mencionado artículo 126, es evidente que la adición a la fracción II, del artículo 135, comparte el mismo vicio de inconstitucionalidad encontrado, ya que establece los montos sobre los que se celebrarán los convenios en que se pacten ese tipo de adquisiciones, las cuales, se reitera, no derivan de un procedimiento de licitación pública ni de un medio diverso a éste previsto en la ley que el mencionado reglamento detalla.

La conclusión a la que se ha arribado, lleva a desestimar el argumento de las demandadas, en el sentido de que es correcto que se faculte a la Secretaría de Energía para que *“El porcentaje que se establece en el inciso b) anterior podrá ser modificado por la Secretaría, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional”* (artículo 135, fracción II, último párrafo, del Reglamento impugnado), pues si aquél no puede establecer una forma de adquisición distinta de la licitación pública, mucho menos puede otorgar a la mencionada dependencia la facultad para establecer los límites sobre los que deben versar los respectivos convenios.

Por último, los últimos tres párrafos adicionados al artículo 135 del Reglamento, disponen:

*La Comisión sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 Bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes.*

*Los convenios a que se refieren las fracciones II y III de este artículo que celebre la Comisión con permisionarios que sean entidades de la Administración Pública Federal, o bien, personas morales de las que formen parte dichas entidades, se sujetarán a lo previsto por la Ley y este reglamento, en particular lo señalado por el artículo 126.*

*Los términos y condiciones de los convenios a que se refiere este artículo deberán celebrarse de manera equitativa y no discriminatoria para todos los permisionarios. Asimismo, se deberá atender lo dispuesto por el artículo 76 de este reglamento.*

Como se aprecia de la transcripción anterior, se establecen reglas para la celebración de convenios con particulares permisionarios, sobre la adquisición de energía eléctrica, adquisiciones que pueden tener su origen en un procedimiento de licitación pública o bien, en los párrafos segundo y tercero del artículo 126 impugnados, los cuales indebidamente exentan de tal procedimiento a la adquisición de “excedentes” de los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración, entonces, resulta inconstitucional el contenido de los últimos tres párrafos del artículo 135, en cuanto regulan la celebración de convenios sobre adquisiciones que no tienen su origen en una licitación pública o en un procedimiento distinto a ésta, previsto por el Legislador Federal.

Las conclusiones a las que se han llegado permiten desestimar los argumentos de las demandadas consistentes en que es contrario a los principios de oportunidad, eficacia, eficiencia y economía, lanzar convocatorias y tramitar los procedimientos de licitación respectivos, cada vez que se pretenda realizar una adquisición de energía eléctrica de determinada cantidad de capacidad o la adquisición de suministro por tiempo determinado, pues tales razonamientos pretenden demostrar que la licitación pública no es el medio idóneo para contratar la adquisición de energía eléctrica generada por los particulares. Sin embargo, estas reflexiones de conformidad con el artículo 134, párrafo tercero, constitucional le corresponde hacerlas al Congreso de la Unión que es el órgano facultado para determinar en ley, un procedimiento diferente a la licitación pública para las adquisiciones que realicen la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, por lo que estos razonamientos lejos de justificar la constitucionalidad del Decreto impugnado, corroboran que en éste el Presidente de la República invadió la esfera de competencias constitucionales del Poder Legislativo Federal.

Por último, resulta importante señalar que para este Tribunal Pleno no pasan inadvertidos los argumentos de la parte actora, en el sentido de que con la expedición del Decreto impugnado se amplía la participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico, y los de las demandadas en que señalan los

beneficios de la forma que para adquirir la energía eléctrica que generan los particulares prevé el Decreto impugnado, sin embargo, tales razonamientos no guardan relación con la litis de este asunto, la cual, como fue anunciada, consistió en determinar si el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, expedido por el Presidente de la República, viola las disposiciones contenidas en los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 constitucionales y con ello invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

En efecto, tales argumentos no se encaminan a demostrar si el Decreto impugnado es contrario a la Constitución o acorde a ella, ya que lo que pretenden demostrar, los de la parte actora, es lo que estima constituye la finalidad de su expedición: ampliar la participación de los particulares en la generación de energía eléctrica destinada a la prestación del servicio público y, los de la demandada, la razón que motivó su expedición: dotar a la Comisión Federal de Electricidad de un mecanismo eficiente para las adquisiciones de la energía eléctrica generada por los particulares.

Todo lo hasta aquí expuesto, lleva a este Tribunal Pleno a declarar 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, lo anterior en virtud de que el Presidente de la República realizó un indebido ejercicio de su facultad reglamentaria, consagrada en el artículo 89, fracción I, constitucional al trastocar los principios de reserva de ley y de subordinación a la misma.

El Presidente de la República al haberse extralimitado en el ejercicio de su facultad reglamentaria y con ello haber invadido la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, a quien corresponde legislar lo relativo a los procedimientos de adquisición de energía eléctrica de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73, fracción X, y 134 constitucionales, no respetó la división de poderes (funciones), consagrada en el artículo 49 del ordenamiento fundamental.

Las razones anteriores son las que sustentan nuestro voto concurrente para declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el veinticuatro de mayo de dos mil uno.- Los Ministros: **Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios.**- Rúbricas.- El Ponente: **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.

**VOTO MINORITARIO QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSE VICENTE AGUINACO  
ALEMAN, SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO Y JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO,  
EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2001, RESPECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD  
DE LOS ARTICULOS 126 Y 135 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO  
PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA**

En los considerandos séptimo y octavo de la sentencia, entre otras cuestiones, se sostiene que en la demanda se impugnan 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** del veinticuatro de mayo de dos mil uno, observándose que en su primera parte, los conceptos de invalidez se reducen, en esencia, al planteamiento de problemas de legalidad, ya que en estricto derecho sólo implican 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 examinan cuestiones de constitucionalidad desprendidas del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal. Se afirma que no obstante que se hace referencia al marco constitucional que rige en materia de energía eléctrica, los planteamientos específicos de inconstitucionalidad se refieren a que el Poder Ejecutivo Federal, a través de su Titular, el Presidente de la República, invadió la esfera de competencia del poder Legislativo Federal.

