

# “Estado Regulador y Derecho a la Tutela Jurisdiccional. Aproximación al caso del sector eléctrico”

Carlos A. Villanueva Martínez\*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. El Derecho a la Tutela Jurisdiccional frente a la Administración. III. La adopción del modelo de Estado Regulador. IV. El Estado Regulador en el Sector Eléctrico. V. El Régimen de la CRE. VI. A manera de conclusión. VII. Bibliografía.

## I. Introducción.

Ser convidado a participar en una obra colectiva, cuyo objetivo es rendir homenaje a un destacado jurista, es un privilegio que honra y distingue a quien lo recibe. En tal virtud, resulta obligado expresar mi agradecimiento al Dr. Víctor Hernández-Mendible, coordinador de este proyecto, por la oportunidad de ser parte de uno más de sus emprendimientos académicos.

Puede decirse que he tenido la fortuna de conocer al Dr. José Araujo Juárez en dos etapas. Primero, a través de su magnífica obra *Derecho Administrativo Venezolano*, publicada en México en 2015. Posteriormente, durante 2017, tuve el honor de conocerlo personalmente en Santo Domingo, República Dominicana, con ocasión del XVI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, lo que me brindó la oportunidad de conocer al jurista y al maestro pero también al hombre, y me encontré frente a un excelente conversador, atento escucha de las opiniones ajenas y generoso con las propias; inquisitivo, curioso y fraterno; dispuesto al diálogo y a la discusión constructiva, cuyos intereses desbordan los límites del Derecho como corresponde a todo gran jurista. Por estas razones, mi participación en este proyecto es un privilegio que aprecio y agradezco.

El eje temático planteado por el Dr. Hernández-Mendible para este homenaje nos requiere abordar algún tema de Derecho Administrativo que pueda servir de aporte a la reconstrucción del Estado democrático de Derecho en Venezuela. En este sentido, he elegido un tema que estimo novedoso en el contexto de la Doctrina Jurídica Mexicana (el Estado Regulador), desde la perspectiva de un sector específico (el eléctrico) que en mi opinión, no recibe en mi país la atención que merece, abordándolo a partir del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva, problema perenne en la disciplina del Derecho Administrativo, ya que puede ser fácilmente rastreable hasta la *ratio* original de ella. Necesariamente se trata de

---

\* Licenciado en Derecho (Universidad Nacional Autónoma de México, 1997); Posgraduado en Derecho Mercantil (Escuela Libre de Derecho, 2000); Especialista en Derecho Administrativo (Universidad Panamericana, 2008); Diplomado en *Strategic Management and Policy Analysis in the Electric Sector* (University of California at Berkeley, 2005); Maestro en Derecho Empresarial Corporativo (Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, 2006); Maestro en Ciencias Jurídicas (Universidad Panamericana, 2011); Candidato a Doctor en Derecho (Universidad Panamericana). Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA). Profesor en el Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, desde 2012. Las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente atribuibles al autor y no representan la posición de ninguna institución pública o privada. email: cavillanueva@up.edu.mx.

Publicado en Hernández-Mendible, Víctor Rafael y Villegas Moreno, José Luis (Coords.), *Hacia un Derecho Administrativo para retornar a la Democracia. Liber Amicorum al Profesor José R. Araujo-Juárez*, CIDEP-CERECO, Caracas 2018.

un mero esbozo del problema, dado que los límites formales prefijados no permiten un desarrollo exhaustivo.

Cabe advertir que no se encontrará en las páginas subsecuentes ninguna referencia a Venezuela<sup>1</sup>. No corresponde al que escribe hacer ningún pronunciamiento sobre la realidad venezolana; mejores juristas lo han venido y lo seguirán haciendo. Corresponderá por tanto a los amables lectores desarrollar las posibles inferencias, en caso de que existan, entre la situación mexicana aquí descrita y la problemática sectorial en Venezuela, si es que las hubiera.

Sirvan pues las líneas subsecuentes como un reconocimiento al trabajo intelectual y académico del Profesor Araujo Juárez y con él, a esa pléyade de juristas venezolanos que han enriquecido de forma destacada el *ius commune* administrativo iberoamericano, y que lo siguen haciendo a través de las nuevas generaciones, de las que el Dr. Víctor Hernández-Mendible es una clara evidencia de lo necesario que resulta un pleno retorno de Venezuela al concierto iberoamericano.

