



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
POSGRADO EN DERECHO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL ANTE LA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, BAJO ACUERDO
NÚMERO 20071033 DE FECHA 17 DE DICIEMBRE DE 2007.

“PROCEDENCIA DEL JUICIO AMPARO RESPECTO DE
LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DICTA LA COMISIÓN
FEDERAL DE ELECTRICIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL
SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN SU
MODALIDAD DE SUMINISTRO ”

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO
P R E S E N T A
JOCELYN MONTSERRAT MENDIZABAL FERREYRO

BAJO LA DIRECCIÓN DEL
DR. LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA

MÉXICO, D.F.

2013

ÍNDICE

<u>Introducción.....</u>	<u>1</u>
--------------------------	----------

Capítulo I: Descentralización administrativa

1. <u>Antecedentes.....</u>	<u>7</u>
2. <u>Definición.....</u>	<u>8</u>
3. <u>Clasificación.....</u>	<u>12</u>
1. <u>Descentralización territorial o por región.....</u>	<u>12</u>
2. <u>Descentralización por servicio.....</u>	<u>13</u>
3. <u>Descentralización por colaboración.....</u>	<u>14</u>
4. <u>La descentralización administrativa en México.....</u>	<u>15</u>
5. <u>Descentralización y desconcentración.....</u>	<u>20</u>
<u>Conclusión.....</u>	<u>21</u>

Capítulo II: El servicio público.

A. <u>Generalidades.....</u>	<u>23</u>
1. <u>Definición.....</u>	<u>23</u>

2.	<u>Caracteres o elementos fundamentales.....</u>	<u>25</u>
3.	<u>Principios rectores del servicio público.....</u>	<u>27</u>
4.	<u>Clasificación del servicio público.....</u>	<u>29</u>
B.	<u>El servicio público bajo la conceptualización de la gestión administrativa.....</u>	<u>31</u>
	<u>Conclusión.....</u>	<u>38</u>

Capítulo III: Comisión Federal de Electricidad

1.	<u>Inicios del servicio de energía eléctrica.....</u>	<u>41</u>
2.	<u>Creación de la Comisión Federal de Electricidad.....</u>	<u>43</u>
3.	<u>Naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Electricidad.....</u>	<u>46</u>
4.	<u>Estructura Orgánica.....</u>	<u>49</u>
	<u>Conclusión.....</u>	<u>50</u>

Capítulo IV: Servicio público energía eléctrica en su modalidad de suministro

A.	<u>Marco constitucional y legal del servicio público de energía eléctrica.....</u>	<u>53</u>
B.	<u>Servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro</u>	

1. <u>Definición.....</u>	<u>57</u>
2. <u>Características del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro</u>	<u>58</u>
3. <u>Comisión Federal de Electricidad como prestador exclusivo del servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro.....</u>	<u>60</u>
C. <u>Servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro como una gestión administrativa.....</u>	<u>65</u>
<u>Conclusión.....</u>	<u>68</u>
<u>Capítulo V: La Comisión Federal de Electricidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación</u>	
<u>Evolución jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la Comisión Federal de Electricidad.....</u>	<u>71</u>
<u>Conclusión.....</u>	<u>79</u>
<u>Conclusiones.....</u>	<u>81</u>
<u>Bibliografía.....</u>	<u>97</u>

ABREVIATURAS

CFE	Comisión Federal de Electricidad
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
DOF	Diario Oficial de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LSPEE	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
RLSPEE	Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPCA	Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SFP	Secretaría de la Función Pública

INTRODUCCIÓN

Dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, la prestación del servicio público de suministro de energía eléctrica, como área estratégica constitucionalmente protegida¹, está encargada de manera exclusiva a la denominada Comisión Federal de Electricidad, misma que cuenta con facultades de orden público, al desarrollar una actividad propia del Estado, que garanticen la prestación bajo los estándares que exige la Norma Fundamental de todo servicio público.

Ahora bien, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado de forma reiterada mediante criterios jurisprudenciales, que dicha Comisión, aun estando dotadas de facultades de orden público, mantiene una relación de coordinación con el usuario del servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro, en tanto que el origen de la prestación del mismo es un acuerdo de voluntades por virtud del cual, se crean obligaciones y derechos recíprocos para las partes, quienes se sujetan a un régimen especial bajo la normatividad expedida para tal efecto, en específico, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

¹ Conforme al artículo 28 de la CPEUM, la electricidad se constituye como un área estratégica nacional. Las áreas estratégicas pueden definirse, en términos del *Diccionario Jurídico Mexicano* publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Editorial Porrúa, pp. 209 y ss, como “[...] el conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional”.

Por ello, el Máximo Tribunal de nuestro país considera que, al ser un contrato el origen de la relación entre la CFE y el usuario del servicio público de energía eléctrica, los actos que emite el citado organismos no pueden ser considerados como de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, puesto que la relación existente se da en un plano de coordinación y no de supra a subordinación, siendo así procedente la vía ordinaria civil en la resolución de los posibles conflictos que surjan entre las partes.

La presente tesina tiene como objetivo principal demostrar que, contrario a lo sostenido por la SCJN, los actos emitidos por la CFE en la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro no se da en una relación de igualdad con el usuario (particular), sino de jerarquía (supra a subordinación), en tanto que el organismo prestador del servicio mantiene atribuciones propias de una autoridad que pueden ser combatidas mediante el medio de control de constitucionalidad regulado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para cumplir con dicha finalidad, el estudio se dividirá en cinco capítulos cuyo desarrollo partirá de un análisis concreto de la descentralización como una de las formas de organización de la Administración Pública, resaltando su origen, características esenciales, elementos y formas de organización conforme a los criterios del servicio, de territorialidad y de coordinación. Ello, puesto que la CFE precisamente

se constituye como un organismo público descentralizado encargado de la prestación de energía eléctrica conforme a los numerales 27 y 28 de la CPEUM.

Una vez puntualizado el panorama general de la descentralización administrativa, es necesario que dentro del segundo capítulo de esta investigación, nos enfoquemos en el servicio público como una de las funciones esenciales del Estado encaminada a la satisfacción de los intereses generales de la sociedad. Se especificará una conceptualización del servicio público, sus elementos esenciales, sus características y su clasificación conforme a diferentes criterios aceptados por la doctrina.

En el propio capítulo, se hará una breve referencia a la teoría sustentada por Maurice Hauriou, denominada gestión administrativa, por virtud de la cual se circunscribe a la prestación del servicio público dentro de una relación de coordinación o cooperación entre el Estado y el administrado, de la que surgen derechos y obligaciones para ambos, pero siempre dentro de un plano de jerarquía del Estado frente al gobernado al conservar sus potestades públicas de mando y ejecución.

El tercer capítulo se referirá a la CFE como la prestadora del servicio de energía eléctrica, partiendo de la idea de que, conforme a las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales, la aludida Comisión será la encargada de forma exclusiva de la prestación del servicio de energía eléctrica. Así, se mencionarán brevemente sus

orígenes dentro de la Administración Pública, su naturaleza jurídica, sus funciones esenciales dentro de la prestación del servicio y su estructura orgánica.

Bajo ese contexto, el cuarto capítulo está dedicado al análisis de la legislación aplicable a la prestación del servicio de energía eléctrica, en particular, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento. Ello, con la finalidad de puntualizar de forma clara y concreta las atribuciones con las que se dotó a la CFE para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

En esta parte del estudio, se hará un enfoque específico de la prestación del servicio de energía eléctrica en su fase de suministro, por razón del cual se proporciona al usuario administrado el recurso público de energía eléctrica para la satisfacción de sus necesidades –como finalidad jurídicamente protegida por el ordenamiento jurídico-, mediante la celebración de un “contrato”, mismo que aun siendo el medio de inicio de la prestación del servicio, no implica la sujeción de la relación a un ámbito de derecho privado.

Lo anterior, en virtud de que, bajo la conceptualización de la gestión administrativa desarrollada en el segundo capítulo, la relación en la prestación del servicio de energía eléctrica, en específico dentro del suministro, que rige a la CFE y al usuario no se despliega en un plano de igualdad, sino de jerarquía, en tanto que dicho organismo descentralizado conserva para sí, bajo mandato de ley, potestades públicas

que ejecuta sin necesidad de un acto de autoridad previo y prescindiendo de la voluntad del administrado.

Ya dentro del contexto puntualizado, el quinto capítulo está destinado a los criterios jurisprudenciales que ha sustentado la SCJN respecto a la naturaleza de la CFE y de sus actos, respecto de los cuales ha determinado que el juicio de amparo resuelta improcedente, puesto que, al existir un supuesto acuerdo de voluntades entre dicho prestador del servicio y el usuario, el régimen aplicable corresponde al ámbito privado y su impugnación a los medios ordinarios.

Cuestión que no se comparte, en tanto que, como consecuencia del desarrollo que se brinda en la presente tesina, es perfectamente factible afirmar que, bajo los criterios sustentados por el propio Alto Tribunal respecto al concepto de actos de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, los actos emitidos por la CFE en razón de la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro se desarrollan en un plano de jerarquía, es decir, de supra a subordinación entre dicha Comisión y el usuario y, por tanto, el control de constitucionalidad es procedente en contra de los actos que el organismo descentralizado emita.

Y aun más allá de la propia procedencia del juicio de amparo, también se sustenta que, contrario a lo ordenado por la SCJN, los actos de la CFE pueden ser

impugnados mediante la interposición del recurso de revisión en sede administrativa o bien, mediante la tramitación del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por ser, se reitera, actos de autoridad, emitidos por un organismo descentralizado que presta, de manera exclusiva, un servicio público que, de origen, corresponde a la Administración Pública, es decir, al Estado en una de sus funciones.

CAPÍTULO I

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Dentro de las estructuras que la organización administrativa ha adoptado para el ejercicio de sus funciones, la más antigua por excelencia ha sido la centralización administrativa, nacida desde la Edad Media, con los denominados cancilleres, quienes cumplían y ejecutaban las órdenes de los reyes medievales. Su evolución en Francia se le atribuye a Luis XIV al establecer dentro de su organización una estructura de canciller, contralor general y cuatro secretarías de Estado (extranjeros, guerra, marina y asuntos particulares), teniendo como cúspide el triunfo de la Revolución Francesa².

La Administración Centralizada está caracterizada por la agrupación y concentración de sus órganos que integran entre sí una relación de jerarquía con el Poder Ejecutivo, donde todos los órganos coordinan sus trabajos y acciones; sin embargo, derivado de la insuficiencia de la Administración Central para dar cumplimiento a sus obligaciones, surge la necesidad de contar con una estructura paralela a través de la descentralización administrativa.

1. Antecedentes

La descentralización surge inicialmente en Francia, como consecuencia de la insuficiencia de la organización política centralista, con la finalidad de acercar las

² Confrontar a BÉJAR Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México: Editorial Oxford, 2007, p. 88.

decisiones del gobierno central a las ciudades más lejanas y con ello, lograr una mayor eficiencia en la atención de los asuntos propios de la Administración Pública.³

De esta forma, surgieron distintos organismos llamados organismos descentralizados, que obedecieron a la necesidad práctica de atender necesidades de orden público del Estado, dentro de las que destacan las referidas a la satisfacción en la prestación del servicio público a favor de los gobernados; los cuales se encontraban dotados de una personalidad distinta de la Administración Central, así como de recursos financieros que empleaban de manera autónoma e independiente, para la realización de un servicio técnico especializado y, como consecuencia, otorgaba mayor flexibilidad en la satisfacción de necesidades económicas de servicio, superando los problemas que imponía la burocracia centralizada; lo anterior supone que la descentralización emerge no solamente como una condición para profundizar la satisfacción de las necesidades colectivas, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma basado en la complementariedad entre los sectores privado, social y público.

2. Definición

En un sentido amplio, la descentralización puede ser entendida como la transferencia del centro de toma de decisiones, de un conjunto de funciones a favor de

³ Cfr. con NAVA Negrete, Alfonso. *Derecho administrativo mexicano*. 3ª. Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 284.

otros entes que se hallan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía respecto del centro.⁴

De este modo, como principio de organización, la descentralización puede tener aplicación en diversos ámbitos, ya sean políticos, económicos o administrativos.

Por lo que se refiere a la descentralización administrativa Jorge Fernández Ruíz la define como: “[...] una tendencia organizativa de la administración pública (sic), en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.”⁵

Ramírez Marín señala que:

“[...] la descentralización administrativa es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. Es una forma de organización de entes que

⁴ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*. México; Ed. Porrúa, 2006, p. 485.

⁵ *Ibidem*, p. 486.

*pertenecen al Poder Ejecutivo, dotados de su propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.*⁶

En el mismo sentido, Gabino Fraga afirma que:

*“[...] la descentralización administrativa [...] consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder”.*⁷

De las anteriores definiciones podemos desprender una serie de elementos que guardan en común:

- Tienen personalidad jurídica propia, es decir, la descentralización administrativa requiere la creación de personas jurídicas capaces de adquirir derechos y contraer obligaciones, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.
- Tienen un patrimonio propio, ello con la finalidad de disponer de manera rápida y oportuna de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

⁶ RAMÍREZ Marín, Juan. *Derecho Administrativo Mexicano. Primer Curso*. México: Ed. Porrúa, 2009, p. 287.

⁷ FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*. 46ª Edición. México: Ed. Porrúa, 2007, p. 199

- Cuentan con autonomía técnica, que consiste en que no se encontrarán sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera, que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado, con el objetivo de otorgarle flexibilidad a la gestión de un servicio público, pero sin desvincularlo en su totalidad de los vínculos de jerarquía respecto de los órganos superiores de la administración central.
- Cuentan con autonomía orgánica, lo que significa que las actividades propias del organismo descentralizado habrán de ser realizadas por autoridades propias y distintas a las de la administración centralizada y que, además, las primeras pueden oponer a las segundas su esfera de autonomía.⁸

Las características señaladas con antelación permiten concluir que la descentralización administrativa es una modalidad de organización caracterizada por la transferencia de competencias a órganos dotados de personalidad jurídica, así como autonomía orgánica y técnica, para el ejercicio de un servicio público que les es encomendado, atenuando la jerarquía administrativa respecto del poder central que conserva determinadas facultades de vigilancia y control.