Sin embargo, la mayoría de los Ministros consideran que atendiendo a las reglas consignadas en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entra al estudio de lo que se considera la cuestión efectivamente planteada, supliendo la deficiencia de la demanda y contestación, a saber, si los preceptos impugnados implican la violación al artículo 89, fracción I, de la Constitución, por violar los artículos 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 las normas constitucionales que establecen el marco supremo que rige todo lo relacionado con la energía eléctrica.

Partiendo de esta suplencia, se arribó a la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, substancialmente al considerar:

- A) Que la reforma a los artículos 126 y 135 del Reglamento impugnado modifica el porcentaje que los autoabastecedores y cogeneradores pueden vender a la Comisión Federal de Electricidad, lo que implica una reorientación en materia de aprovechamiento de excedentes.

- B) Que las disposiciones impugnadas representan un cambio sustancial respecto a las condiciones establecidas en la ley, pues se desvirtúa el requisito de autoconsumo, elemento esencial de las figuras de autoabastecimiento y cogeneración y se altera el concepto de excedente, pues pasa de ser: "lo que sobra racionalmente después del autoconsumo de la producción", a un sentido "de la capacidad sobrante del permisionario, una vez satisfechas sus necesidades", lo que puede interpretarse como todo lo que se pueda producir y no se consuma.
- C) Que al establecer límites más laxos para el caso del autoabastecimiento y al desaparecer los límites de compromiso de capacidades y producciones en el caso de la cogeneración, lo que deriva de la propia naturaleza de ese tipo de permisos y que constituyen la limitación lógica contenida en la ley, interpretada a la luz del artículo 27 de la Constitución Federal, en el párrafo relativo, podrían existir proyectos de autogeneración cuyo destino no sea el autoconsumo, sino la venta de electricidad, lo que, además, implicaría apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución.
- D) Que el Decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional, consistente en que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y medida, lo anterior en virtud de que aquél desvirtúa la naturaleza jurídica de las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración establecidas en los artículos 36 y 36 Bis de la Ley del Servicio Público, ya que el modificar los límites de energía eléctrica que pueden ser adquiridos sin licitación pública, altera el concepto de excedentes, lo que trae como consecuencia que la finalidad en la obtención de tales permisos ya no sea el autoconsumo de sus titulares sino el que la actividad primordial de éstos se pueda convertir en la generación de energía eléctrica para su venta a la Comisión Federal de Electricidad, lo que, además, implica apartarse de los principios constitucionales establecidos en la parte final del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución y de hecho y de derecho privatizar la prestación del servicio público de energía eléctrica; y
- E) Que independientemente de todo lo anterior, los preceptos combatidos resultan directamente violatorios de los artículos 25 y 27, párrafo sexto, última parte y 28, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Federal, pues estos magnos preceptos establecen con toda claridad, que la energía eléctrica es área estratégica para la Nación mexicana, y que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público "corresponde exclusivamente a la Nación".

No compartimos el criterio resumido en estos párrafos, y defendido por la mayoría, en virtud de los siguientes argumentos.

I. En principio, las consideraciones sostenidas en la sentencia parten de una exorbitante interpretación a los alcances de la suplencia de la queja, establecida en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que a la letra disponen:

*"Artículo 39.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada".*

*"Artículo 40.- En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios".*

De los anteriores preceptos deriva que si bien la figura de la suplencia de la queja en las controversias constitucionales es muy amplia, y que puede llevar a esta Suprema Corte de Justicia a corregir los errores de los preceptos que de manera equivocada se invoquen, así como a suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios; ello no implica en modo alguno la autorización para modificar la materia de la litis, es decir, a cambiar "la cuestión efectivamente planteada" por las partes.

Contrariamente a lo afirmado al inicio del considerando séptimo, los conceptos de invalidez no se reducen a un aspecto de mera legalidad, que lleve a este Alto Tribunal a la necesidad de suplir la deficiencia de los mismos, toda vez que del estudio integral de la demanda se advierte que lo que se propone esencialmente es la invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión, a través de un indebido ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, constitucional, planteamiento de la parte actora que en sí mismo es de naturaleza eminentemente constitucional.

El estudio que se realiza en la sentencia, en suplencia de la queja, confrontando de manera directa el Reglamento impugnado con los preceptos constitucionales relativos a la materia de energía eléctrica, representa una modificación de la cuestión efectivamente planteada por la parte actora, además de que tal análisis de suyo implica una desnaturalización del medio de control constitucional previsto en el artículo 105, fracción I, constitucional, que no tiene como finalidad el análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, tal y como lo ha establecido el propio Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 71/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000, página 965, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL".

Conforme a las características propias de las controversias constitucionales, resulta necesario atender exclusivamente a la cuestión efectivamente planteada por las partes, pudiendo para tal efecto suplir la deficiencia de la queja. En el caso a estudio, no se impugna la inconstitucionalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por lo que el análisis debería limitarse únicamente a la confrontación del Reglamento impugnado con aquélla.