## II. El Derecho a la Tutela Jurisdiccional frente a la Administración

El Derecho es un producto cultural<sup>2</sup> en la medida en que es un fenómeno social<sup>3</sup>; y como tal, evoluciona conjuntamente con el Estado y la sociedad que lo producen a través de los marcos institucionales que provee el mismo Estado. Es decir, que el Derecho está condicionado por el contexto social e institucional que lo produce, precisamente para dar respuesta a sus problemas específicos. Por tal razón, a problemas similares se les han dado soluciones diversas en diferentes países.

En la actualidad en México, el sometimiento de la Administración Pública al Derecho y su consiguiente control jurisdiccional es un asunto plenamente

---

<sup>1</sup> Anticipo una disculpa por no utilizar el nombre oficial que se recoge en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, del mismo modo que tampoco lo hago para el caso de mi país, y aclaro que ello no implica descortesía; simplemente por economía he optado por utilizar las denominaciones de uso común que se emplean para referirse a ambos países, como expresión de cercanía y fraternidad.

<sup>2</sup> Así lo califica Rodríguez-Arana, quien apunta *“El Derecho Administrativo, tal y como se nos presenta en la cotidianeidad en nuestros países, es, lo sabemos, un producto cultural que hunde sus raíces en la necesidad de racionalizar el ejercicio del poder, que trae causa de aquel magnífico compromiso con la libertad, la igualdad y la fraternidad de los seres humanos que fue la revolución francesa.”* Cfr. Rodríguez-Arana, Jaime *“El derecho fundamental a la buena administración”* en *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 40, Santiago de Compostela, julio-diciembre 2010, p. 240.

<sup>3</sup> Así lo señala Grossi al afirmar *“Lo natural del Derecho consiste en estar íntimamente compenetrado con la sociedad, es decir, estar en el centro de la fysis de ésta, ser estructuralmente partícipe de ésta. No es el instrumento coercitivo del soberano o el espacio para los vuelos teóricos de un doctrinario; puede también serlo, puede convertirse en ello, pero en primer lugar es algo más y es algo diferente. Pertenece al ser de una sociedad, condición necesaria para que esa sociedad viva y continúe viviendo como sociedad, para que no se transforme en un conglomerado de hombres en perenne pugna entre ellos.”* Cfr. Grossi, Paolo, *Mitología Jurídica de la Modernidad*, Edit. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid 2003, p. 45.

aceptado y reconocido a nivel teórico<sup>4</sup>, y normativamente expresado tanto a nivel constitucional como legal. Lo anterior no significa que en el día a día, en la práctica jurídico administrativa cotidiana y sobre todo, en la vida normal del administrado, éste sea un tema resuelto. Como suele ser normal, éste es un asunto paradigmático en lo que se refiere a las diferencias y distancias entre el Derecho “normado” y el “que se practica”. Esta distancia fáctica entre esas dos realidades, abona a la perennidad del tema en la agenda pública.

Con independencia de su recepción por el Derecho positivo, se trata de un verdadero principio general de Derecho, aplicable al Derecho Administrativo<sup>5</sup>, y por tanto, a la actuación de la Administración en el ejercicio de sus atribuciones<sup>6</sup>, reconocido como proveniente del Derecho Internacional, al estar expresamente previsto por el Pacto de San José de Costa Rica<sup>7</sup>. El principio de *Tutela jurisdiccional* se refiere al pleno sometimiento de los actos de Administración Pública a Derecho, y por tanto, al derecho que se reconoce al administrado a la impartición de justicia a través de su control jurisdiccional; es decir, implica el reconocimiento del sometimiento de la Administración Pública a los tribunales en beneficio de los particulares<sup>8</sup>, dado que si la Administración conculca los principios generales del derecho, al formar estos parte del ordenamiento jurídico, esa conducta no puede quedar al margen de la protección jurisdiccional ya que

---

<sup>4</sup> “[...] podemos considerar que el Estado de Derecho es aquel en el que el poder público se encuentra sometido al Derecho, a fin de lograr la justicia y seguridad, en tanto que se pretende regular la acción estatal, estableciendo sus límites mediante el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, el establecimiento de los medios idóneos para la defensa de tales derechos y los sistemas de responsabilidad patrimonial de la Administración.”, Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*, 3ª. Edición actualizada, Edit. Porrúa, México 1988, p. 9