Así, la descentralización administrativa no conlleva al debilitamiento de la estructura del gobierno central, sino por el contrario, le brinda los elementos necesarios

⁸ Cfr. a SERNA de la Garza José María, *Autonomía Universitaria y Financiamiento: Derecho de la Educación y de la Autonomía*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 167.

para ejecutar eficientemente sus funciones, transitando de las normas rígidas y burocráticas hacia una estructura más flexible.

3. Clasificación

La doctrina⁹ reconoce tres formas de descentralización administrativa:

- 1) territorial o por región;
- 2) por servicio o funcional; y
- 3) por colaboración.

1. Descentralización territorial o por región

Esta clasificación comprende el traspaso de competencias políticas y administrativas del poder central a un órgano que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, basándose en criterios de territorialidad como lo son: las regiones, provincias, comunas, etc.

Este tipo de descentralización responde a la necesidad de atender los intereses de una población radicada en una determinada circunscripción territorial, a través de la transferencia de autonomía respecto del poder central a las autoridades locales, y en la que los gobernados pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que en opinión de

⁹ Cfr. a: RAMÍREZ Marín, Juan. *Op. Cit.* p. 288, y FRAGA, Gabino, *Op. Cit.* p. 200.

Miguel Acosta Romero,¹⁰ distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa descentralizada, dependiente del Poder Ejecutivo y que forma parte de la Administración Pública.

Nava Negrete afirma que la descentralización por región corresponde más a una división que atiende a un tipo de organización política del Estado y, en el caso específico del Estado Mexicano, se ejemplifica con la figura del municipio, lo que refleja la creación de organismos encargados de atender necesidades públicas de una zona o región del territorio nacional, provistos para ello de personalidad jurídica y patrimonio propio.¹¹

2. Descentralización por servicio

Se trata de una forma de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia especializada y limitada a fines específicos, para atender determinadas actividades de interés general, a través de procedimientos técnicos, con el propósito de agilizar el actuar de la administración pública.¹²

¹⁰ Cfr. a ACOSTA Romero, Miguel *Teoría General del Derecho Administrativo*, 11a ed. México: Editorial Porrúa, 1993.p. 463.

¹¹ Cfr. a NAVA Negrete, Alfonso. *Op. Cit.* p. 285.

¹² Cfr. a RAMÍREZ Marín, Juan. *Op. Cit.* p. 292.

Esta modalidad de descentralización implica la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que existan vínculos con la Administración Central para su control.

El esquema de la descentralización administrativa por servicio descansa en una consideración técnica, es decir, para el manejo de una determinada actividad, ya sea la prestación de un servicio público, la investigación científica, la explotación de bienes y recursos del Estado, etc.

En el caso de México, la personificación del servicio público por la vía de la descentralización administrativa por servicio se ha dado a través del llamado organismo público descentralizado, diseño que ha adquirido un gran desarrollo, generando la creación de diversos órganos tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

3. Descentralización por colaboración

Es aquella que se origina ante la insuficiencia de los recursos del Estado por la incapacidad de la administración pública en el ejercicio de la función pública, por lo que se autoriza a las organizaciones privadas para que colaboren con ella, haciéndolas partícipes del ejercicio de la función administrativa.

Es decir, la descentralización administrativa por colaboración se lleva a cabo a través de la participación de organismos privados que auxilian a la administración pública para de esta forma descargarla de una parte de sus tareas.

Es importante señalar que en el caso de México no opera esta clase de descentralización, pues aun cuando existen particulares que llevan a cabo funciones públicas destinadas a la realización de obras colectivas, en el derecho mexicano no se encuentran reconocidas como parte de la estructura administrativa.

4. La descentralización administrativa en México

En el caso de México la Administración Descentralizada es una figura que nace y se desarrolla durante el Siglo XX, lo que permitió que el Estado Mexicano se hiciera cargo del desarrollo de las actividades económicas para lo cual creó fundamentalmente distintos entes públicos, lo que se tradujo en el surgimiento de una administración especializada encargada de actividades específicas.

Inicialmente el Constituyente de 1917 no previó la existencia de una Administración Estatal diferente a la Centralizada; será posteriormente, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981 de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto se consignó la existencia de la Administración Público Paraestatal y, con

ello, la incorporación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Sin embargo, el primer ordenamiento que reguló estas entidades fue la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, a la cual siguieron las publicadas el 4 de enero de 1966 y la de 31 de diciembre de 1970, sin ser reguladas como parte de la Administración Pública Federal.

Como consecuencia de lo anterior, en el año de 1976 se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF), con lo cual se inicia un proceso de reorganización en la Administración Pública; el génesis de esta legislación fue el aumento abrumador de la administración pública paraestatal con lo que se hizo necesario coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo. Dicha ley establecía que los organismos descentralizados eran parte la Administración Pública Paraestatal.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal.

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

De este modo, en la legislación mexicana, la administración paraestatal es el equivalente a la descentralización administrativa, la cual, de conformidad con el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se integra de la siguiente forma:

“Artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.”

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los organismos descentralizados como:

“Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Derivado de ello, las principales características de los organismos descentralizados son las siguientes¹³:

- Su creación será mediante la emisión de una ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
- Cuentan con personalidad jurídica propia, otorgada por la misma ley o por el decreto que dio lugar a su creación.

¹³ Cfr. a ACOSTA Romero, Miguel, *Op. Cit.*, p. 474 y ss.

- Tienen un patrimonio propio, detallado en el mismo ordenamiento que le da origen.
- Tienen un régimen jurídico propio, mediante estatuto o ley que regulan y determinan su actuación.
- La realización de una actividad técnica específica.¹⁴
- Su finalidad es procurar la satisfacción del interés general eficiente y eficazmente.
- Sujetos a vigilancia y tutela por parte de la Administración Central.
- Tiene una denominación específica y distintiva.
- Tienen una sede determinada generalmente en el acto por el que se crean.
- Cuentas con órganos de dirección: a) un órgano colegiado encargado de las decisiones importantes del organismos descentralizado y la administración de éste, y; b) un órgano de representación subordinado al primero.
- Los estatutos o su ley orgánica establece su estructura administrativa interna.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados tienen por objeto:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
 II. La prestación de un servicio público o social; o
 III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

De esta forma, el organismo descentralizado se presenta como el medio idóneo para llevar a cabo de forma ágil y flexible ciertas actividades técnicas atribuidas a la administración pública.

Si bien, los organismos descentralizados se caracterizan por su autonomía financiera y de gestión, ello no impide que se encuentren sujetos al control de la Administración Centralizada con la finalidad de coordinar el actuar de la Administración Pública Federal.¹⁵

5. Descentralización y desconcentración

Semánticamente tanto descentralización como desconcentración significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro; sin embargo, presentan una serie de diferencias las cuales podemos resumir:

- a) En la desconcentración se trata de un órgano inferior, el cual se encuentra subordinado a la administración central; por el contrario, en la descentralización se trata de un órgano que depende indirectamente de ella.

¹⁵ Lo anterior se refleja en el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece:
“Artículo 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.”

- b) El órgano desconcentrado puede contar o no con personalidad jurídica y patrimonio propio, en cambio el órgano descentralizado siempre deberá contar tanto personalidad jurídica como patrimonio propio.

- c) La desconcentración ofrece facultades que se encuentran limitadas, mientras que en la descentralización se trata de facultades autónomas.

Conclusión

La descentralización administrativa es consecuencia directa de la propia evolución del Estado y de la necesidad de éste de hacer frente a las diversas exigencias que implican sus funciones en favor de la sociedad. Se ha convertido en la forma de administración con más proliferación y, podría afirmar, con más relevancia en nuestro actual sistema jurídico de Administración Pública.

El servicio público se configura como una de esas necesidades a satisfacer mediante la creación de una estructura descentralizada que, aun teniendo una serie de caracteres especiales como patrimonio y personalidad propios, siguen siendo parte de la Administración Pública y, por tanto, se rigen por un ordenamiento de orden público.

Por ello, en el siguiente capítulo se hará una breve reseña del servicio público, con la finalidad de dar un panorama general de las características y elementos que lo rigen y, bajo la conceptualización del servicio público como una gestión administrativa, advertir la relación efectiva que guarda la Administración Pública con los gobernados o administrados durante el desarrollo de la función prestacional.

CAPÍTULO II

EL SERVICIO PÚBLICO

A. Generalidades

El servicio público es uno de los temas respecto del cual los doctrinarios han sido abundantes en su estudio y clasificación, puesto que aun cuando han partido de elementos diversos para lograr su conceptualización¹⁶, son coincidentes en una idea: es la actividad del Estado en su función de Administración Pública con mayor relevancia por su finalidad, la satisfacción de las necesidades que le son propias y yo calificaría, inherentes, a la sociedad. Sin que podamos afirmar, como erróneamente lo pretendió Duguit, que el servicio público sea la única actividad que realiza la Administración Pública, puesto que la propia evolución del Estado permeó en diversos ámbitos de la vida de la sociedad, sobretodo en el económico, lo que fue motivo para que la teoría de la escuela realista francesa fuera rechazada¹⁷.

1. Definición

Conforme a los elementos y características que circunscriben al servicio público, puede éste definirse como “[...] *la actividad técnica regulada por el Derecho Público, mediante la cual el Estado o un particular, satisface una necesidad de carácter general*¹⁸” o bien, como “[...] *una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua, realiza el Estado por sí o a través de los particulares concesionarios,*

¹⁶ Cfr. a BÉJAR Rivera, Luis José, *Una aproximación a la teoría de los servicios públicos*, México: Editorial Ubijus, 2012, p. 17, 33 y ss.

¹⁷ *Ibidem*, p. 28.

¹⁸ *Ibidem*, p. 38.

*conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general*¹⁹.

En palabras de Miguel Acosta Romero, el servicio público es: “[...] *una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad*”²⁰, misma que puede ser prestada por el Estado directamente o indirectamente mediante la figura de la concesión a los particulares.

Por último, para Jorge Fernández Ruiz, el servicio público debe ser conceptualizado como:

“[...] toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme, una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”²¹.

¹⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo: primer curso*, 8a ed. México: Editorial Porrúa, 2008. p. 369.

²⁰ ACOSTA Romero, Miguel, *Op. Cit.*, p. 830.

²¹ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo del Distrito Federal*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2009, p. 231.

2. Caracteres o elementos fundamentales del servicio público

De las definiciones reseñadas con antelación, es posible, en términos de Carlos E. Delpiazzo²², visualizar los caracteres o elementos fundamentales propios del servicio público, como lo son el fin del servicio (elemento teleológico), la persona que lo presta (elemento subjetivo u orgánica) y el régimen jurídico que lo regula (elemento formal).

- Finalidad: consiste en la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.
- La persona que lo presta: el Estado es el obligado a prestar el servicio público para satisfacer las necesidades colectivas, prestación que puede hacerla de forma directa a través de la Administración Pública o indirecta, mediante la concesión del servicio a particulares bajo las condiciones requeridas.
- Régimen jurídico regulador: la Administración Pública, condicionada por un régimen jurídico de derecho público, está investida de potestades administrativas que le permiten establecer las normas reguladoras de la prestación del servicio público.

Asimismo, al referirnos al servicio público, es menester señalar que éste no puede configurarse sin la existencia de una necesidad a satisfacer de los gobernados (usuarios), mediante la ejecución y desarrollo de una actividad técnica, es decir, una

²² DELPIAZZO, Carlos E. *Derecho administrativo uruguayo*. México: Editorial Porrúa, UNAM, 2005, p.330.

actividad planeada, programada, presupuestada, regulada, vigilada y controlada por el propio Estado, que toma la calidad del prestador de manera directa o bien indirecta como se señaló en párrafos precedentes.

Ahora bien, las atribuciones de la Administración Pública en el desarrollo de la prestación de un servicio están delimitadas al carácter público de éste, característica que, en términos de Fernández Ruiz²³, puede atender a un criterio orgánico, funcional, jurídico especial, legal o bien, a un criterio mixto.

Si atendemos a un criterio orgánico, el servicio que se presta en favor del gobernado es público en tanto que quien lo proporciona es una persona, órgano o institución que lo proporciona, comparte esa naturaleza; por su parte, si se atiende a un criterio funcional, lo importante para clasificarlo como público, es la naturaleza de la necesidad que se pretende satisfacer con su ejecución.

Bajo un criterio jurídico, el servicio será público en tanto que está sujeto a un régimen jurídico especial que garantice su prestación continua y regular, que se constituye mediante actos legislativos –ley- o reglamentarios, susceptibles de modificarse conforme a la transformación de las necesidades generales. El criterio legal, tal y como lo determina su nombre, es precisamente el referido a la ley, por virtud del cual un servicio será público siempre y cuando lo califique o defina así la ley; por último, el criterio mixto implica la aceptación de dos o más criterios de los referidos,

²³ Cfr. a FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Idem*, pp. 223 y ss.

puesto que el servicio público lo es no sólo porque lo desarrolle el Estado en su función de Administración Pública, sino también porque está encaminado a satisfacer necesidades generales colectivas, o bien, porque además está sujeto a un régimen especial jurídico.

3. Principios rectores del servicio público

1. Actividad técnica: el Estado presta el servicio de una manera programada, planeada, presupuestada, regulada, vigilada y controlada conforme al marco jurídico aplicable.

2. General: el servicio público se presta a todo aquél que lo solicite sin que exista distinción alguna.

3. Igualdad o uniformidad: la prestación del servicio público debe otorgarse en las mismas condiciones a quienes se encuentren en una misma situación prestacional. Lo anterior, no implica que exista alguna restricción para que el ordenamiento jurídico establezca categorías de usuarios, con la condicionante que, a los usuarios que se encuentren en igual categoría, se les preste el servicio indiscriminadamente.

4. Regular: el servicio público debe desarrollarse bajo las condiciones y modalidades que establece el ordenamiento jurídico, ya sea mediante ley, normas

reglamentarias o cualquier disposición aplicable al servicio de mérito. En esta característica, Jorge Fernández Ruiz hace hincapié en que la regulación del servicio público es “exorbitante al derecho ordinario”. Este principio se identifica precisamente con el principio de legalidad.