Así, el estudio debió realizarse conforme a la materia de la litis, mediante el análisis de los límites al ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentran regidos por los principios de reserva de la ley y subordinación jerárquica a la misma. Por el primero se prohíbe que el reglamento aborde materias reservadas a las leyes del Congreso de la Unión; mientras que el segundo implica que el reglamento esté precedido de una ley cuyas disposiciones complementen o pormenorice sin contrariarlas ni cambiarlas, en virtud de que por ellas el reglamento encuentra su justificación y medida, ya que sólo tiene la finalidad de desarrollarlas, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En general, las disposiciones reglamentarias son por definición normas subordinadas y como tales deben ser estudiadas confrontándolas con el ordenamiento que les da origen y las justifica. Su constitucionalidad derivará de su adecuación o no con la ley que desarrollan o reglamentan, pero no directamente de los preceptos constitucionales, puesto que, evidentemente, en la mayoría de los casos las disposiciones constitucionales en sí mismas no son materia ni contenido de los Reglamentos del Ejecutivo, al constituir aquéllas meras enunciaciones que, a su vez, requieren de leyes reglamentarias; lo que implica que el legislador tiene un margen de acción muy amplio que le confía la Constitución, porque ésta no suele ocuparse de esta tarea, ya que el Constituyente originario o el Órgano Reformador sólo enuncia atribuciones o competencias genéricas, por ejemplo, todas las que menciona el artículo 73, de tal suerte que la inconstitucionalidad de un reglamento gravitaría comúnmente en torno a la violación de los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Federal.

Por consiguiente, para poder determinar si el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, expedido por el Presidente de la República y publicado el veinticuatro de mayo de dos mil uno, vulnera las disposiciones contenidas en los artículos 49, 73, fracción X, 89, fracción I y 134 constitucionales, debemos constreñirnos a lo efectivamente planteado por las partes, en la demanda y contestaciones, que se concreta a lo siguiente:

**A)** Si con las reformas y adiciones a los artículos 126 y 135 del Reglamento citado, que autorizan a la Comisión Federal de Electricidad para adquirir los excedentes de energía eléctrica que generen los particulares permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración, contravienen o no los límites que para tal efecto establece la Ley que reglamenta y, por tanto, si existe una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión que expidió tal ordenamiento.

**B)** Si resulta válida la autorización que establece el artículo 135, fracción II, último párrafo, del Reglamento en cuestión, para que la Secretaría de Energía pueda modificar a través de un acto administrativo, el porcentaje de cincuenta por ciento establecido en el propio Reglamento para que la Comisión Federal de Electricidad pueda adquirir energía eléctrica de los permisionarios de autoabastecimiento, cuando tengan una capacidad instalada total superior a 40 MW; y

**C)** Si la reforma al artículo 126, párrafo segundo, del Reglamento impugnado, al prever que los permisionarios que tengan excedentes de producción podrán ponerlos a disposición de la Comisión Federal de Electricidad para que los adquieran a precio inferior al costo que su generación represente para aquéllo, sin que esto implique un desacato al artículo 134 constitucional.

En estos tres aspectos estimamos se reduce la materia de la litis en la presente controversia constitucional.

**II.** Por lo que respecta al primer segmento de la cuestión efectivamente planteada, se torna indispensable acudir al sistema que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece para los diferentes particulares permisionarios, con la finalidad de poder estar en aptitud de confrontar los límites establecidos en la misma con los previstos en el Reglamento impugnado para las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración.

Los artículos 3o., 36 y 36 Bis, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, establecen textualmente:

*(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1992)*

*“ARTICULO 3o.- No se considera servicio público:*

*I.- La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;*

*II.- La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;*

*III.- La generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción;*

*IV.- La importación de energía eléctrica por parte de personas físicas o morales, destinada exclusivamente al abastecimiento para usos propios; y*

*V.- La generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.”*

(REFORMADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1992)

"ARTICULO 36.- La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, considerando los criterios y lineamientos de la política energética nacional y oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, otorgará permisos de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente, de pequeña producción o de importación o exportación de energía eléctrica, según se trate, en las condiciones señaladas para cada caso:

I.- De autoabastecimiento de energía eléctrica destinada a la satisfacción de necesidades propias de personas físicas o morales, siempre que no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Para el otorgamiento del permiso se estará a lo siguiente:

a) Cuando sean varios los solicitantes para fines de autoabastecimiento a partir de una central eléctrica, tendrán el carácter de copropietarios de la misma o constituirán al efecto una sociedad cuyo objeto sea la generación de energía eléctrica para satisfacción del conjunto de las necesidades de autoabastecimiento de sus socios. La sociedad permisionaria no podrá entregar energía eléctrica a terceras personas físicas o morales que no fueren socios de la misma al aprobarse el proyecto original que incluya planes de expansión, excepto cuando se autorice la cesión de derechos o la modificación de dichos planes; y

b) Que el solicitante ponga a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de producción de energía eléctrica, en los términos del artículo 36-Bis.

II.- De Cogeneración, para generar energía eléctrica producida conjuntamente con vapor u otro tipo de energía térmica secundaria, o ambos; cuando la energía térmica no aprovechada en los procesos se utilice para la producción directa o indirecta de energía eléctrica o cuando se utilicen combustibles producidos en sus procesos para la generación directa o indirecta de energía eléctrica y siempre que, en cualesquiera de los casos:

a) La electricidad generada se destine a la satisfacción de las necesidades de establecimientos asociados a la cogeneración, siempre que se incrementen las eficiencias energética y económica de todo el proceso y que la primera sea mayor que la obtenida en plantas de generación convencionales. El permisionario puede no ser el operador de los procesos que den lugar a la cogeneración.

b) El solicitante se obligue a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos del artículo 36-Bis.

III.- De Producción Independiente para generar energía eléctrica destinada a su venta a la Comisión Federal de Electricidad, quedando ésta legalmente obligada a adquirirla en los términos y condiciones económicas que se convengan. Estos permisos podrán ser otorgados cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los proyectos motivo de la solicitud estén incluidos en la planeación y programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad o sean equivalentes. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 3o., podrá otorgar permiso respecto de proyectos no incluidos en dicha planeación y programas, cuando la producción de energía eléctrica de tales proyectos haya sido comprometida para su exportación; y

c) Que los solicitantes se obliguen a vender su producción de energía eléctrica exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad, mediante convenios a largo plazo, en los términos del artículo

36-Bis o, previo permiso de la Secretaría en los términos de esta Ley, a exportar total o parcialmente dicha producción.