<sup>5</sup> El control jurisdiccional de la Administración Pública es rastreable hasta la génesis misma de esta rama de la Ciencia Jurídica, como nos recuerda Nieto: “[...] el Derecho administrativo, hasta bien avanzado el siglo XIX, persigue en principio intereses colectivos sin preocuparse de los derechos e intereses individuales que pueda afectar; no obstante, el Estado, atento a la situación de una burguesía que está infiltrada en su tejido autoritario, decide conceder de forma lenta pero progresiva una garantía a la esfera jurídica individual de determinados ciudadanos. Así es como aparecen los Tribunales como defensores de la propiedad y libertad burguesas (en cuanto que a los Tribunales no tienen acceso más que las clases acomodadas). En realidad, tal sistema va en contra del dogma inicial, puesto que los intereses colectivos, según se ha dicho, están por encima de los individuos (y por eso precisamente la formulación revolucionaria inicial excluye la intervención de los Tribunales en virtud del monopolio de acción pública que detenta la Administración); pero el Estado no tiene fuerza para imponerse a los instintos defensivos de los burgueses, a los que concede este beneficio, encubierto bajo la capa de protección a «todos» los ciudadanos.[...] como consecuencia de la presión burguesa [...], los Tribunales fueron extendiendo cada vez más su ámbito de competencia, y el centro de gravedad del Derecho administrativo pasó de la atención de los intereses colectivos a la defensa de los intereses individuales. Evolución lógica, por lo demás, puesto que resulta inevitable que un sistema burgués amolde a su conveniencia el subsistema jurídico que integra.” Cfr. Nieto, Alejandro, “La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, Enero-Abril 1975, Madrid, España, p. 20.

<sup>6</sup> Respecto de estos principios, Béjar afirma que son los *Igualdad, Legalidad, Reserva de Ley, de Garantía Patrimonial, de Buena Fe, de Subsidiariedad, de Tutela Jurisdiccional* y el supraprincipio de *Proporcionalidad* o *Justicia del caso concreto*, Cfr. Béjar Rivera, Luis José, *Fundamentos de Derecho Administrativo. Objeto, historia, fuentes y principios*, Tirant Lo Blanch, México 2012, p. 98.

<sup>7</sup> Cfr. Cassagne, Juan Carlos, *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*, Reimpresión, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina; sin año, pp. 88-89.

<sup>8</sup> Béjar Rivera, Luis José, *Op. Cit.*, p. 108.

ello implicaría una real denegación de justicia<sup>9</sup>. De acuerdo con Sarmiento, la pertinencia de fijar un adecuado control de los actos estatales permite su examen para precisar si se adecúan al orden legal vigente o, de lo contrario, restablecer el imperio de la juridicidad con beneficio para el fin común<sup>10</sup>.

Pero se trata también de un principio general convertido en Derecho positivo, en un Derecho Fundamental<sup>11</sup> recogido por la Constitución (CPEUM), en virtud de su importancia, plasmado en el artículo 17 CPEUM que, en su segundo párrafo, señala que toda persona tiene el derecho a que se le administre justicia por tribunales que estará expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, cuyo servicio será gratuito por lo que se prohíben las costas judiciales<sup>12</sup>. Respecto de este Derecho Fundamental, resulta de interés la tesis de jurisprudencia con el rubro “*Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus alcances*”, en la que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), interpreta el mandato de *expeditud* dado los tribunales indicando que significa que el poder público (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, conculcando el Derecho a la Tutela Judicial si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador y resolviendo a *contrario sensu*, la constitucionalidad de requisitos para acceder al proceso que, respetando este derecho fundamental se oriente a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y que guarden adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como pueden ser el cumplimiento de plazos legales; la necesidad

---

<sup>9</sup> Cassagne, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 96.

<sup>10</sup> Cfr. Sarmiento García, Jorge, *Los Principios en el Derecho Administrativo*, Ediciones Dike-Foro de Cuyo, Mendoza, Argentina; sin año, p. 185.

<sup>11</sup> “[...] el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se reconoce cada vez más como un derecho fundamental de carácter subjetivo de importancia primordial entre los derechos individuales y sociales, ya que la posesión de derechos carece de sentido si no existen garantías para su aplicación efectiva. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva –denominado también garantía jurisdiccional– se puede considerar, entonces, como el requisito más básico – el derecho humano más fundamental– en un ordenamiento jurídico moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos los ciudadanos.” *Vid.* Araujo Juárez, José, *Derecho Administrativo Venezolano*, Edit. Porrúa-IIJ-UNAM, Serie Porrúa-Jurídicas Núm. 5, México 2015, pp. 124-125.