5. Continua: la prestación del servicio público debe prestarse de manera ininterrumpida, salvo que se presente alguno de los supuestos previstos en la propia regulación prestacional o en caso de fuerza mayor. Cuando el servicio sea prestado indirectamente por la Administración Pública, es decir, éste sea concesionado a un particular, no puede existir interrupción de su prestación, aun cuando no le sea remunerado tal servicio al concesionario y con ello pueda sufrir un déficit,²⁴ en tanto que por encima del interés individual de aquél prevalece la satisfacción del interés colectivo. Aunado a lo anterior, esta característica implica en sí misma otro principio denominado adaptabilidad, consistente en que la prestación del servicio público no puede ser estático, sino que debe adaptarse a las necesidades que requiera el servicio atento a su finalidad, lo que conlleva a que las condiciones de su prestación puedan ser modificadas generando nuevas obligaciones no sólo para la parte que lo presta, sino también para el usuario²⁵.

6. Permanente: El servicio público debe prestarse en tanto exista la necesidad a satisfacer, por lo que si esta última desaparece, el servicio público debe suprimirse automáticamente.

²⁴ Cfr. a VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*; Madrid, España: Aguilar, 1980. p. 692.

²⁵ Cfr. a BÉJAR Rivera, Luis José, *Op. Cit.*, pp. 61 y ss.

7. Obligatorio: El estado está compelido a la prestación del servicio público a fin de satisfacer las necesidades colectivas de manera óptima. Por lo que si es omiso en dicha obligación, el administrado está posibilitado a exigir la prestación del servicio mediante los medios idóneos previstos en el sistema jurídico.

4. Clasificación del Servicio Público.

La metodología doctrinaria en materia del estudio y conceptualización del servicio público, ha establecido una clasificación de éste considerando diversos elementos o rasgos distintivos²⁶.

- a) Por la titularidad: esta clasificación responde al nivel de gobierno (administración) encargado de la prestación del servicio, pudiéndose englobar en federales, estatales o municipales o delegaciones y concurrentes, puesto que conforme a esta última clasificación, existen servicios públicos que, al no ser de competencia federal exclusiva, pueden ser prestados por los otros niveles de gobierno.

- b) Por su importancia: esenciales o básicos, cuyo desarrollo es indispensable para satisfacer las necesidades prioritarias de los administrados y de la actividad estatal; no esenciales o secundarios y los superfluos.

²⁶ Cfr. a DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Op. Cit.*, pp. 373 y ss; RAMÍREZ Marín, Juan, *Op. Cit.*, pp. 141 y ss; FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo del Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 221 y ss.

- c) Por su aprovechamiento o forma de utilización: esta clasificación responde al grado de obligación que tiene la Administración Pública en su prestación y en el grado de obligación en el aprovechamiento por parte de los usuarios. Así, puede clasificarse al servicio público en obligatorio cuando el Estado está compelido a prestar el servicio público en atención a la exigencia constitucional y legal impuesta, o bien, respecto a los usuarios, cuando éstos están obligados a su aprovechamiento. Asimismo, los servicios públicos podrán ser facultativos u optativos cuando el Estado no esté irrestrictamente obligado a su creación y prestación y, por su parte, el usuario no esté coaccionado a su aprovechamiento.
- d) Por el usuario: serán *uti universi* en los que el destinatario del servicio a la colectividad en general, es decir, el elemento personal beneficiado es indeterminado y *uti singulari*, respecto del cual la prestación del servicio público beneficia a usuarios determinados o determinables.
- e) Por el prestador del servicio: conforme a esta clasificación, podemos hablar de servicios prestados por entes públicos y aquéllos prestados por particulares mediante una concesión. Respecto a los referidos en primera instancia, se encuentran los servicios prestados por la Administración Pública Centralizada, los servicios públicos prestados por órganos desconcentrados, aquéllos prestados por algún organismo público descentralizado y, por último, los prestados mediante un fideicomiso público.

- f) Por el carácter de la necesidad que satisfacen: se distinguen los servicios públicos constantes, que se refieren a aquellos servicios que se prestan de manera diaria y a cualquier hora; cotidianos referidos a los que se prestan diariamente pero dentro de un horario preestablecido; intermitente, que se prestan sólo en algunos días de la semana y, esporádicos, que como su propio nombre los define, sólo se prestan cuando aparece la necesidad a satisfacer.

- g) Por razón de competencia económica: régimen de monopolio, cuando existe un solo prestador del servicio; oligopolio, cuando existen unos cuantos prestadores y régimen de competencia, cuando los prestadores del servicio público son extensos.

- h) Por su retribución o cobro: en esta categoría, es posible catalogar al servicio público como gratuito, oneroso o lucrativo. El primero está referido a la prestación del servicio sin la exigencia de una contraprestación por parte del usuario para su disfrute; los segundos implican que el usuario cubre el importe que representa el costo real de la prestación del servicio, mientras que los lucrativos implican una utilidad para el prestador del servicio derivado de un cobro al beneficiado con su ejecución.

B. El servicio público bajo la conceptualización de la gestión administrativa.

La doctrina tradicional del derecho administrativo en el estudio del servicio público, ha sostenido sistemáticamente que la relación que guarda la Administración Pública respecto al administrado (usuario del servicio) implica intrínsecamente una manifestación de potestad del propio Estado ante el gobernado, cuya justificación deriva de la obligación del primero a satisfacer las necesidades de la colectividad dentro de las condiciones que le impone el ordenamiento jurídico, precisamente en un ámbito público²⁷.

Sin ser del todo errónea la postura señalada, es Duguit quien matiza, bajo una postura conciliatoria, la relación de la Administración Pública con los administrados, refiriéndose a la posibilidad de visualizarla no como una relación meramente de potestad administrativa, sino como una relación de autolimitación, es decir, que:

“[...] el Estado [...] es una sociedad en la que los individuos tienen una fuerza irresistible de coacción. Los actos de los gobernantes se imponen a los gobernados no porque son la expresión de un poder del Estado o de un derecho de mando, sino que se le imponen en la exclusiva medida en que se corresponden con las normas jurídicas surgidas de la conciencia social”²⁸.

Lo anterior implica que es el servicio público el que limita y justifica el actuar del Estado, quien actúa bajo un ordenamiento jurídico que sustenta y garantiza la

²⁷ Doctrinarios como Gerber, Ihering o Jellinek, consideran que el Estado detenta el *Herrschaft*, es decir, el poder de dominación frente a los gobernados que le permite mandar e imponerse de modo contundente e incuestionable. En esta posición, el gobernado sólo obedece las órdenes. Dicha teoría fue adoptada en el sistema francés para justificar, no sólo la función del servicio público, sino el concepto de soberanía mismo.

²⁸ Citado por MUÑOZ Machado, Santiago, *Servicio Público y Mercado: Los fundamentos*, Tomo I, Madrid, España: Editorial Civitas, 1998. pp. 102 y ss.

satisfacción de las necesidades e intereses generales indispensables para la vida colectiva. A ello, Duguit lo denomina “el derecho objetivo”.

Maurice Hauriou, por su parte, y bajo la línea doctrinaria de un nuevo contenido a la justificación del Estado y su actuación como Administrador Público frente a la prestación de los servicios públicos, sostiene que es posible hablar de una “cierta forma de sociedad” entre el Estado en su función de Administrador y los gobernados en su calidad de administrados²⁹.

Establece la relación por virtud de la cual el Estado vigila la seguridad, bienestar, salud de los gobernados a través de sus obras públicas y sendas gestiones públicas; a su vez, los administrados, en un plano de coordinación, cooperan precisamente con dichas funciones, mediante actos de obediencia, que involucran desde la aportación al gasto público hasta, incluso, la participación en la constitución de los órganos estatales en cumplimiento a las normas de carácter electoral.

Bajo la conceptualización reseñada, es posible afirmar que, respecto a los servicios públicos, la Administración Pública no actúa de manera aislada en su ejecución, puesto que los gobernados están involucrados íntimamente con su desarrollo, en tanto que de manera coordinada cooperan con el Estado para la satisfacción del interés público como objeto precisamente del servicio público. A esta visión Maurice Hauriou la denomina “gestión pública”.

²⁹ Cfr. a HAURIUO, Maurice, *Derecho administrativo y derecho público, Capítulo 8, La gestión administrativa*, México: Jurídica Universitaria, 2007. p. 54.

Conforme a la teoría sustentada por Hauriou, la gestión pública, es decir, la prestación de los servicios públicos en un plano de cooperación entre la Administración Pública y los administrados, se fundamenta en el principio de la buena fe, por virtud de la cual el administrado es consciente de la observancia en el cumplimiento de la ley y de su grado de responsabilidad en la relación social que mantiene con el Estado actuando de buena voluntad con sus obligaciones, mientras éste de manera diligente cumple con sus atribuciones constitucionales y legales.

Dentro de los actos de gestión realizados por el Estado en colaboración con los administrados, se puntualiza respecto de aquellos cuyo origen en la relación Administración-administrado es un contrato administrativo, denominado por Hauriou como *negotium*³⁰, cuya finalidad es precisamente la prestación de un servicio público. En este tipo de gestión, el administrado se coloca en un nivel de coordinación con el Estado sujetándose a sus reglas pero creándose a favor de éste ciertos derechos y, a su vez, ciertas obligaciones, es decir, se trata de la configuración de una relación bilateral donde se establecen obligaciones y derechos de manera recíproca cuyo cumplimiento, como se ha mencionado con antelación, descansa en la buena fe que circunscribe a la “relación social”.

De la celebración de ese *negotium* natural entre el Estado y el administrado nace una relación, se insiste, de coordinación, es decir, la gestión administrativa entendida precisamente como la prestación de un servicio público, desde su momento de configuración, no recae única y exclusivamente en la esfera de atribuciones del Estado, sino también en la del gobernado, puesto que en su carácter activo dentro de la

³⁰ *Ibidem*, p. 75.

Administración Pública, está obligado a cooperar en el eficiente desarrollo del servicio (cumpliendo sus obligaciones “contractuales”). No es una simple relación de vecindad, por virtud de la cual el Estado actúa con su poder omnímodo en cumplimiento de la ley –legalidad-, respecto de la cual el administrado sólo goza de limitadas libertades previamente establecidas en el ordenamiento legal, sino por el contrario, las relaciones subjetivas derivadas de la gestión administrativa brindan derechos nuevos o ventajas derivadas de la propia colaboración.

Sin embargo, es menester señalar que la relación social proveniente de la gestión administrativa no puede ni debe encasillarse en la conceptualización de un contrato como los normados en el derecho civil, es decir, la manifestación formal inequívoca de voluntades, sino que al hablar de *negotium* o contrato, es referirnos a un contrato *latu sensu*. La concretización de ese *negotium* tiene como origen una situación de estado.

Lo anterior implica que ante el innegable desarrollo del Estado y de las nuevas realidades a que se enfrenta dentro de su función como Administrador Público para satisfacer el interés general, siendo una de esas exigencias la prestación de los servicios públicos de manera adecuada y eficiente, la gestión administrativa le es natural, es una relación necesaria que deriva de la naturaleza de las cosas. Ello significa que en el propio desarrollo de la actividad administrativa de la prestación del servicio público, las relaciones sociales entre administrador y administrado se gestan creando una situación de facto con consecuencias jurídicas recíprocas, situación misma que será regularizada oportunamente mediante ordenamientos legales y reglamentarios.

La gestión le es necesaria al Estado y a los gobernados, puesto que ambos se benefician de esa sociedad, en tanto que el servicio público se desarrollará en un plano no sólo de labor exclusiva de la Administración Pública, sino en un plano de coordinación con el administrado que permite su mayor eficacia y eficiencia, cumpliendo las exigencias constitucionales y legales que rigen la labor propia administrativa.

Como consecuencia directa de la sociedad creada entre Estado (Administración) y administrado, Maurice Hauriou establece la creación de dos derechos primordiales a favor de este último. El primero referido al derecho del administrado a que el administrador efectúe toda su aportación y no cause algún daño a la sociedad de cuyo incumplimiento el administrado está facultado para promover las instancias legales procedentes y, en su caso, obtener el beneficio de una indemnización y, el segundo, que el administrado tenga el derecho a efectuar su aportación.

Aunado a lo anterior, la gestión administrativa no escapa del principio de legalidad, puesto que el ordenamiento jurídico será precisamente el que circunscriba la actuación coordinada entre la Administración y el administrado, reconociendo efectivamente derechos y obligaciones recíprocas, pero velando previamente a ello, el interés público que sustenta y justifica precisamente la prestación del servicio público.

Bajo este contexto, es factible afirmar que la relación social del administrado y el Estado administrador en un plano de coordinación denominado gestión administrativa no deriva propiamente, se insiste, de un contrato sino del desarrollo propio de la actividad administrativa estatal y su interacción con los gobernados durante la

prestación de los servicios públicos, es decir, de una situación de estado. Respecto de dicha situación, no es posible negar que dentro del desarrollo de la gestión pública existe un grado de poder público que impide, en términos reales, que la relación Estado-Administrador y administrado, aun en un plano de coordinación, refleje un estado de igualdad entre éstos.

Es decir, aun cuando efectivamente al Estado le es necesaria la cooperación del administrado en el desarrollo de su labor administrativa de prestación del servicio y, a su vez, al administrado le es necesaria la actuación continua del administrador para la satisfacción de sus intereses públicos (bienestar social), el poder público del Estado no desaparece ni se reduce en una simple manifestación de voluntad en un ámbito de derecho particular, en tanto que dicho poder es el que acciona el ejercicio y ejecución del servicio público.

El Estado se encuentra en una posición de superioridad frente al gobernado, puesto que el primero es el responsable directo que el ordenamiento legal faculta y obliga al cumplimiento en la actividad prestacional de los servicios públicos y, aun cuando se auxilia de la colaboración del administrado para su desarrollo óptimo y movimiento continuo, no deja de ser una expresión de mando o poder; *“el poder público se halla en la empresa cooperativa de los servicios públicos; ésta acepta los concursos y los sacrificios, tiene auxiliares y servidores, y no abdica por ello de su jefatura, sino que sigue siendo un patrón que impone su derecho al mismo tiempo que su voluntad”*³¹.

³¹ *Ibidem* p. 82

Conclusión

Después del panorama general de lo que se entiende por servicio público, así como de los elementos que lo componen y de las características que lo definen, es posible afirmar que éste se constituye como una de las funciones primordiales que el Estado está obligado a proporcionar a los gobernados con la finalidad de satisfacer sus intereses generales bajo los estándares requeridos en el ordenamiento jurídico especial que lo regular.