IV.- De pequeña producción de energía eléctrica, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

a) Que los solicitantes sean personas físicas de nacionalidad mexicana o personas morales constituidas conforme a las leyes mexicanas y con domicilio en el territorio nacional, y que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable;

b) Que los solicitantes destinen la totalidad de la energía para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este caso, la capacidad total del proyecto, en un área determinada por la Secretaría, no podrá exceder de 30 MW; y

c) Alternativamente a lo indicado en el inciso b) y como una modalidad del autoabastecimiento a que se refiere la fracción I, que los solicitantes destinen el total de la producción de energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales o áreas aisladas que carezcan de la misma y que la utilicen para su autoconsumo, siempre que los interesados constituyan cooperativas de consumo, copropiedades, asociaciones o sociedades civiles, o celebren convenios de cooperación solidaria para dicho propósito y que los proyectos, en tales casos, no excedan de 1 MW;

V.- *De importación o exportación de energía eléctrica, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 3o., de esta Ley.*

*En el otorgamiento de los permisos a que se refiere este artículo, deberá observarse lo siguiente:*

1) *El ejercicio autorizado de las actividades a que se refiere este artículo podrá incluir la conducción, la transformación y la entrega de la energía eléctrica de que se trate, según las particularidades de cada caso;*

2) *El uso temporal de la red del sistema eléctrico nacional por parte de los permisionarios, solamente podrá efectuarse previo convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cuando ello no ponga en riesgo la prestación del servicio público ni se afecten derechos de terceros. En dichos convenios deberá estipularse la contraprestación en favor de dicha entidad y a cargo de los permisionarios;*

3) *La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, autorizar la transferencia de los permisos e imponer las condiciones pertinentes de acuerdo con lo previsto en esta Ley, su Reglamento y las Normas Oficiales Mexicanas, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público;*

4) *Los titulares de los permisos no podrán vender, revender o por cualquier acto jurídico enajenar capacidad o energía eléctrica, salvo en los casos previstos expresamente por esta Ley; y*

5) *Serán causales de revocación de los permisos correspondientes, a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, o de los términos y condiciones establecidos en los permisos respectivos.”*

*(ADICIONADO, D.O. 23 DE DICIEMBRE DE 1992)*

*“ARTICULO 36-BIS.- Para la prestación del servicio público de energía eléctrica deberá aprovecharse tanto en el corto como en el largo plazo, la producción de energía eléctrica que resulte de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad y que ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad del servicio público, a cuyo efecto se observará lo siguiente:*

*I.- Con base en la planeación del Sistema Eléctrico Nacional elaborada por la Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal determinará las necesidades de crecimiento o de sustitución de la capacidad de generación del sistema;*

*II.- Cuando dicha planeación requiera la construcción de nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad informará de las características de los proyectos a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con base en criterios comparativos de costos, dicha Dependencia determinará si la instalación será ejecutada por la Comisión Federal de Electricidad o si se debe convocar a particulares para suministrar la energía eléctrica necesaria;*

*III.- Para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualesquiera de las modalidades reconocidas en el artículo 36 de esta Ley;*

*IV.- Los términos y condiciones de los convenios por los que, en su caso, la Comisión Federal de Electricidad adquiera la energía eléctrica de los particulares, se ajustarán a lo que disponga el Reglamento, considerando la firmeza de las entregas; y*

*V.- Las obras, instalaciones y demás componentes serán objeto de Normas Oficiales Mexicanas o autorizadas previamente por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.”*

De los anteriores preceptos derivan los tipos y características de los distintos permisionarios:

#### **I. PRODUCTOR INDEPENDIENTE**

Es aquél que proporciona una generación de energía eléctrica superior a los 30 MW, destinada exclusivamente para su venta a la Comisión Federal de Electricidad. En este supuesto no puede existir excedentes de producción (art. 36, fracc. III de la Ley).

Para que se otorgue el permiso respectivo, los proyectos motivo de solicitud deben estar incluidos en la planeación y programas respectivos de la Comisión Federal de Electricidad y que se aproveche la energía eléctrica de menor costo económico total a largo plazo para la propia Comisión (arts. 36, fracc. III y 36-Bis de la Ley).

#### **II. COGENERADOR**

Es aquél que utiliza la energía térmica o los combustibles producidos en sus procesos productivos para generar, directa o indirectamente, energía eléctrica.

Se requiere necesariamente que se destine la energía a satisfacer las necesidades de los establecimientos asociados a la cogeneración (art. 36, fracc. II, de la Ley).

Para que se otorgue el permiso, el solicitante se debe obligar a poner sus excedentes de producción de energía eléctrica a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad (art. 36, fracc. II, inciso b).

### III. AUTOABASTECEDOR

Aquél que utiliza la producción de energía eléctrica para fines de autoconsumo, siempre y cuando esa energía provenga de plantas destinadas a la satisfacción de necesidades del conjunto de copropietarios o socios (art. 36, fracc. I, de la Ley).

El permiso se otorgará siempre y cuando no resulte inconveniente para el país a juicio de la Secretaría de Energía.

El permisionario se compromete a poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad sus excedentes de energía eléctrica (art. 36, fracc. I., inciso b).

### IV. PEQUEÑO PRODUCTOR

Se entiende como tal al particular cuya generación de energía se destine para la venta a la Comisión Federal de Electricidad en su totalidad, con una capacidad menor a 30 MW en un área determinada por la Secretaría de Energía (arts. 36, fracc. IV).

Como una modalidad del autoabastecimiento, se pueden otorgar permisos cuando la producción total de energía no exceda de 1 MW, siempre y cuando se destine a pequeñas comunidades rurales o áreas asiladas que carezcan de la misma y se utilice para su autoconsumo (art. 36, fracc. IV, inciso c).

Debe precisarse, que la Secretaría de Energía, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad, puede otorgar permiso para una de las actividades o para ejercer varias, lo que implica que un mismo permisionario pueda contar con distintas de las anteriores modalidades.

Si bien de conformidad con el artículo 36 Bis, fracción III, de la Ley en estudio, para la adquisición de energía eléctrica que se destine al servicio público, deberá considerarse la que generen los particulares bajo cualquiera de las anteriores modalidades, se entiende que sólo tratándose de los permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración pueden venderse los excedentes de producción a la Comisión Federal de Electricidad, lo cual descansa en una sana lógica de aprovechamiento de la energía producida por los particulares.

En efecto, de las características señaladas de los diversos permisionarios que el sistema de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica establece, deriva que sólo en el caso de los autoabastecedores y de los cogeneradores se prevén excedentes de producción de energía eléctrica, ya que en las figuras del productor independiente y del pequeño productor, necesariamente la totalidad de su producción deberá venderse a la Comisión Federal de Electricidad. Incluso en el supuesto de la modalidad de autoabastecimiento que se destine a pequeñas comunidades rurales o áreas asiladas que carezcan de la misma, no se prevén excedentes, en tanto que deben ser utilizadas exclusivamente para su autoconsumo.

En cambio, en las figuras del autoabastecimiento y de cogeneración, la propia Ley prevé que puedan existir excedentes de producción -lo cual es natural y lógico en el autoconsumo- y que necesariamente para el otorgamiento del permiso correspondiente, los solicitantes se obligan a ponerlos a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad, sin que la Ley establezca porcentaje o límite alguno para su venta; es decir, no existe limitación alguna para que la Comisión pueda comprar parte o la totalidad del excedente de su producción.

La posibilidad de compra por parte de la Comisión Federal de Electricidad, de los excedentes de producción en las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, resulta ocasional, en tanto puede o no comprarla dependiendo de las necesidades de crecimiento y sustitución de la capacidad de generación del sistema eléctrico nacional, conforme se desprende del artículo 36 Bis de la Ley, que además señala en su fracción I, los criterios a seguir para aprovechar la generación de producción de los permisionarios, cuando:

La producción de energía eléctrica resulta de menor costo para la Comisión Federal de Electricidad, en el corto o largo plazo; y

Además, se ofrezca óptima estabilidad, calidad y seguridad para la prestación del servicio público por la Comisión Federal de Electricidad.

Es importante destacar, que incluso estos criterios para comprar energía de los particulares permisionarios deben verificarse por la Comisión Reguladora de Energía (órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía), en términos del artículo 3o., fracción III, de la Ley de dicha Comisión, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** de 31 de octubre de 1995, al establecer:

*“Artículo 3. Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones: ...*

*III. Verificar que en la prestación del servicio público de energía eléctrica, se adquiera aquella que resulte de menor costo para las entidades que tengan a su cargo la prestación del servicio*

*público y ofrezca, además, óptima estabilidad, calidad y seguridad para el sistema eléctrico nacional.”*

Si bien para el otorgamiento de los respectivos permisos de autoabastecimiento y de cogeneración, se requiere necesariamente que la electricidad generada se destine a la satisfacción de sus necesidades propias (autoconsumo), conforme lo establece el artículo 36, fracc. I y II, inciso a), de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, no puede de ello derivarse que existe en la propia naturaleza de estas figuras la limitación de la venta de excedentes a la Comisión Federal de Electricidad, dada la variabilidad en la generación y la necesidad de compra por la misma Comisión, cuando así convenga para la prestación del servicio público y bajo las condiciones señaladas en los párrafos anteriores.

Esos límites, en cambio, sólo se establecen en el artículo 135, fracción II, del Reglamento, en los términos siguientes:

*ARTICULO 135. Para la adquisición de energía eléctrica para el servicio público, tanto en el largo como en el corto plazo, la Comisión celebrará convenios con los titulares de permisos de generación, de acuerdo a lo siguiente:*

*I. Con los adjudicatarios de las convocatorias a que se refiere la sección anterior, se celebrarán convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y se convengan, conforme a las reglas de despacho dispuestas por este Reglamento, las compras de energía;*

*(REFORMADA, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)*

*II. Con los permisionarios de autoabastecimiento y cogeneración, conforme a las metodologías que expida la Secretaría, según la modalidad que se trate, la Comisión podrá celebrar convenios en los que se pacten compromisos de capacidad y adquisición de energía sujetos a las reglas de despacho, atendiéndose a lo siguiente:*

*a) Hasta por 20 MW cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total hasta de 40 MW;*

*b) Hasta con el cincuenta por ciento de su capacidad total cuando se trate de permisionarios de autoabastecimiento, siempre y cuando tengan una capacidad instalada total superior a 40 MW, y*

*c) Hasta la totalidad de la producción excedente de los permisionarios de cogeneración.*

*El porcentaje que se establece en el inciso b) anterior podrá ser modificado por la Secretaría, conforme a las necesidades de energía que requiera la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.*

*III. Con los demás permisionarios podrán celebrarse convenios en los que se acuerden las compras de energía según las reglas de despacho.*

*(ADICIONADO, D.O. 19 DE MAYO DE 1994)*

*Los convenios a que se refiere la fracción I se formalizarán dentro de un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de comunicación del fallo. Este plazo podrá ampliarse hasta ciento veinte días adicionales a solicitud de la convocante por causas justificadas y previa opinión de la Secretaría.*

*En el cumplimiento de dichos convenios la Comisión no gozará de privilegios o trato preferencial alguno fuera de los que la Ley y este Reglamento establecen.*

*(ADICIONADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)*

*La Comisión sólo podrá negarse a convenir con los permisionarios a que se refieren las fracciones II y III cuando las condiciones o términos que éstos ofrezcan no satisfagan los requisitos de los artículos 36 bis de la Ley y 124 de este reglamento, o cuando la prestación del servicio público de energía eléctrica no requiera de dichos excedentes.*