Asimismo, bajo la teoría de la gestión administrativa sustentada por Maurice Hauriou es factible afirmar que el servicio público se presta en un estado de cooperación entre la Administración Pública y el administrado, surgiendo entre ambos una relación de derecho y obligaciones recíprocas, sin que ello pueda configurarse en una relación de igualdad entre ellos, puesto que la Administración siempre mantendrá ante el administrado un grado de jerarquía al mantener su potestad de mando y decisión derivada del orden jurídico público.

En el siguiente capítulo, se hablará de la Comisión Federal de Electricidad con el objeto de analizar su naturaleza jurídica, su posición en la Administración Pública y las atribuciones que posee como prestador único y exclusivo del servicio de energía eléctrica.

Lo anterior, con la finalidad de que en los subsecuentes capítulos sea posible descifrar la posición en que se coloca la CFE frente a los usuarios del servicio y, una vez hecho eso, concluir si sus actos que despliega dentro de la fase de suministro del servicio de energía eléctrica se pueden considerar de autoridad o no, es decir, si su

actividad se realiza en un plano de jerarquía con potestades para hacer cumplir sus determinaciones.

CAPÍTULO III

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

1.- Inicios del servicio de energía eléctrica

Los inicios de la industria eléctrica en nuestro país se remontan a finales del Siglo XIX, particularmente al año de 1879, en que se instala la primera planta termoeléctrica en una fábrica textil, ubicada en la ciudad de León Guanajuato, con el propósito de abastecerla de energía eléctrica.

Durante los años siguientes, serán principalmente dos corporaciones extranjeras las que a través de concesiones otorgadas por el Gobierno Federal se encargaron de monopolizar las actividades de generación, distribución y venta de energía eléctrica en México, *The Mexican Light and Power Company Limited* y *The American Foreign Power Company*³².

El marco legal encargado de regular durante esta época el funcionamiento de las compañías concesionarias, se limitaba a lo precisado en el clausulado de la propia concesión y, en todo caso, dicha reglamentación participaba de una naturaleza

³² Cfr. a GÓMEZ Montero, Armando. *Orígenes y desarrollo de la Industria Eléctrica y evolución histórica de los sindicatos*. México: Centro Editorial de la Comisión Federal de Electricidad, 1987, pp. 16 y ss.

netamente contractual, por lo que cualquier modificación a ella requería forzosamente del consentimiento del concesionario.³³

El desarrollo del servicio de energía eléctrica durante esta época no se dio de forma uniforme, ya que las empresas se interesaron en prestar sus servicios principalmente en las zonas más industrializadas, relegando la electrificación rural.

Los cambios surgirán a partir de 1922, con la creación de la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación y Fuerza (después denominada Comisión Nacional de Fuerza Motriz), como un organismo del Estado destinado específicamente a la industria eléctrica; posteriormente vendría la emisión del Código Nacional Eléctrico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1926, el cual constituía la primera legislación específica en materia eléctrica y que permitió al gobierno controlar las concesiones, así como establecer los requisitos técnicos para la construcción, manejo y conservación de las instalaciones eléctricas. Asimismo, la reforma en 1934 a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, declarando a la industria eléctrica de utilidad pública, así como la exclusiva jurisdicción del Poder Federal en la regulación y vigilancia de la generación de energía eléctrica por medios industriales.

³³ *Ibidem.* p. 19.

La generación, distribución y comercialización de energía eléctrica se encontraba básicamente concesionada a una serie de empresas extranjeras; sin embargo, resultaría evidente que la función exclusivamente reguladora del Estado era insuficiente para lograr la cobertura eléctrica que el país requería, por lo que surgiría la idea de crear un organismo público dependiente del Estado Mexicano, que se encargara de asumir la prestación del servicio de energía eléctrica y, con ello, llevar a los espacios rurales los beneficios de electrificación, logrando así, proporcionar el servicio en todo el territorio en forma, continua, económica y eficaz.³⁴

2.- Creación de la Comisión Federal de Electricidad

Frente a este panorama, será durante el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez, en el que se considerará por primera vez la electricidad como actividad de utilidad pública, de esta forma, el 20 de enero de 1934 se publicó en el DOF, el decreto mediante el cual el Congreso de la Unión autorizaba al Ejecutivo Federal la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), ello con el objetivo de organizar un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin propósito de lucro y en beneficio del interés general.

Sin embargo, no será sino hasta la Ley del 14 de agosto de 1937, emitida bajo el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, que surgiría la CFE bajo el esquema de un organismo centralizado del Poder Ejecutivo, dotado de un patrimonio propio.

³⁴ *Ibidem.* p. 20.

Asimismo, el artículo 5° de la referida establecía expresamente el objeto del citado organismo en los términos siguientes:

“La Comisión Federal de Electricidad tendrá por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos sin propósito de lucro y con la finalidad de obtener con un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio de los intereses generales.”

Durante los siguientes años, la CFE incrementaría su capacidad como resultado de la también creciente demanda de la población, el comercio, el desarrollo y la industria del país. Fue así como nacieron sus primeros cuatro proyectos en los estados de Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Sonora.

El 14 de enero de 1949, el entonces Presidente Miguel Alemán Valdés, expidió el decreto que estableció las bases para el funcionamiento de la CFE, dándole la estructura jurídica de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, asemejándose a la estructura que actualmente guarda.

En el año de 1960, dicha Comisión adquirió las acciones de las dos empresas más importantes en el país en materia de generación de energía eléctrica, de esta forma, las condiciones para la nacionalización de la industria eléctrica estaban dadas. Tal

situación motivo al Presidente Adolfo López Mateos a nacionalizar la industria eléctrica, mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1960.

Seguiría a ello, la iniciativa presentada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez para reformar el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), quedando de la siguiente forma:

“[...] 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.”

De esta forma, se establecería a nivel constitucional la exclusividad de la Nación para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica para la prestación del servicio público.

A partir de esa fecha, la CFE adquirió mediante diferentes y sucesivas operaciones, la totalidad de las acciones que integraban el capital social de empresas privadas concesionarias.

Finalmente, el 22 de diciembre de 1975 fue publicada en el DOF la actual Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), ley reglamentaria del párrafo sexto del referido artículo 27 constitucional, la cual determina que la CFE es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Como consecuencia de la regulación anterior, todas las instalaciones de generación eléctrica para el servicio pública serían construidas por la CFE a través de obras públicas; sin embargo, en 1992 se decidió reformar la LSPEE para permitir la colaboración de la iniciativa privada bajo la figura de los productores independientes de energía, permitiendo a las autoabastecedoras la venta de excedentes a la CFE.

3.- Naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Electricidad

La CFE es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y que tiene por objeto la prestación exclusiva del servicio público de energía eléctrica, para lo cual realiza la planeación del Sistema Eléctrico Nacional al igual que de todas las obras, instalaciones y trabajos que se requieran para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con lo dispuesto en la LSPEE, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) y demás ordenamientos aplicables.

De acuerdo con los artículos 27 y 28 de la CPEUM, corresponde de forma exclusiva a la Nación, la generación, transmisión, transformación, distribución y

abastecimiento o venta de la energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de un servicio público; asimismo, la energía eléctrica como área estratégica, será prestada por el Estado exclusivamente mediante los organismos y empresas que requiera para ello, sin que pueda considerarse una actividad monopólica proscrita por la Norma Fundamental.

Por su parte, la LSPEE amplía dicho concepto incluyendo las fases previas o posteriores a tales actividades, a las que se incorpora la planeación del sistema eléctrico nacional y la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional, ello de acuerdo con su artículo 4°, el cual señala:

***“Artículo 4o.** Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:*

***I.-** La planeación del sistema eléctrico nacional;*

***II.-** La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;*

***III.-** La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos”*

Así, por disposición del artículo 6° de la referida ley, todos los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica son responsabilidad exclusiva de la CFE.³⁵

Entre los principales objetivos de la CFE se encuentran:

- a. Formular y proponer al Ejecutivo Federal los programas de operación, inversión y financiamiento que a corto, mediano o largo plazo, requiera la prestación del servicio público de energía eléctrica;
- b. Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad;
- c. Celebrar convenios o contratos con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica;
- d. Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.

³⁵ **“Artículo 6o.** Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría de Energía autorizará, en su caso, los programas que someta a su consideración la Comisión Federal de Electricidad, en relación con los actos previstos en el artículo 4o. Todos los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica serán responsabilidad exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad.”

4. Estructura Orgánica

Por lo que se refiere a la estructura de la CFE, son tres los órganos rectores de la entidad: la Junta de Gobierno; la Dirección General y el Consejo de Vigilancia.

La Comisión se encuentra regida por una Junta de Gobierno integrada por:

- a) El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
- b) El titular de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL);
- c) El titular de la Secretaría de Economía;
- d) El titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); y
- e) El titular de la Secretaría de Energía, encargado de presidirla.

También forman parte de la Junta de Gobierno el Director General de Petróleos Mexicanos y tres representantes del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo que rige las relaciones laborales en la CFE.

Por su parte, el Director General es designado por el Presidente de la República, y tiene a su cargo la representación del organismo. Finalmente, la vigilancia del organismo estará encomendada a un Consejo integrado por tres miembros, con sus correspondientes suplentes, que serán nombrados y removidos libremente por los titulares de las Secretarías de la Función Pública (SFP)³⁶ y de Energía, así como por un representante designado por la Junta de Gobierno.

El Consejo de Vigilancia será coordinado por el representante de la SFP (extinta en la nueva Administración Federal y cuyas atribuciones fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación) y tendrá las más amplias facultades para examinar la documentación relativa a la gestión de la entidad, así como llevar a cabo todos los demás actos que se requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que las disposiciones aplicables asignan a las dependencias de la Administración Pública Federal en sus respectivas esferas de competencias, en materias de control, vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales.

Conclusión

La CFE como organismo público descentralizado es el que, por disposición expresa, se encarga de prestar de forma exclusiva la prestación del servicio público de energía eléctrica, en sus diversas modalidades, desde su generación hasta su suministro o venta. Asimismo, y como cualquier organismos descentralizado, está

³⁶ Mediante decreto publicado en el DOF el 02 de enero de 2013, el Poder Ejecutivo Federal desapareció dentro de las dependencias de la nueva Administración Pública Federal, a la anteriormente denominada Secretaría de la Función Pública, cuyas funciones se trasladaron a las previstas para la Secretaría de Gobernación, mediante la creación de un órgano anticorrupción que cumplieran con los mismos objetivos que perseguía la extinta dependencia.

sujeto a un orden jurídico especial que regula tanto su estructura orgánica, como la relación que mantendrá con el usuario del servicio.

Ahora bien, puntualizados ya los temas de descentralización, servicio público y, en específico, la CFE como el organismo público encargado del servicio público de energía eléctrica, lo procedente es, bajo la legislación vigente, analizar las atribuciones propias de la Comisión y su interrelación con el usuario del servicio, puesto que ello dará pie a concluir si los actos que emite la CFE en el desarrollo del servicio de energía eléctrica en su fase de suministro son considerados actos de autoridad para la procedencia del juicio de amparo.

CAPÍTULO IV

SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN SU MODALIDAD DE SUMINISTRO

A. Marco constitucional y legal del servicio público de energía eléctrica

Una vez nacionalizada la industria de energía eléctrica, por decreto publicado el 29 de diciembre de 1960, el Constituyente se enfrentó con la necesidad de reformar la CPEUM a fin de justificar dentro del sistema jurídico nacional, la prestación exclusiva del servicio de energía eléctrica por parte del Estado Mexicano.

Así, mediante reforma publicada el 6 de febrero de 1975 se adicionó un párrafo al artículo 27 constitucional, a fin de establecer de manera clara y absoluta que la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, cuyo objeto tuviera por objeto la prestación del servicio público, correspondía exclusivamente al Estado. El aludido precepto constitucional, a la letra establece:

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

[...]

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. 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.

[...]”

Por su parte, el artículo 28 de la propia Carta Magna, determina que en México quedan prohibidos los monopolios; sin embargo, en el propio numeral, se prevé como excepción a la aludida proscripción, la función que el Estado ejerza de manera exclusiva en el área estratégica de electricidad. Además, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para que cumpla con el eficaz manejo de las áreas estratégicas, en las que se insiste, se encuentra la energía eléctrica; aunado a lo anterior, serán la misma Constitución y la normatividad legal aplicable que para efecto del citado servicio público, las que fijen las condiciones y modalidades en su prestación³⁷.

Asimismo, el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal afirma que el Congreso de la Unión tiene facultades *“para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios*

³⁷ **Artículo 28.-** *En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.*

(...)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; 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.

(...)

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

(...)”

*financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.*³⁸

Bajo ese contexto, y como se puntualizó en el capítulo segundo de la presente tesina, una vez nacionalizada el área de energía eléctrica y reservada como una área estratégica y, además, reconocida como un servicio público cuya prestación sería exclusiva del Estado, fue publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1975, la LSPEE.

El artículo 1º de la LSPEE refiere específicamente a las disposiciones constitucionales que rigen el servicio de energía eléctrica y respecto de las cuales ya hemos hecho mención. En ese contexto, reitera que la prestación del multicitado servicio público corresponde de manera exclusiva al Estado y que no se otorgarán concesiones a los particulares para su prestación, otorgando como atribución a la denominada CFE el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales necesarios para la satisfacción de dicho servicio.

Es importante hacer hincapié en que el propio ordenamiento legal secundario da la calificativa de orden público a todos los actos relacionados con la prestación del servicio de energía eléctrica, servicio que comprende, conforme al artículo 4, las siguientes actividades:

1. Planeación del sistema eléctrico nacional.

³⁸ Para Francisco L. de Rosenzweig Mendiola, en su obra *El sector Eléctrico en México*, p. 157 y ss, afirma que las disposiciones constitucionales en materia de energía eléctrica no clarifican o definen la naturaleza jurídica de la industria eléctrica, puesto que podría entenderse como un bien del dominio directo de la Nación, una garantía social de aseguramiento del suministro universal de energía eléctrica, un monopolio legal, un trabajo reservado al sindicato único de electricistas, una actividad concurrente del sector privado y público o una actividad excluida del comercio, por constituir patrimonio histórico de la Nación.

2. Generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica.
3. Realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

B. Servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro

1. Definición

Es posible afirmar que el servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro es la función pública, exclusiva, general, uniforme y obligatoria que realiza el Estado como Administración Pública, por virtud de la cual proporciona, bajo las modalidades y condiciones legales, y mediante la celebración de un contrato, el uso de energía eléctrica a un usuario determinado a cambio del pago de una tarifa previamente fijada, con sujeción a un régimen jurídico de orden público que crea derechos y obligaciones recíprocas.

Es importante enfatizar que el suministro dentro del servicio de energía eléctrica no puede ni debe confundirse en identidad con el contrato de suministro, puesto que éste, en términos del artículo 2, fracción IV, del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (RLSPEE), es “el acuerdo de voluntades por el cual el suministrador, en una relación de coordinación, se obliga a proporcionar energía eléctrica al usuario, a cambio del pago de la tarifa correspondiente”. En estos términos,

al hablar de suministro de energía eléctrica y contrato de suministro, nos referimos al servicio público en su fase de suministro y al medio por el que el Estado lo presta; es decir, el servicio público de suministro de energía eléctrica es la exigencia de orden público a cargo del Estado de otorgar, a favor del administrado, el uso del bien generado –energía eléctrica- para la satisfacción de una necesidad de orden público; sin embargo, el contrato, entendido como un “acuerdo de voluntades”, es sólo el medio o vía por la que la Administración Pública materializa el servicio en favor de un usuario determinado y crea una relación de coordinación entre éstos, relación que no implica un grado de igualdad, como se explicará en los párrafos venideros.

2. Características del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro.

De conformidad con el artículo 25 de la LSPEE, la CFE está obligada a prestar el suministro como una modalidad del servicio público de energía eléctrica a todos los usuarios determinados que hayan contratado con éste el servicio, sin hacer distinción alguna dentro de cada clasificación tarifaria.

Lo anterior, corrobora que el suministro dentro del servicio de energía eléctrica, como cualquier servicio público destinado a la satisfacción del interés social, cumple con las características de obligatoriedad, generalidad e igualdad que rigen el servicio público, puesto que aunque respecto del último requisito, se establezcan ciertas categorías de usuarios por las clasificaciones tarifarias, se garantiza que los usuarios que se sitúen en una misma clasificación, recibirán bajo condiciones iguales el suministro de energía eléctrica. Aunado a lo anterior, el propio numeral condiciona la prestación del servicio a las modalidades y condiciones previstas en la aludida ley y en

su reglamento, lo que conlleva a considerar fehacientemente que el servicio público de energía eléctrica en su fase de suministro se desarrolla bajo el requisito de uniformidad, en tanto que se sujeta a disposiciones legales de orden público en un régimen exorbitante el derecho común.

Asimismo, el requisito de continuidad se patentiza en la normatividad aplicable al establecerse de forma clara y limitativa los supuestos jurídicos por virtud de los cuales, la Comisión podrá suspender o interrumpir el suministro de energía eléctrica; ello implica que, a partir de un método excluyente, el servicio se prestará continuamente a favor del usuario sin posibilidad de interrupción o suspensión alguna, excepto en aquellos casos en que se actualice uno de los supuestos previamente contenidos en la LSPEE³⁹, lo que da certeza y seguridad jurídica al suministrado.

Bajo la necesidad de que servicio público no puede ser estático, sino que debe adaptarse a las necesidades que requiera el servicio atento a su finalidad, la ley de la materia y su normatividad reglamentaria prevé la posibilidad de que las condiciones de

³⁹ **“Artículo 26.** *La suspensión del suministro de energía eléctrica deberá efectuarse en los siguientes casos:*

I.- Por falta de pago oportuno de la energía eléctrica durante un período normal de facturación;

II.- Cuando se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida;

III.- Cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas reglamentarias; y

IV.- Cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo.

V.- Cuando se esté consumiendo energía eléctrica sin haber celebrado el contrato respectivo; y

VI.- Cuando se haya conectado un servicio sin la autorización del suministrador.

En cualesquiera de los supuestos anteriores, la Comisión Federal de Electricidad procederá al corte inmediato del servicio, sin requerirse para el efecto intervención de autoridad. En los supuestos a que se refieren las fracciones I, III y IV que anteceden, se deberá dar aviso previo.”

“Artículo 27. *La Comisión Federal de Electricidad no incurrirá en responsabilidad, por interrupciones del servicio de energía eléctrica motivadas:*

I.- Por causas de fuerza mayor o caso fortuito;

II.- Por la realización de trabajos de mantenimiento, reparaciones normales, ampliación o modificación de sus instalaciones. En estos casos, deberá mediar aviso previo a los usuarios a través de un medio de difusión masiva, o notificación individual tratándose de usuarios industriales servidos en alta tensión con más de 1000 KW contratados o prestadores de servicios públicos que requieran de la energía eléctrica como insumo indispensable para prestarlos, en cualquiera de los casos con un mínimo de cuarenta y ocho horas de antelación al inicio de los trabajos respectivos; y

III.- Por defectos en las instalaciones del usuario o negligencia o culpa del mismo.”

su prestación sean modificadas por la CFE de forma unilateral, creando también una modificación en las obligaciones que tienen los usuarios frente al suministrador.

Por último, el servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro que presta la CFE de forma exclusiva está sujeto a un régimen oneroso, es decir, el usuario beneficiado debe cubrir una cuota como contraprestación del suministro que la Administración Pública le proporciona, cuota tarifaria que será fijada y modificada a propuesta de la Comisión suministradora, por la SHCP con participación de las Secretarías de Energía y de Economía y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), a fin de cubrir las necesidades financieras y de ampliación del servicio público de suministro y el racional consumo de energía⁴⁰.

La onerosidad del contrato que media entre el usuario y la CFE para la prestación del servicio de energía eléctrica, se refleja también en la obligación a cargo de los usuarios de garantizar las obligaciones que nacen precisamente de dicho convenio, depósito cuyo importe se constituirá y conservará en la Comisión misma⁴¹.

3. Comisión Federal de Electricidad como prestador exclusivo del servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro.

⁴⁰ **“Artículo 31.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía y de Economía y a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración, de manera que tienda a cubrir las necesidades financieras y las de ampliación del servicio público, y el racional consumo de energía.

Asimismo, y a través del procedimiento señalado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá fijar tarifas especiales en horas de demanda máxima, demanda mínima o una combinación de ambas.”

⁴¹ **“Artículo 33.** Los usuarios del servicio público de energía eléctrica garantizarán las obligaciones que contraigan en los contratos de suministro que celebren, mediante depósitos cuyo importe se determinará con las reglas complementarias de las tarifas respectivas. Dichos depósitos deberán constituirse y conservarse en la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión Federal de Electricidad podrá aceptar garantías distintas de los depósitos, en los casos de notoria solvencia económica del usuario, acreditada y previa solicitud expresa del mismo.”

La CFE es el organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y que tiene por objeto la prestación exclusiva del servicio público de energía eléctrica, para lo cual realiza la planeación del Sistema Eléctrico Nacional al igual que de todas las obras, instalaciones y trabajos que se requieran para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con lo dispuesto en la LSPEE, la LOAPF, la LFEP y demás ordenamientos aplicables.

Dicho organismo descentralizado cuenta, respecto a la prestación del servicio público, con las siguientes atribuciones⁴²:

- a. Proponer a la Secretaría de Economía los programas de planeación del sistema eléctrico nacional.
- b. Generar, conducir, transformar, distribuir y vender la energía eléctrica; así como la realización de las obras públicas e instalaciones necesarias para la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.
- c. Celebrar convenios o contratos con los Estados o los Municipios, con entidades sean públicas o privadas o con personas físicas para la ejecución de las acciones relacionadas con la prestación del servicio público de energía eléctrica.

⁴² Cfr. a CORTÉS Campos, Josefina, *Derecho Administrativo y Sector Eléctrico, elementos de regulación*, México: ITAM, Editorial Porrúa, 2007. p. 122.

- d. Importar electricidad.
- e. Promover investigación científica y tecnológica, así como el desarrollo, fabricación y diseño de equipos y materiales requeridos para la prestación satisfactoria del servicio público.
- f. Adquirir bienes inmuebles destinados a la prestación del servicio de energía eléctrica y utilizar los lugares públicos para la ejecución de los trabajos necesarios en la prestación del servicio.

La CFE al ser el organismo público encargado de forma exclusiva, conforme al artículo 1º de la LSPEE, a la prestación del servicio de energía eléctrica, en sus diversas modalidades, lo es respecto a la prestación específica de suministro de este bien público⁴³.

La relación que surge entre la CFE con el usuario del servicio dentro de su modalidad de suministro, nace de la celebración de un contrato previamente aprobado por la SHCP, con la opinión de la de Energía, contrato administrativo de adhesión⁴⁴ que

⁴³ **“Artículo 4º (Ley).** Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:
I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;
II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;
III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.”

“Artículo 43 (Reglamento). El suministrador es el único facultado para vender energía eléctrica destinada al servicio, previa celebración del contrato de suministro correspondiente y de acuerdo con las tarifas aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las disposiciones correspondientes a la contratación, facturación, prepago de energía eléctrica, medición, contenido del aviso-recibo, períodos de consumo y demás conceptos relacionados con la venta de energía eléctrica, estarán contemplados en el Manual de disposiciones relativas al suministro y venta de energía eléctrica destinada al servicio público, que elaborará el suministrador y aprobará la Secretaría. Dicho manual se publicará en el Diario Oficial de la Federación.”

⁴⁴ Cfr. a FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Contrato*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2003. p. 346.

establece las condiciones a las que se sujetará la prestación del servicio de energía eléctrica en su fase de suministro de energía eléctrica. Asimismo, este convenio o “acuerdo de voluntades” podrá ser modificado de forma unilateral por la CFE cuando exista un ajuste, modificación o reestructuración en la tarifa, como consecuencia de una adaptación propia del servicio.

La CFE, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal y prestador único del servicio de suministro de energía eléctrica, aun sujeto a una relación de colaboración con el usuario del servicio, conserva atribuciones legales que, a fin de cumplir con las condiciones óptimas del servicio, se imponen al usuario para satisfacer, por encima del interés individual, los intereses y necesidades generales que justifican precisamente, en términos del artículo 27 constitucional, el servicio público.

En esos términos, la LSPEE establece que la CFE podrá suspender el suministro de energía eléctrica, sin necesidad de la intervención de alguna autoridad⁴⁵:

1. Por falta de pago oportuno de la tarifa durante un periodo normal de facturación.

⁴⁵ **“Artículo 35 (Reglamento).** El suministrador suspenderá el servicio sin que se requiera para el efecto intervención de la autoridad judicial o administrativa cuando:

I. Exista falta de pago de la facturación durante un período normal de la misma;

II. Se acredite el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los equipos de control y medición del suministrador;

III. Las instalaciones del usuario no cumplan con las normas oficiales mexicanas, y

IV. Se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato respectivo.

Tratándose del supuesto previsto en la fracción II de este artículo, el verificador asentará en la constancia de verificación las consideraciones por las que se procede a la suspensión del servicio. La suspensión se realizará de manera inmediata y sin aviso previo.

Para los supuestos previstos en las fracciones I, III y IV de este precepto, el suministrador deberá dar aviso previo al usuario al menos con tres días de anticipación a la fecha fijada para el corte, en el cual incluirá las consideraciones por las cuales se procederá a la suspensión del servicio.”

2. Cuando las instalaciones del usuario no cumplan las normas técnicas reglamentarias.
3. Cuando se compruebe el uso de energía eléctrica en condiciones que violen lo establecido en el contrato de suministro.
4. Por el uso de energía eléctrica a través de instalaciones que alteren o impidan el funcionamiento normal de los instrumentos de control o de medida.
5. Por el consumo de energía eléctrica sin haber celebrado un contrato previo.
6. Por la conexión de un servicio sin la autorización de la CFE.

Respecto a este derecho que conserva la multicitada Comisión para suspender unilateralmente la obligación que tiene frente al usuario de suministro de energía eléctrica, derivada de su “relación contractual”, la propia norma legal establece que dicho organismo descentralizado procederá al corte inmediato del servicio sin requerirse la intervención de autoridad alguna (respecto de los numerales 1, 2 y 3 debe mediar aviso previo), lo que evidencia que la Comisión suministradora está investida de poder de mando y ejecución, que la coloca en una situación no de igualdad sino de superioridad con el usuario, como lo es propio de la relación Estado-administrado.

Una de las atribuciones que denotan la situación de desigualdad del usuario frente a la CFE es precisamente la facultad de esta última para verificar periódicamente,

previo aviso al usuario, los equipos de medición a fin de que éstos cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, para lo cual, el usuario estará compelido a permitir el acceso a la Comisión suministradora a los lugares que posea, necesarios para verificación de las líneas y equipos utilizados en la prestación del servicio.

Derivado del ejercicio de la facultad de verificación, la CFE, podrá modificar de forma unilateral las condiciones que rigen el contrato de suministro de energía eléctrica, mediante un ajuste a las tarifas que el usuario debe pagar como contraprestación del servicio, sin necesidad de que exista pronunciamiento previo alguno de autoridad distinta, lo que pone de manifiesto que la Comisión goza de poder de ejecución de sus decisiones por encima de la voluntad del usuario, es decir, rompe precisamente con la presuntiva relación de coordinación-igualdad entre las partes contratantes.

C. Servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro como una gestión administrativa.

En el segundo capítulo del presente estudio, se analizó una propuesta respecto a la visualización o conceptualización del servicio público como uno de los pilares de la función del Estado dentro del plano de la Administración Pública.

En reseña, la relación que sostiene la Administración Pública con los administrados dentro del ámbito de los servicios públicos, puede entenderse como una cierta forma de sociedad por virtud de la cual, los gobernados están involucrados íntimamente con su desarrollo, en tanto que de manera coordinada cooperan con el

Estado para la satisfacción del interés público como objeto precisamente del servicio público.

En la gestión administrativa, como ya se advirtió, aun cuando efectivamente al Estado le es necesaria la cooperación del administrado en el desarrollo de su labor como prestador del servicio público y, a su vez, al administrado le es necesaria la actuación continua del administrador para la satisfacción de sus intereses generales, el poder público del Estado no desaparece ni se reduce en una simple manifestación de voluntad en un ámbito de derecho particular, aun cuando exista un “acuerdo de voluntades” que funja como el medio por el que se concretiza la relación de coordinación, en tanto que es precisamente dicho poder público que conserva el Estado el que acciona el ejercicio y ejecución del servicio público.