*(ADICIONADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)*

*Los convenios a que se refieren las fracciones II y III de este artículo que celebre la Comisión con permisionarios que sean entidades de la Administración Pública Federal, o bien, personas morales de las que formen parte dichas entidades, se sujetarán a lo previsto por la Ley y este reglamento, en particular lo señalado por el artículo 126.*

*(ADICIONADO, D.O. 24 DE MAYO DE 2001)*

*Los términos y condiciones de los convenios a que se refiere este artículo deberán celebrarse de manera equitativa y no discriminatoria para todos los permisionarios. Asimismo, se deberá atender lo dispuesto por el artículo 76 de este reglamento.”*

De la reforma a la fracción II, del artículo 135 del Reglamento en cuestión, deriva que los compromisos de capacidad y adquisición de energía en los convenios que celebren los particulares titulares de permisos con la Comisión Federal de Electricidad para la adquisición de energía eléctrica destinada por esta última al servicio público, tiene ciertos límites para a) los permisionarios de autoabastecimiento (20 MW o hasta

el 50% de su capacidad, según que la capacidad instalada total sea inferior o superior a 40 MW); y b) los permisionarios de cogeneración (hasta la totalidad de la producción excedente).

Así, los autoabastecedores cuyas plantas cuenten con capacidades menores a 20 MW, podrán ofrecer a la Comisión Federal de Electricidad cualquier cantidad de su producción de electricidad. En cambio, podrán poner a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad más de 20 MW, siempre que no se exceda de un 50% de la capacidad total del proyecto cuando las plantas tengan una capacidad mayor de 40 MW.

En este último supuesto ese porcentaje puede ser modificado por la Secretaría de Energía, teniendo en cuenta las necesidades de energía para la prestación del servicio público y al nivel de reserva de energía del Sistema Eléctrico Nacional.

En cuanto a los cogeneradores podrán comprometer la totalidad de sus excedentes.

Como puede apreciarse, es en el Reglamento donde se establecen dichos límites y no en la Ley respectiva, por lo que contrariamente a lo expresado por la parte actora en el punto de la litis que se analiza, no se amplía en el Reglamento impugnado la participación de los particulares permisionarios de autoabastecimiento y de cogeneración para la venta a la Comisión Federal de Electricidad, puesto que la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no prevé límite alguno para ello, conforme se ha establecido.

Así, el primer gran problema que advertimos del razonamiento adoptado por el Tribunal Pleno, es que para determinar el objeto y fin de la ley se hace preciso acudir al texto y antecedentes constitucionales, así como al concepto teórico de autoconsumo y excedentes. No nos parece válido adoptar en este caso ese método para conocer los fines de una ley en sentido formal y material, pues lo único que se denota con su empleo es que el texto de la ley, por sí mismo, no establece los límites del autoconsumo y excedentes a los cuales se refiere la ejecutoria.

En efecto, la sentencia sólo parte de la presunción de que el legislador no pretendió apartarse del sentido que informa a los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales y construye un concepto teórico o doctrinal de autogeneración y de excedentes que no se encuentra señalado expresamente en la ley. Esto nos parece muy grave, por dos razones, a saber: (i) Desde un punto de vista técnico este Alto Tribunal está haciendo decir a la ley lo que no dice expresamente; y (ii) Lo anterior deja a relucir que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, por sí misma, no establece límites a la administración pública para determinar lo que, en cada caso concreto, es autogeneración y, sobre todo, excedentes; por lo que al declarar la invalidez del reglamento deja a la administración pública sin una norma reglada que le fije límites para la expedición de los permisos de autoabastecimiento y cogeneración.

Es de reconocido derecho que los reglamentos se dictan con el objeto de hacer allanar la aplicación de la ley, complementando y regulando los detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador, pues es bien sabido que si el legislador pudiera prever todas las variaciones de interés público durante el transcurso del tiempo, ni siquiera existirían los reglamentos y la normatividad administrativa. No obstante, el Constituyente previó que en muchos casos el titular de la administración pública tendría que cubrir algunos vacíos que dejaran las normas legislativas, a fin de clarificar y asegurar su aplicación.

Se dice que la facultad de expedir reglamentos es discrecional, en tanto que depende del criterio del titular del Ejecutivo expedirlos o no, pues es un hecho que no toda ley necesita ser reglamentada para su aplicación.

Una vez que el Ejecutivo ha decidido reglamentar una ley, le incumbe esclarecer las figuras jurídicas, inmersas en las normas de aquélla y precisar la forma en que su regulación puede coadyuvar al cumplimiento de la ley.

Esta última función no es arbitraria, pues encuentra sus linderos en el texto de la ley, y ha de guardar una proporción razonable y acorde con los fines y medios que la ley quiere lograr.

En este aspecto, el criterio mayoritario esencialmente sostiene que la finalidad de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en sus artículos 36 y 36-Bis, es la de limitar la producción de los autoabastecedores y cogeneradores a la satisfacción de sus propias necesidades, y sólo por excepción, vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad. Sin embargo, esa interpretación es prácticamente académica, puesto que la ley no establece esa finalidad de manera expresa y con claridad, lo cual hace que el texto adolezca de indeterminación, lo cual permite que la Administración Pública sea quien pueda determinar, vía permiso, cuánto debe producir un autoabastecedor o un cogenerador y, por ende, cuánto puede venderle a la Comisión Federal de Electricidad. Esto quiere decir que la finalidad que presuponemos que tiene la ley se ve amenazada a través de la emisión de actos administrativos con un contenido no reglado, lo cual abriría la puerta a la arbitrariedad.

Ante esta situación, el reglamento es el mecanismo idóneo para establecer límites al autoabastecimiento y a la cogeneración de energía eléctrica. Por tanto, creemos que el primer mérito de las normas reglamentarias que se impugnan es, precisamente, haber establecido tales límites y nos

correspondería ahora analizar si con los mismos realmente se asegura el cumplimiento de la ley y los fines del legislador.