En el caso que nos ocupa, la CFE, en primera instancia, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de la prestación exclusiva del servicio de suministro de energía eléctrica que, aun contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, se sujeta al poder central administrativo, es decir, al Poder Ejecutivo.

En ese ámbito, el legislador en cumplimiento a los mandatos constitucionales, emitió disposiciones legales encaminadas a regular la actividad pública del Estado respecto de la prestación del servicio de energía eléctrica, invistiendo a la CFE de atribuciones públicas exclusivas, como en la especie es la prestación del servicio de energía eléctrica en su fase de suministro.

Ahora bien, la LSPEE establece que la relación que nace entre la CFE como prestador único del suministro dentro del servicio público de energía eléctrica y los usuarios de dicho servicio se desarrolla en un plano de coordinación, mediante la celebración de un acuerdo de voluntades denominado “contrato de suministro”, por virtud del cual se crean obligaciones y derechos recíprocos a favor de las partes contratantes.

Sin embargo, la propia legislación y su normatividad reglamentaria conceden a la Comisión una serie de facultades que, en su ejercicio, se traducen en actos impositivos sobre los usuarios, justificados por cumplimentar el fin último del servicio público, la satisfacción de los intereses generales. El propio “contrato de suministro” ejemplifica el grado de desigualdad que impera entre las partes contratantes, puesto que las modalidades y condiciones contenidas en éste, son decididas por la Administración Pública Federal, no sólo por conducto del organismo público encargado de la ejecución del servicio, sino que, incluso, por la Administración Centralizada del Estado, mediante la intervención de las SHCP, de Economía y la de Energía; tan evidente resulta la imposición de las decisiones de la CFE que, dotada de facultades de verificación, puede modificar unilateralmente las condiciones que rigen el contrato de suministro, sin oportunidad de intervención por parte del usuario.

Efectivamente, aun cuando la relación entre la CFE y el usuario del servicio de suministro de energía eléctrica se desarrolla en una sociedad, donde ambos actúan coordinadamente para la satisfacción de las necesidades generales, ello no desconoce que la primera siempre actúa en un grado de superioridad frente al segundo, ya que un

marco constitucional y legal concede a favor del organismo suministrador potestades de decisión y ejecución, lo que configura en sí mismo un claro poder público.

En consecuencia, si hay un reconocimiento de que la CFE, organismo descentralizado de la Administración Pública por el que interviene el Estado para cumplir con los objetivos constitucionales que lo autolimitan, ejecuta sus atribuciones con un grado de superioridad al contar con poder público de mando y ejecución, es categóricamente imposible afirmar que, por la celebración de un contrato de suministro de energía eléctrica, se despoja de dicha investidura y se coloca en una posición de igualdad frente al usuario del servicio público, es decir, su relación se transforme de pública a privada, máxime que la prestación del servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro corresponde a la Comisión de forma exclusiva, lo que conlleva que el administrado no tenga posibilidad alguna de acudir a otras opciones que satisfagan sus necesidades inherentes y tenga que sujetarse a unas condiciones que, en ocasiones, no le son tan benéficas, por no calificarlas de injustas e irracionales.

Conclusión

Analizada la naturaleza de la CFE y delineada como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y que tiene por objeto la prestación exclusiva del servicio público de energía eléctrica, así como la denotación de sus atribuciones legales y reglamentarias en la prestación del servicio, en específico, de suministro de energía eléctrica, podemos afirmar que, sus actos deben ser considerados y regulados dentro de un ámbito de derecho público.

Lo anterior, se insiste, en virtud de que aun cuando la relación que surge entre la multicitada Comisión suministradora y el usuario tiene como punto de inicio un acuerdo de voluntades y su desarrollo coexiste en un grado de cooperación entre el Estado y el particular, dicho contrato no deriva en la configuración de un ámbito de actuación en igualdad, puesto que, la CFE mantiene frente al usuario potestades públicas de mando y ejecución, como lo es, la suspensión inmediata del servicio de suministro de energía eléctrica sin necesidad de que medie alguna decisión jurisdiccional ni el conceso del usuario, sin que surja una posible responsabilidad a cargo del organismo descentralizado.

Dichas potestades se justifican en la prestación misma del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro, en tanto que, al ser dicho servicio una atribución pública que realiza el Estado de manera exclusiva por conducto de la CFE, esta última está dotada de atribuciones que puede imponer al usuario con el objeto de garantizar la satisfacción de las necesidades generales de orden público, causa teleológica del servicio público.

Así, si el objeto de la prestación del servicio de suministro de energía eléctrica es de interés general y denota las manifestaciones propias del Estado actuando en su función de Administración Pública, es inconcuso que la ley, al configurar un marco de potestades a favor de la CFE como prestador único del servicio, le dio un carácter de superioridad frente al usuario y no de igualdad, en tanto lo faculta a ejecutar las decisiones legales en beneficio mismo del servicio, sin necesidad de que exista consentimiento del usuario y, sobretodo, sin necesidad de que exista pronunciamiento previo de distinta autoridad.

En consecuencia, siguiendo los lineamientos expuestos en capítulos anteriores, la Administración Pública, en específico la CFE, al prestar el suministro dentro del servicio público de energía eléctrica, actúa en un marco de gestión administrativa, por la cual, se crea una relación de cooperación con el usuario, pero sin que dicha coordinación pueda confundirse con igualdad, en tanto que el organismo descentralizado posee atribuciones de mando y ejecución dotadas por un ordenamiento legal de carácter público, lo que coloca en un plano de subordinación al suministrado.

CAPÍTULO V

LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Evolución jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la Comisión Federal de Electricidad

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha analizado en forma reiterada la naturaleza de la CFE y sus actos frente a los particulares, a fin de determinar la procedencia o improcedencia del juicio de amparo contra dicho organismo descentralizado.

Durante la Quinta Época de la jurisprudencia del Máximo Tribunal de nuestro país, la Segunda Sala determinó que conforme al artículo 1º del Decreto de once de enero de mil novecientos cuarenta y nueve, la CFE se erigía como un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonios propios; así, si el Estado era el único que contaba con órganos investidos de autoridad, era claro que dicha Comisión carecía de la naturaleza de autoridad para efectos del control constitucional de mérito y, por tanto, el juicio de amparo resultaba improcedente en contra de los actos emitidos por ésta⁴⁶.

⁴⁶ Tesis aislada en Materia Administrativa de la Quinta Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXVII, p. 320.

Por su parte, en la Sexta Época, la Segunda Sala de la SCJN, reiteró la naturaleza de la CFE como un organismo público descentralizado creado unilateralmente por el Estado Mexicano, con personalidad y patrimonios propios, cuyo objeto, entre otros, es el de ejecutar obras relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, y adquirir instalaciones, así como valores y acciones relativos a la industria eléctrica; asimismo, conforme al artículo 6º del citado Decreto de 1949, el patrimonio de la referida Comisión se integra por diversos bienes, entre los que se encuentran los derechos al uso o aprovechamiento de bienes de propiedad nacional que el Gobierno Federal le asigne y las reservas nacionales de energía eléctrica⁴⁷.

Siguiendo los razonamientos de que la CFE no es autoridad para efectos del amparo, el Pleno de la SCJN, durante la Séptima Época jurisprudencial, se declaró incompetente para resolver los juicios ordinarios en los que dicho organismo descentralizado fuera parte, puesto que dada su naturaleza, no forma parte de la Federación y no surtía la competencia de Alto Tribunal en términos del artículo 11, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)⁴⁸.

Ya entrada la Novena Época de jurisprudencia de la SCJN, la Segunda Sala del Alto Tribunal estableció claramente que los recibos o facturas que expediera la CFE por el consumo de energía eléctrica no podían impugnarse en la vía del amparo, por no tener el carácter de actos de autoridad, puesto que dicha Comisión funge como auxiliar

⁴⁷ Jurisprudencia en Materia Administrativa de la Sexta Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES CAUSANTE DE IMPUESTO SOBRE EL USO DE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL EN LA PRODUCCION DE FUERZA MOTRIZ.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen CII, Tercera Parte, p. 38.

⁴⁸ Tesis aislada en Materia Administrativa de la Séptima Época sustentada por el Tribunal Pleno de rubro: "COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. POR SU PROPIO CARACTER DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO NO ES PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACION Y EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE CONTROVERSIAS EN QUE ES PARTE.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 67, Primera Parte, p. 17.

de la administración pública al aplicar las tarifas aprobadas por la SHCP, pero sin imperio para hacer cumplir sus determinaciones; en el mismo sentido se pronunció respecto al acto de corte de suministro de energía por falta de pago, bajo el reiterado argumento de que la CFE no es autoridad para efectos del amparo⁴⁹.

Bajo una nueva reflexión, la propia Segunda Sala de la SCJN determinó mediante tesis aislada que la CFE era autoridad para los efectos del amparo cuando apercibía de realizar o realizaba el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, en virtud de que a través de dicho acto extinguía unilateralmente una situación jurídica que afectaba la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir previamente a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del consumidor. El organismo descentralizado de mérito, en ejercicio de las facultades conferidas en ley y en ordenamientos reglamentarios, podía unilateralmente terminar con el servicio de suministro de energía eléctrica, lo que en sí mismo implicaba la constitución de una potestad pública administrativa, cuyo ejercicio era irrenunciable, dando el carácter así de autoridad a la Comisión para efectos de la procedencia del medio de control constitucional⁵⁰.

Dicho criterio fue reiterado en jurisprudencia de la Segunda Sala al establecer que los actos por virtud de los cuales la CFE apercibe de realizar o realiza el corte del suministro de energía eléctrica a los consumidores, constituían un acto de autoridad

⁴⁹ Tesis aislada número 2ª.CXLIX/97 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS RECIBOS O FACTURAS QUE EXPIDE POR CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO SON ACTOS DE AUTORIDAD.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, diciembre de 1997, p. 368.

⁵⁰ Tesis aislada número 2ª.II/2000 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO APERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, enero de 2000, p. 76.

susceptible de impugnarse mediante el juicio de garantías, ya que en ejercicio de las facultades conferidas a dicha Comisión en la LSPEE, mediante la emisión de dicho acto se extinguía unilateralmente una situación jurídica que afectaba la esfera jurídica del gobernado. Aunado a lo anterior, la citada Sala consideró que, aun cuando la prestación del servicio tiene como origen un contrato de adhesión celebrado entre el particular y la CFE, la relación no se daba en un plano de coordinación, sino de supra a subordinación, por virtud de cual el organismo descentralizado en ejercicio de su potestad administrativa irrenunciable impone su voluntad al gobernado⁵¹.

En una nueva jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, se especificó que la entrega del aviso-recibo de luz que expide la CFE no sustituye la notificación del aviso-previo o apercibimiento formal que se requiere para suspender el servicio prestado por el citado organismo descentralizado, a consecuencia de la falta oportuna de pago en un periodo normal de facturación, puesto que aun cuando el aviso-recibo contiene un apercibimiento implícito con la expresión "corte a partir de" que advierte anticipadamente al usuario del resultado que puede derivar del incumplimiento de pago oportuno, lo cierto es que éste no sustituye al aviso-previo que exige la normatividad de la materia, en virtud de que este último tiene como finalidad constatar formalmente el conocimiento del gobernado, respecto de los términos en que se genera su obligación de pago, a fin de que tenga oportunidad de defensa y asuma la consecuencia legal del incumplimiento a dicha obligación. Así, el recibo de luz que contiene un apercibimiento

⁵¹ Jurisprudencia número 2ª./J. 91/2002 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL APERCIBE AL CONSUMIDOR DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002, p. 245.

de corte debe considerarse como un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo⁵².

Bajo el mismo razonamiento, el Alto Tribunal de nuestro país estableció que procedía la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo consistente en la orden de corte o suspensión de suministro de energía eléctrica dictada por la CFE siempre que el Juez de Distrito del conocimiento condicione su efectividad a que el quejoso garantice suficientemente el pago del suministro del citado servicio que sobrepase el monto previamente garantizado en el momento de la celebración del contrato de prestación del servicio o bien, acredite haberlo pagado ante el organismo descentralizado de mérito⁵³.

Asimismo, se determinó en la misma época jurisprudencial que cuando la CFE en su calidad de organismo descentralizado prestador del servicio de suministro de energía eléctrica emitía un acto por el cual se ajustaba el monto de dicho consumo como consecuencia de la verificación al medidor del consumidor particular, dicho acto se dictaba dentro de una relación de supra a subordinación (potestad administrativa), por lo que era impugnabile mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) de conformidad con el artículo 11 de su ley orgánica –actualmente artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de

⁵² Jurisprudencia número 2ª./J. 66/2004 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL "AVISO-RECIBO" DE LUZ CONTIENE UN APERCIBIMIENTO IMPLÍCITO, QUE VÁLIDAMENTE PUEDE CONSIDERARSE ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, MAS NO SUSTITUYE AL "AVISO PREVIO" QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, mayo de 2004, p. 524.

⁵³ Jurisprudencia número 2ª./J. 6/2006 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. PARA QUE SURTA EFECTOS LA SUSPENSIÓN CONTRA LA ORDEN DE CORTE O SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, EL QUEJOSO DEBE GARANTIZAR SU PAGO ANTE EL JUEZ DE DISTRITO O ACREDITAR HABERLO HECHO ANTE AQUEL ORGANISMO.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 658.

Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA) vigente-, 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)⁵⁴.

En la misma tesitura, se determinó que previo a acudir al juicio de amparo a impugnar las órdenes de verificación, cobro o corte del suministro de energía eléctrica debía agotarse el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la LFPA o bien, acudir al juicio contencioso administrativo previsto en el artículo 11 de la LOTFJFA - actualmente artículo 14 de la LOTFJFA vigente-, a fin de cumplir con el principio de definitividad que rige al juicio de amparo⁵⁵.

Sin embargo, en 2010 la Segunda Sala de la SCJN abandonó los criterios sostenidos previamente y estableció que los actos emitidos por la CFE consistentes en el corte o suspensión del suministro de energía eléctrica no podían ser considerador como un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en virtud de que la relación existente entre el suministrado y la propia Comisión se desarrollaba en una plano de coordinación y no de supra a subordinación como se había estado afirmando. Ello, en razón de que el origen de la prestación del servicio era precisamente un contrato celebrado entre particulares el cual se rige por la voluntad de

⁵⁴ Jurisprudencia número 2ª./J. 98/2006 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN DE AJUSTE EN EL MONTO DEL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, DERIVADA DE LA VERIFICACIÓN AL MEDIDOR DEL CONSUMIDOR, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio de 2006, p. 344.