En la ejecutoria aprobada por la mayoría se declararon inconstitucionales los preceptos reglamentarios impugnados, porque se apartan de los límites impuestos por la ley, los cuales se encuentran implícitos en las expresiones "autoabastecimiento" y "cogeneración". Como se adujo con anterioridad, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no establece en forma expresa esa limitación, por lo que nada impide que sea el Reglamento el que señale discrecional y razonablemente las limitaciones y alcances de los excedentes que siempre e inexorablemente se canalizarán a la Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, decidir que los límites establecidos por el Reglamento son demasiado laxos y que deben establecerse otros más estrechos ¿no significaría substituirse al Presidente de la República en la facultad que le otorga la fracción I del artículo 89 constitucional, es decir, acaso no equivale a que el Reglamento en lugar del Presidente de la República lo expida la Suprema Corte de Justicia de la Nación? ¿Es válido esto?.

Y habiendo llegado a este punto, a juicio de la minoría, surgieron dos opciones: o declararíamos la inconstitucionalidad de los preceptos reglamentarios, porque no coinciden con los límites que, supuestamente, la ley establece por sí misma (los cuales, insistimos, no existen en ese cuerpo normativo),

o bien, respetábamos los límites que "modestamente" ha fijado el Ejecutivo a fin de evitar que la norma legislativa quede completamente ambigua y sujeta a la más arbitraria aplicación por parte de la Comisión Federal de Electricidad.

A grandes rasgos, las consecuencias de la interpretación que propone la ejecutoria serían que ante la invalidez del reglamento, la ley continúe siendo interpretada por la autoridad administrativa de manera abierta y arbitraria, a través del otorgamiento de permisos que, en cuanto a porcentajes de producción y venta de excedentes, no tienen una normatividad reglada por la ley.

Por su parte, las consecuencias de la interpretación que admite sostener la constitucionalidad del reglamento, serían que la Secretaría de Energía tenga una limitación (modesta o no) para otorgar permisos de autoabastecimiento y de cogeneración de energía eléctrica, cuyos excedentes daba siempre vender a la Comisión Federal de Electricidad.

Aceptando la existencia de estas dos interpretaciones en juego y atendiendo a las consecuencias que cada una de ellas produciría, obviamente nos inclinamos por la segunda y en contra de la que propone la ejecutoria, pues como se dijo anteriormente, declarar la invalidez del reglamento es dejar la puerta abierta a la Secretaría de Energía para que interprete de manera arbitraria la finalidad de la ley.

Por las anteriores consideraciones, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Ministros, estimamos que los preceptos del Reglamento impugnado no rebasan los límites que prevé la Ley; por el contrario, complementan la omisión de aquélla, señalando límites precisos de los excedentes para las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración.

III. Por otra parte, no compartimos la interpretación que se realiza del artículo 27, párrafo sexto, constitucional, en cuanto se afirma que "no es sólo la prestación del servicio público lo que es exclusivo de la Nación, sino todas las operaciones especificadas, cuando lo tengan por objeto".

En la sentencia no se analiza lo que se entiende por "servicio público", siendo fundamental ese estudio, puesto que de ello depende la interpretación del referido precepto constitucional.

De este dispositivo constitucional se desprende una limitante para los actores o agentes económicos privados, en relación con su participación en la generación, distribución, conducción, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, siempre que tales actividades tengan por objeto la prestación del servicio público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversos criterios sobre esta temática:

*Sexta Epoca*

*Instancia: Cuarta Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: Quinta Parte, LXIX*

*Página: 34*

*"SERVICIO PUBLICO, NOCION DE. Por servicio público debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales se regirá la actividad de ciertas personas, o deberán ser administrados determinados bienes.*

*El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y*

*constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación del servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuando existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.*

Quinta Epoca

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XLII

Página: 3344

*“SERVICIO PUBLICO, NOCION DE, CON RELACION A LA DIRECCION DE PENSIONES. La noción de servicio público es muy variada, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina de los jurisconsultos. En esta doctrina, el servicio público se caracteriza por la obligación del Estado, de ministrarlo, o por el acto de autoridad que se realiza para desempeñar el de servicio público, circunstancias que no concurren en la Dirección General de Pensiones, ni en los actos de sus empleados, que pagan las contribuciones causadas por algunas fincas de la propiedad de la dirección mencionada, puesto que el Estado ha reconocido la obligación jurídica de pagar las pensiones de sus empleados, o sean aquellas que maneja, como acto propio de su instituto, la dirección de pensiones, ya que, a este respecto, sólo se dice en el artículo 49 de la ley que la creó, que el Estado contribuye para ese objeto, en reconocimiento de la obligación moral, (no jurídica),*

*de ayudar a los empleados; por lo que no aceptando el Estado el servicio de pensiones en forma jurídica, ya, que trata de descargarse de él, organizando a los empleados, para que éstos, con sus propios recursos, aun cuando bajo la vigilancia del Estado, se garanticen las ventajas de la pensión civil, no puede decirse que existe acto alguno de autoridad en la dirección de pensiones civiles, ni mucho menos en sus empleados, al pagar los impuestos, ya que, por el contrario, este acto debe reputarse de carácter eminentemente particular, en oposición al Estado, que exige las contribuciones y que disfruta de ellas, por lo que al dictarse en contra de un empleado de la citada dirección, auto de formal prisión, por el delito de peculado, se viola el artículo 220 del Código Penal, ya que si los actos ejecutados por el mismo, pueden quedar comprendidos dentro de algún precepto del citado ordenamiento, ese puede ser el que determine el concepto de aquel delito por el que se decreta la formal prisión.”*

Quinta Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV

Página: 1251

*“SERVICIO PUBLICO. En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la Administración Pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran: la obligación de otorgar protesta, antes de entrar en posesión de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada forzosamente, por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de egresos.”*

El Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. (Porrúa, 13a. ed., 1999), define al Servicio Público como:

*“Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público”.*

*“Características. Son creados y organizados por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo; deben ser continuos, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés público; satisfacen el interés general oponiéndose al particular; satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales; pueden ser gratuitos o*

*lucrativos. Varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas”.*

Así, los servicios públicos constituyen una institución de derecho administrativo cuyo titular es el Estado y que tiene por única y exclusiva finalidad la satisfacción, de manera regular, continua y uniforme de las necesidades básicas o fundamentales de la colectividad.