⁵⁵ Jurisprudencia número 2ª./J. 120/2006 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTRA LAS ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DEL SUMINISTRO DE AQUÉLLA Y SU EJECUCIÓN DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y/O EN SU CASO, EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 296.

las partes y que, ante el incumplimiento de alguna de éstas, en específico la falta de pago, la otra parte podía válidamente dejar de prestar el servicio de suministro hasta en tanto subsistiera la falta de cumplimiento⁵⁶.

En ese orden, se estableció que el aviso recibo por concepto de suministro de energía eléctrica aun conteniendo una advertencia de corte del servicio no era un acto de autoridad, puesto que el origen de la prestación de suministro de energía eléctrica es un acuerdo de voluntades bilateral por el que las partes adquieren derechos y obligaciones recíprocas rigiéndose dicha relación por el ámbito del derecho privado y no público; asimismo, la relación existente entre la CFE y el suministrado se desarrolla en un plano de coordinación y no de supra a subordinación, lo que implica que el incumplimiento de las condiciones del referido contrato no conlleva a que esa relación se transforme en una relación de autoridad y gobernado, puesto que dicho incumplimiento sólo deriva en la posibilidad de que la parte contratante afectada deje de otorgar el servicio en ejercicio del derecho legítimo de retención, que rige cualquier relación contractual, sin que ello conlleve un procedimiento de ejecución dirigido a obtener el adeudo mediante mecanismos coercitivos, puesto que previamente tiene que acudir a los tribunales ordinarios⁵⁷.

Bajo esa óptica, es la propia Segunda Sala la que determina que aun cuando el aviso recibo por concepto de suministro de energía eléctrica no constituye un acto de

⁵⁶ Jurisprudencia número 2ª./J. 113/2010 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL CORTE O SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, agosto de 2010, p. 365.

⁵⁷ Jurisprudencia número 2ª./J. 112/2010 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, agosto de 2010, p. 364.

autoridad para efectos del juicio de amparo, puede ser impugnado a través del recurso de revisión en sede administrativa previsto en el artículo 83 de la LFPA y mediante la tramitación del juicio contencioso administrativo de conformidad con el artículo 14 de la LOTFJFA, siendo posible la paralización de la ejecución del aviso-recibo y su advertencia de posible corte del servicio en términos de los numerales 87 de la LFPA y 24 de la ley orgánica del multicitado tribunal fiscal. Además, una vez agotado el juicio administrativo, el particular está en facultad de promover el juicio de amparo directo en contra de la resolución recaída a éste lo que ejemplifica claramente que el particular cuenta con los mecanismos legales efectivos para impugnar posibles vicios de legalidad o ilegalidad de los actos emitidos por la CFE aun sin que pueda tramitar un juicio de amparo indirecto⁵⁸.

El criterio referido con antelación fue sostenido por la Segunda Sala de la SCJN hasta 2011, cuando de una nueva reflexión consideró que el ajuste del monto del consumo de energía eléctrica derivada de la verificación al medidor del consumidor, las órdenes de verificación, cobro o corte del servicio y su ejecución, así como el aviso-recibo que expide la CFE por no ser actos de autoridad, es decir, un acto emitido en una relación de supra a subordinación sino de coordinación, no pueden ser impugnados ni mediante la interposición del recurso de revisión en sede administrativa ni por su impugnación ante el TFJFA, en tanto que aun cuando dichos mecanismos no comparten la naturaleza del juicio de amparo indirecto sí tienen una característica en

⁵⁸ Tesis aislada número 2ª.CXXX/2010 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL QUE SEA IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPEDIDO POR AQUÉLLA, NO SIGNIFICA QUE LOS JUSTICIABLES CAREZCAN DE MECANISMOS EFECTIVOS PARA IMPUGNAR POSIBLES VICIOS DE LEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE ESE TIPO DE ACTOS.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 1467.

común que es la procedencia sólo respecto a actos de autoridad. En consecuencia, si los mencionados actos de la CFE no tienen esa naturaleza por no provenir de una relación pública unilateral coercible (Estado-gobernado), sino provenientes de una contractual de coordinación (acuerdo de voluntades), el juicio de amparo indirecto, el recurso de revisión en sede administrativa y el juicio contencioso administrativo no son procedentes para su impugnación⁵⁹.

Conclusión

La evolución en la jurisprudencia de la SCJN permite concluir que no ha existido un criterio uniforme y permanente respecto a la relación que mantiene la CFE con el usuario del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro, puesto que dentro de una misma época jurisprudencial, han sido contradictorias las posturas, siendo que, la misma Segunda Sala ha afirmado que, los actos de dicha Comisión sí pueden ser considerados como actos de autoridad para efectos del amparo, mientras que, en criterios posteriores, vigentes actualmente, se ha retractado para asegurar que no pueden tener esa calidad para el efecto señalado, en tanto que la relación en la prestación del servicio se desarrolla en un plano de coordinación, entendido éste como de igualdad entre las partes, rigiendo dicha relación el ámbito de derecho privado.

⁵⁹ Jurisprudencia número 2ª./J. 168/2011 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN QUE EMITE EN RELACIÓN CON LA RECLAMACIÓN FORMULADA CONTRA UN AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Tomo 4, enero de 2012, p. 3218.

Jurisprudencia número 2ª./J. 167/2011 en Materia Administrativa de la Novena Época sustentada por la Segunda Sala de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL AJUSTE EN EL MONTO DEL CONSUMO DERIVADO DE ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DE DICHO SUMINISTRO Y SU EJECUCIÓN, NO SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (ACLARACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 167/2011 [9A.]).", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, p. 1457.

Incluso ha sostenido el Máximo Tribunal que, al no ser actos de autoridad, resultan improcedentes los medios de defensa previstos en la LFPA y en la LOTFJFA, en específico, el recurso de revisión en sede administrativa y el juicio contencioso administrativo ante el TFJFA.

Criterios que, conforme se ha demostrado en los capítulos precedentes, resultan incorrectos y llevan a concluir que los actos emitidos por la CFE en el desarrollo del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro sí constituyen actos de autoridad y, por ende, pueden ser impugnados por el juicio de amparo indirecto en términos de la Ley de Amparo, o bien, mediante la interposición del recurso de revisión o la tramitación del juicio contencioso administrativo.

Los razonamientos que dan pauta para sostener la conclusión que en párrafos precedentes se propone, se concretizan y reseñan en las conclusiones finales de la presente tesina.

CONCLUSIONES

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LOS ACTOS DE LA CFE DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN SU MODALIDAD DE SUMINISTRO.

A. Gestión administrativa en el servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro. La CFE frente al usuario.

Una vez analizada la naturaleza de la CFE y delineada como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y que tiene por objeto la prestación exclusiva del servicio público de energía eléctrica, así como la denotación de sus atribuciones legales y reglamentarias en la prestación del servicio, en específico, de suministro de energía eléctrica, podemos afirmar que, sus actos deben ser considerados y regulados dentro de un ámbito de derecho público.

Lo anterior, se insiste, en virtud de que aun cuando la relación que surge entre la multicitada Comisión suministradora y el usuario tiene como punto de inicio un acuerdo de voluntades y su desarrollo coexiste en un grado de cooperación entre el Estado y el particular, dicho contrato no deriva en la configuración de un ámbito de actuación en igualdad, puesto que, la CFE mantiene frente al usuario potestades públicas de mando y ejecución, como lo es, la suspensión inmediata del servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro sin necesidad de que medie alguna decisión jurisdiccional ni el

conceso del usuario, sin que surja una posible responsabilidad a cargo del organismo descentralizado.

Dichas potestades se justifican en la prestación misma del servicio público de energía eléctrica en modalidad de suministro, en tanto que, al ser dicho servicio una atribución pública que realiza el Estado de manera exclusiva por conducto de la CFE, esta última está dotada de atribuciones que puede imponer al usuario con el objeto de garantizar la satisfacción de las necesidades generales de orden público, causa teleológica del servicio público.

Así, si el objeto de la prestación del servicio de energía eléctrica en su fase de suministro es de interés general y denota las manifestaciones propias del Estado actuando en su función de Administración Pública, es inconcuso que la ley, al configurar un marco de potestades a favor de la CFE como prestador único del servicio, le dio un carácter de superioridad frente al usuario y no de igualdad, en tanto lo faculta a ejecutar las decisiones legales en beneficio mismo del servicio, sin necesidad de que exista consentimiento del usuario y, sobretodo, sin necesidad de que exista pronunciamiento previo de distinta autoridad.

En consecuencia, siguiendo los lineamientos expuestos en capítulos anteriores, la APF, en específico la CFE, al prestar el servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro, actúa en un marco de gestión administrativa, por la cual, se crea una relación de cooperación con el usuario, pero sin que dicha coordinación pueda confundirse con igualdad, en tanto que el organismo descentralizado posee

atribuciones de mando y ejecución dotadas por un ordenamiento legal de carácter público, lo que coloca en un plano de subordinación al suministrado.

B. Procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones que dicta la CFE por la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro.

El juicio de amparo procede únicamente respecto de aquellos actos de autoridad que ocasionen un perjuicio en la esfera jurídica del particular. Así, es evidente que el legislador previó la procedencia del control constitucional de mérito sólo respecto de los actos que emita la responsable en su calidad siempre de autoridad.

La SCJN mediante jurisprudencia ha establecido reiteradamente que autoridad responsable para efectos del amparo es toda aquella persona que disponen de fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho que están en posibilidad material de obrar no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, como consecuencia de ser pública la fuerza de que disponen; asimismo, determinó que serán autoridades para efectos del juicio de amparo, los órganos estatales investidos con facultades con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales concretas de hecho o jurídicas, con efectos determinados de una manera imperativa.

La Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal considera que las notas distintivas de las autoridades para efectos de la procedencia del juicio de amparo, pueden enumerarse⁶⁰:

- a.** La relación que mantiene un ente de hecho o de derecho con un particular se desarrolla en un plano de supra a subordinación.
- b.** La relación de supra a subordinación nace de la propia ley, misma que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, precisamente por ser pública la fuente de dicha potestad.
- c.** El ente dotado de la facultad administrativa emite actos, dentro de la relación de supra a subordinación, por los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas, cuyas consecuencias trascienden a la esfera jurídica del particular.
- d.** Para la emisión de los señalados actos, el ente no requiere acudir a los órganos judiciales y prescinde de la existencia de un consenso de la voluntad del afectado.

Bajo esa tesitura resulta perfectamente admisible la afirmación de que la CFE, en el ejercicio de sus atribuciones de prestación del servicio público de energía eléctrica en

⁶⁰ Jurisprudencia 2ª./J. 164/2011 de la Segunda Sala de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, p. 1089.

su modalidad de suministro, se constituye como autoridad para el juicio de amparo, en virtud de las siguientes consideraciones.

En principio, la CFE es un organismo público descentralizado creado por mandato de Estado cuya finalidad es de orden público, puesto que, de conformidad con el artículo 27 constitucional, la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica corresponde de manera exclusiva el Estado, siempre que tenga por objeto la prestación del servicio público y, si dicho organismo es el encargado de desarrollar exclusivamente las aludidas actividades, por no decir, monopólicamente (aun con la salvedad contenida en el artículo 28 Constitucional), es claro que la satisfacción de los intereses de orden público está a cargo de la Comisión cuya regulación se rige por disposiciones precisamente que comparten la naturaleza de “público”.

Afirmando que el régimen jurídico que rige la actividad de la CFE en la prestación del servicio de energía eléctrica, es de orden público, también es correcto considerar que la relación que se establece entre la citada Comisión y el usuario del servicio en su fase de suministro de energía eléctrica no se da en un plano de igualdad. Ello, en virtud de que en cumplimiento de la normatividad que regula el servicio público de mérito y a su prestador exclusivo, la CFE impone sus decisiones y las ejecuta sin necesidad de intervención de autoridad jurisdiccional o el consenso del particular.

La LSPEE otorga a favor de la CFE una serie de facultades de orden público precisamente con el objeto de cumplir con la debida prestación del servicio público encomendado. Bajo dichas potestades se encuentran la de suspender de plano el

suministro de energía eléctrica por falta de pago del usuario de las tarifas previamente establecidas, no pactadas, por el organismo descentralizado suministrador, o bien, el ejercicio de facultades de verificación de los equipos y medidores de energía, sin que sea necesario, para su procedimiento, el consentimiento del suministrado.

Lo anterior evidencia que el usuario del servicio público de suministro no se encuentra en una situación de igualdad frente a la Comisión suministradora, puesto que su consentimiento no es necesario para que se le impongan nuevas obligaciones propias del servicio, como implicaría la modificación del monto de las tarifas que debe cubrir los periodos de facturación o bien, tolerar la verificación de la Comisión a sus instalaciones e inmuebles.

Por tanto, la relación que mantiene la CFE con los usuarios del servicio de energía eléctrica en su modalidad de suministro se desarrolla en un plano de supra a subordinación, sin que sea óbice que la prestación inicie con la firma de un contrato, puesto que se reitera que dicho acuerdo de voluntades es el medio de inicio, pero no razón suficiente para que la relación se traslade del orden público al orden privado, sobretodo cuando el organismo administrador conserva potestades públicas de mando y ejecución.

Aunado a lo anterior, de la relación de supra a subordinación mencionada, la CFE está facultada para emitir actos por virtud de los cuales crea (mediante la celebración de un “contrato” que sujeta al usuario a un régimen de orden público), modifica (condiciones tarifarias) o extingue (suspensión o corte del suministro de energía eléctrica) unilateralmente situaciones jurídicas dentro de la prestación misma

del servicio público que trascienden sin lugar a dudas en la esfera jurídica de los usuarios.

La situación jurídica sustentada entre la CFE y el usuario del servicio público de energía eléctrica en su fase de suministro no nace del contrato celebrado entre éstos, sino nace precisamente de la LSPEE como reglamentaria del artículo 27 constitucional, en tanto que se establece disposiciones que regulan de manera obligatoria la prestación del servicio referido bajo las condiciones y modalidades que precisamente circunscribe ésta, sin posibilidad de que un “acuerdo de voluntades” pueda modificarlas, sino sólo, en un supuesto expresamente regulado en ley, una de las partes de manera unilateral, en el caso, la CFE.

Aunado a lo anterior, y como se señaló en el capítulo precedente, la CFE está facultada para, ante un aparente incumplimiento de las obligaciones del usuario del servicio, suspender o cancelar de plano el suministro de energía eléctrica, sin necesidad de que exista decisión previa de diversa autoridad o consentimiento del usuario, lo que claramente evidencia que la Comisión suministradora conserva, aun ante un aparente “acuerdo de voluntades” potestades públicas de decisión y ejecución propias del régimen público, aun mediando un aviso previo al usuario, puesto que éste simplemente está sujeto a la observancia general de la normatividad y a soportar las consecuencias de dichas facultades.

Además, la CFE cuenta con facultades de verificación que implican la posibilidad de modificación de las condiciones en que se presta el servicio, que imponen unilateralmente cargas, generalmente, en detrimento del usuario. Ello, provoca que la

relación que guardan las partes del “contrato de suministro” no se desarrollo en un plano de igualdad, sino de subordinación en favor del organismo público descentralizado.

De lo anterior, se concluye que los actos emitidos por la CFE en el desarrollo de la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro sí deben ser considerados actos de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en tanto que:

- a.** La relación que mantiene la CFE con el usuario del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro se desarrolla en un plano de supra a subordinación.
- b.** La relación de supra a subordinación nace de la propia LSPEE, que dota a la Comisión de potestades públicas de mando y ejecución.
- c.** La CFE, al ejercer sus potestades administrativas crea, modifica o extingue, situaciones jurídicas que trascienden a la esfera jurídica del usuario.
- d.** Para la ejecución de sus actos, el organismo público descentralizado no requiere acudir a los órganos judiciales y prescinde de un consenso de la voluntad del usuario afectado.

El replanteamiento sugerido en el presente estudio implicaría generar a favor de los administrados un grado mayor de seguridad y legalidad jurídica, además de que se cumplirían con los principios protecciones que rigen la figura del amparo como control constitucional de los actos de autoridad y medio de protección de los derecho humanos del gobernado.

Además, dicho replanteamiento de los actos de autoridad de la CFE no sólo repercute respecto de la procedencia del juicio de amparo, sino también a la procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

C. Procedencia del recurso de revisión en sede administrativa y del juicio contencioso administrativo contra las resoluciones que dicta la CFE por la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro.

La SCJN, partiendo de la interpretación del criterio combatido en el sentido de que los actos de la CFE no son actos de autoridad para efectos del amparo, determinó, a mi parecer, incorrectamente, que tampoco procedía el recurso de revisión en sede administrativa y el juicio contencioso bajo los mismos razonamientos, puesto que dichos medios de control sólo son procedentes contra los actos emitidos por la Administración Pública, en sus diferentes modalidad, cuando actúen en un plano de autoridad.

Sin embargo, en la nueva reflexión que se propone, será válido afirmar que, en primera instancia, el recurso de revisión en sede administrativa, previsto en el artículo 83 en relación con el diverso numeral 1º, ambos de la LFPA⁶¹ es procedente contra los actos emitidos por la CFE en la ejecución del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro, puesto que el dispositivo legal expresamente establece que: *“En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente”*.

Así, si como se demostró la CFE al prestar el servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro, emite actos de autoridad, aunado a que dicho servicio lo presta de manera exclusiva, es inconcuso que el recurso de revisión sería procedente contra éstos.

⁶¹ **“Artículo 1.-** Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

Por su parte, el juicio contencioso administrativo resulta igualmente procedente, en tanto que de conformidad con el artículo 14, fracción XI⁶², de la LOTFJFA, dicho procedimiento es procedente contra las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas –entre éstas los organismos públicos descentralizados- que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, si el aviso-recibo de suministro constituye, en los parámetros fijados, una resolución que pone fin a una instancia como lo es el acto de suspensión del suministro de energía eléctrica, es evidente que podría ser impugnado por el usuario del servicio ante la competencia del TFJFA.

Asimismo, resultaría procedente el juicio contencioso administrativo en términos del artículo 14, fracción XII, de la LOTFJFA, en tanto que, si el usuario recurriera el acto emitido en sede administrativa mediante el ejercicio del recurso de revisión y, éste se resolviera en contra de sus intereses, podrá acudir a la jurisdicción administrativa, en virtud de que la porción normativa señalada prevé como supuesto de procedencia la impugnación de las resoluciones que decidan el recurso administrativo de revisión.

En consecuencia, y ante los razonamientos sustentados en todo el cuerpo del presente trabajo de investigación, considero que, como desde un principio se planteó

⁶² “**Artículo 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...]

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

[...].”

como objetivo de estudio, los actos emitidos por la CFE en la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro deben ser considerados actos de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, cuya nueva concepción repercute también en la procedencia de diversos medios de defensa a favor de los usuarios.

Ello no sólo implica un beneficio a favor de los usuarios del servicio público de mérito, sino que trasciende también en beneficio de los gobernados, en tanto que, además de cumplirse con los mandamientos que rigen la gestión administrativa del servicio público, se fortalece un sistema de seguridad jurídica y protección de los derechos que reconoce la Constitución, en tanto que se contará con los mecanismos necesarios para nulificar las violaciones que el Estado, en cualquiera de sus ámbitos de actuación, lamentablemente provoca en la esfera jurídica de los gobernados por sus actuaciones exorbitantes.

D. Procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones que dicta la CFE por la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro ante la nueva Ley de Amparo.

El 2 de abril de 2013, fue publicada en el DOF la nueva Ley de Amparo que abroga la expedida en 1936. Este nuevo ordenamiento entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Ahora bien, en el artículo 5, fracción II, de la nueva legislación se establece como parte del juicio de amparo a la autoridad responsable entendiendo ésta, con

independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Asimismo, la citada reforma incluye dentro del concepto de autoridad responsable a los particulares que realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos señalados en el párrafo precedente, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Bajo la nueva conceptualización de autoridad responsable para efectos del amparo, podría afirmarse que los actos emitidos por la CFE en el desarrollo del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro pueden ser impugnados en la vía del amparo, puesto que se trata de un organismo que, actuando como particular, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria en la esfera jurídica de los suministrados.

Efectivamente, el juicio de amparo es procedente, pero en mi opinión no porque se hable en la nueva legislación de un particular que realiza los actos que establece la fracción II del nuevo precepto 5º de la Ley de Amparo⁶³, sino porque previamente a la reforma, la CFE se constituye, desde la conceptualización de autoridad en la

⁶³ **“Artículo 5o.** *Son partes en el juicio de amparo:*

[...]

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

[...]”

jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN durante la Novena Época jurisprudencial, como autoridad que ejecuta por sí misma sus decisiones en un plano de supra a subirdinación con el usuario del servicio, misma relación que se justifica en una legislación de orden público como lo es la LSPEE, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas de forma unilateral.

Es decir, el Máximo Tribunal ha sustentado la improcedencia del juicio de amparo no únicamente por la calidad de particular de la CFE, sino porque la relación que sostiene dicho organismo descentralizado con sus usuarios se desarrolla a partir de un contrato bilateral de suministro que coloca a ambas partes en un plano de coordinación, es decir, el ámbito que rige y sustenta dicha relación es de orden privado, por lo que afirma que la vía idónea para impugnar las actuaciones propias de la relación es la ordinaria civil.

Con ello, existe la posibilidad que la SCJN aun existiendo la nueva conceptualización de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo afirme que dicho medio resulta improcedente contra los actos emitidos por la CFE durante la prestación del servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro, puesto que, siendo particular emite actos derivados de una relación de coordinación cuyo origen es un contrato que crea, modifica o extingue una situación jurídica pero no de forma unilateral, sino bilateral, precisamente por tener como punto de origen un acuerdo de voluntades⁶⁴.

⁶⁴ Si fuera el caso de que la interpretación la SCJN fuera la indicada, la jurisprudencia hasta el momento emitida respecto al tema que nos ocupa, seguiría siendo aplicable de conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013.

Si, eventualmente, el Alto Tribunal de nuestro País sustentara la opinión referida, en términos del artículo 5 de la nueva Ley de Amparo, el juicio de mérito sería igualmente improcedente, puesto que la CFE realizaría como particular actos propios de una relación bilateral, es decir, no actúa en un plano de supra a subordinación sino de coordinación, ni crea, modifica o extingue de manera unilateral situaciones jurídicas, requisitos indispensables según el nuevo ordenamiento legal para referirse a actos de autoridad.

Por ello, considero que la procedencia del juicio de amparo respecto de los actos de la CFE en el servicio público de energía eléctrica en su modalidad de suministro no deriva de la calidad o no de particular, sino de la naturaleza jurídica de la relación que guarda dicho organismo descentralizado con el usuario del servicio, puesto que, aún existiendo un contrato previo a la prestación, la CFE mantiene sus poderes de decisión y ejecución propios de una autoridad.

Esta es la verdadera razón por la que el juicio de amparo resulta procedente, en tanto que, la relación no es de igualdad como incorrectamente lo ha establecido la SCJN, sino de supra a subordinación por virtud de la cual, la CFE crea, modifica o extingue situaciones jurídicas unilateralmente en su carácter de autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo: primer curso*, 11a ed. México: Editorial Porrúa, 1993.

_____, *Derecho Administrativo Especial, Volumen 2*, México: Editorial Porrúa, 1999.

BÁEZ Martínez, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Editorial Trillas, 1990.

BÉJAR Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Editorial Oxford, 2007.

_____, *Una aproximación a la teoría de los servicios públicos*, México, Ubijus Editorial, 2012.

ARAUJO García, Ana Elvira, *Descentralización política y servicios públicos*, Caracas, Venezuela: Fundación Estudios de Derecho Administrativo, 1998.

CARLÓN Ruiz, Matilde, *Nuevas Técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal en Derecho de la regulación económica*, dirigido por Santiago Muñoz Machado y José Esteve Pardo. Madrid, España: Iustel, Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, 2009.

CHUAYFFET Chemor, Emilio, *Derecho Administrativo*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981,

CORTÉS Campos, Josefina, *Derecho Administrativo y Sector Eléctrico, elementos de regulación*, México: ITAM, Editorial Porrúa, 2007.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo: primer curso*, 8a ed. México: Editorial Porrúa, 2008.

DELPIAZZO, Carlos E. *Derecho administrativo uruguayo*. México: Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

DROMI, José Roberto, *Derecho Administrativo*, 6a ed. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

FRAGA Magaña, Gabino, *Derecho administrativo*, 46a. ed. México: Editorial Porrúa, 2007.

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo del Distrito Federal*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2009,

_____, *Derecho administrativo y administración pública*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2008.

_____, *Derecho administrativo. Contrato*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, 2003.

FERNÁNDEZ De Velasco y Calvo, Recaredo, *El acto administrativo: exposición doctrinal y estudio del derecho español*, Madrid, España: Revista de Derecho Privado, 1929.

FLORES Caballero, Romero R. *Administración y política en la historia de México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

GÓMEZ Montero, Armando. *Orígenes y desarrollo de la Industria Eléctrica y evolución histórica de los sindicatos*. México: Centro Editorial de la Comisión Federal de Electricidad, 1987, pp. 16 y ss.

GUTIÉRREZ Y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, México: Editorial Porrúa, 1993.

HAURIOU, Maurice, *Derecho administrativo y derecho público*, México: Jurídica Universitaria, 2007.

_____, *Précis de Droit Administratif et de droit public*. 10ª Edición, Paris, Francia, 1921.

HERNÁNDEZ, César, *La reforma cautiva: inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano*, México: Centro de Investigación para el Desarrollo, 2007.

HERNÁNDEZ García, Roberto, *Régimen legal del servicio público de energía eléctrica en México y análisis constitucional sobre la participación del sector privado en la materia*, Tesis de licenciatura, México: 1994.

MAURIN, André, *Derecho Administrativo Francés*, México, Editorial Porrúa, 2004.

MUÑOZ Machado, Santiago, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general: La formación de las instituciones y su sometimiento al derecho*, Tomo I, Madrid, España: lustel, 2006.

_____, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Tomo II, Madrid, España: lustel, 2006.

_____, *Servicio Público y Mercado: Los fundamentos*, Tomo I, Madrid, España: Editorial Civitas, 1998.

_____, *Servicio Público y Mercado: El sistema eléctrico*, Tomo IV, Madrid, España: Editorial Civitas, 1998.

NAVA Negrete, Justo, *Organismos públicos descentralizados*, México: Editorial Porrúa, 2011.

ORTIZ Sortero, Sergio Montserrat, *Las entidades paraestatales, aspectos jurídicos*, México: Editorial Porrúa, 2008.

RAMÍREZ Marín, Juan, *Derecho administrativo mexicano: primer curso*, México: Porrúa, Tecnológico, Campus Ciudad de México, 2009.

REYES Riveros, Jorge, *Invalidación de actos administrativos y otros estudios*, Santiago de Chile: Lexis Nexis: Jurídica Conosur, 2002.

ROSENZWEIG Mendialdua, Francisco L. de, *El sector eléctrico en México: evolución, regulación y tendencias*, México: Editorial Porrúa: Universidad Panamericana, 2007.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2003.

VEDEL, Georges, *Derecho Administrativo*; Madrid, España: Aguilar, 1980.

- *Diccionario Jurídico Mexicano*, México: Editorial Porrúa, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.

HEMEROGRAFÍA

GÓNGORA Pimentel, Genaro David, *CFE debe ser autoridad para juicio de amparo*. En: Foro jurídico --No.86 (nov. 2011) pp.12-16.

_____, *¿Acuerdo de voluntades en los "contratos con la CFE?*. En: El mundo del Abogado --Año 13, no. 139 (nov. 2010) pp.36-39.

LÓPEZ Molina, Hugo Roberto, *Contradicción de tesis en caso CFE: relación contractual o acto de autoridad*. En: Defensa fiscal -- Año 12, t.11, n.136 (oct. 2010) pp. 18-66.

SÁNCHEZ Soto, Gustavo, *Amparo en contra de la refacturación de la CFE*. En: Defensa fiscal -- Año 12, t.11, no.135 (sep. 2010) pp. 18-27.

OTRAS FUENTES:

www.scjn.gob.mx