Dentro de este marco, la doctrina administrativa acepta que los particulares presten los servicios públicos que corresponden al Estado, pero en todo caso, la prestación de este servicio requiere previo permiso o concesión, y deberá ser continua, uniforme, regular y permanente. Además, esta actividad estatal originaria descansa en el interés de la colectividad, pues se trata de satisfacer necesidades materiales, económicas, de seguridad o culturales de los miembros de una sociedad.

La forma en la cual los particulares pueden subrogarse al Estado en la prestación de los servicios públicos es a través de un permiso o concesión según lo prevean las leyes, o sea, mediante el acto administrativo mediante el cual el Estado (titular del servicio público) otorga a los particulares el derecho para prestar el servicio público.

La exclusión de los gobernados que establece la Constitución Federal, para la prestación del servicio público de energía eléctrica, de tal modo que no podrán ser titulares de una concesión en esta materia, se entiende referida únicamente al desarrollo por el sector privado, de actividades de generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica, encaminadas todas a la prestación del servicio público, pero no reza esa exclusión para actividades ajenas y distintas a la prestación de ese servicio público.

Bajo estas premisas, el artículo 3o. de la propia Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, es la que regula y define las actividades relacionadas con la energía eléctrica que no se consideran servicio público, a saber:

La generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción;

La generación de energía eléctrica que realicen los productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad;

La generación de energía eléctrica para su exportación;

La importación de energía eléctrica destinada al abastecimiento para usos propios; y

La generación de energía eléctrica para emergencias por interrupciones del servicio.

Centrándonos exclusivamente a la materia de la litis, es decir, a las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, se puede advertir que éstas tienen como finalidad común el autoconsumo, lo que implica, lógicamente, que la generación de electricidad no se destina al servicio público; ni tampoco puede considerarse que esto suceda cuando sus excedentes se pongan a la disposición de la Comisión Federal de Electricidad para que sea ésta la que proporcione el servicio público que la Constitución y la referida Ley le encomiendan.

El criterio mayoritario considera que aunque la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica no establece numéricamente ningún porcentaje de los excedentes de producción de energía eléctrica, se entiende que solamente pueden vender a la Comisión Federal de Electricidad, los excedentes de la que utilicen las personas que se autoabastecen o cogeneran, y que tales excedentes sean razonablemente reducidos, pues podría suceder que bajo el manto del autoabastecimiento o de la cogeneración, desmesuradamente la generación de energía eléctrica se destine al servicio público, lo cual sería una burla al artículo 27 constitucional.

Lo anterior descansa en meras conjeturas, que como tales podrían discurrirse ad infinitum, según la fertilidad de la fantasía, hipótesis que se desvanecen y se desploman ante el texto de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que obliga a los permisionarios a sujetarse a sus respectivos autoconsumos, donde especifican los montos destinados que pueden generar, pero no señala límite alguno para disponer de los excedentes, salvo su venta inexorable a la Comisión Federal de Electricidad.

De ahí que con la interpretación que da el criterio mayoritario, se llegaría al absurdo de considerar que cualquier excedente de producción en las citadas figuras que se vendan a la Comisión Federal de Electricidad sería inconstitucional, al no ser razonable –parámetro subjetivo- dicho excedente, siendo que para el otorgamiento del permiso respectivo, el particular se obliga a poner a disposición de la Comisión sus excedentes, y tal permiso, además, sólo se otorgará si se reúnen los requisitos señalados para estas figuras, es decir, cuando la electricidad generada se destine a la satisfacción de sus necesidades propias (autoconsumo), conforme lo establece el artículo 36, fraccs. I y II, inciso a), de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

No debe perderse de vista el sistema integral de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que ha quedado precisado con anterioridad, en el que incluso se permite combinar varias de las categorías de los permisos respectivos, por lo que las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración pueden no ser puras, en estricto rigor, al establecer el artículo 36 que la Secretaría de Energía, oyendo la opinión de la Comisión Federal de Electricidad podrá otorgar permiso para cada una de las actividades o para ejercer varias, autorizar la transferencia de los permisos e imponer las condiciones pertinentes, cuidando en todo caso el interés general y la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público.

Por último, la confrontación directa del Reglamento impugnado con los preceptos constitucionales a que hace referencia el criterio mayoritario, además de desnaturalizar el sistema previsto para las controversias constitucionales, implícitamente trastoca y torpedea a las demás leyes, reglamentos e, incluso, tratados internacionales, que regulan el sistema de energía eléctrica, bastando citar a guisa de ejemplo, la propia Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, etc., que dan el mismo tratamiento a las figuras de autoabastecimiento y de cogeneración, al considerarlas que no son servicio público y que, por tanto, tampoco quedan comprendidas dentro de los rubros que corresponden al área estratégica del Estado mexicano.

Por todas las anteriores consideraciones disentimos del tratamiento y sentido del criterio mayoritario, y estimamos que 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** del veinticuatro de mayo de dos mil uno, no contravienen la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ni tampoco precepto constitucional alguno.

Los Ministros: **José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y, José de Jesús Gudiño Pelayo.**- Rúbricas.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doscientos setenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la Controversia Constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión en contra del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del Secretario de Energía, de la Comisión Reguladora de Energía y del Secretario de Gobernación, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Tercero resolutivo de su sentencia dictada en la sesión pública de veinticinco de abril del año en curso.- México, Distrito Federal, a quince de mayo de dos mil dos.- Conste.- Rúbrica.