<sup>12</sup> La importancia y trascendencia de esta disposición no resulta comprensible si no se hace una lectura armónica del conjunto de derechos fundamentales reconocidos por la constitución. Así, para dimensionar sus alcances en relación con la actuación administrativa, es menester considerar al menos, el principio de legalidad consagrado como Derecho Fundamental por el artículo 16 CPEUM que en su primer párrafo, dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; así como el artículo 13 CPEUM que ordena que nadie debe ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales y el diverso 14 CPEUM que mandata, entre otras cosas, que nadie puede ser privado de la libertad, propiedad, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

de agotar recursos ordinarios previos o la previa consignación de fianzas o depósitos<sup>13</sup>.

A fin de hacer efectivo este Derecho Fundamental, el control jurisdiccional de la Administración Pública mexicana, a nivel federal, se materializa en un sistema mixto, que se realiza tanto a través de un contencioso administrativo de corte francés ante un Tribunal especializado que no forma parte del Poder Judicial de la Federación, o bien a través de este último en una doble vía, un juicio administrativo ordinario, y en la vía procesal constitucional a través del juicio de amparo<sup>14</sup>. A continuación, se hará breve referencia al juicio contencioso administrativo y al juicio de amparo, por constituir las vías más utilizadas para impugnar la actuación de la Administración<sup>15</sup>, limitándonos a enunciar su procedencia pero sin entrar en el detalle procedimental ni sus efectos.

## II.1 Procedencia del juicio contencioso administrativo

Se trata de un control de legalidad de pleno derecho que se realiza en sede administrativa, al margen del Poder Judicial, a través del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y es el verdadero juicio ordinario en materia administrativa<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Tesis 1a./J. 42/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, Página 12

<sup>14</sup> Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Op. Cit.*, p. 293.

<sup>15</sup> No se analizará el caso del llamado juicio ordinario administrativo porque, a diferencia de su denominación, es todo menos un medio de defensa ordinario en la medida en que es una vía que si bien existe, su utilización es sumamente limitada y los estudios dogmáticos sobre el mismo son prácticamente inexistentes. De hecho, su existencia se achaca a una posible omisión del Legislador al emitir la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJF), o una herencia de la ley previa, que permite a los jueces de Distrito conocer de controversias en materia de legalidad (art. 52, frac. I LOPJF), tratándose de actos de autoridad o de un procedimiento administrativo Cfr. Béjar Rivera, Luis José "El Juicio Ordinario Administrativo y el Juicio Contencioso-Administrativo" en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas Filiberto (Coords.), *Justicia Contenciosa Administrativa Congreso Internacional*, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica No. 663, México 2013, pp. 613 y ss.

<sup>16</sup> Si bien por sencillez en las páginas siguientes se hace referencia al juicio contencioso administrativo de forma genérica, conviene apuntar que éste tiene 4 diferentes modalidades, no necesariamente excluyentes: (I) el Juicio en la vía tradicional que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente también en papel, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria o el juicio de resolución exclusiva de fondo; (II) el Juicio en línea, en el que la substanciación y resolución del juicio en todas sus etapas, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria, así como de los procedimientos para la ejecución y cumplimiento de las sentencias, se realiza a través del Sistema informático establecido por el Tribunal a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal; (III) el Juicio en la Vía Sumaria, que procederá contra resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de 15 veces el salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, elevado al año, y sólo cuando se trate de resoluciones a) dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal; b) las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales; c) las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado; d) las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla ó, e) las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado; y IV) el Juicio de Resolución Exclusiva de Fondo, el cual versará únicamente sobre la

Este juicio procede, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA, Diario Oficial de la Federación [DOF] del 1º de diciembre de 2005), contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal y contra actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos<sup>17</sup>, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación<sup>18</sup>. Acorde con lo anterior, la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA, DOF del 18 de julio de 2016), dispone que las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa y que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos, entre los que se mencionan los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando cumplan con las condiciones ya indicadas por la LFPCA; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA, DOF del 4 de agosto de 1994); las que resuelvan recursos contra las resoluciones anteriores o constituyan negativa ficta en las mismas materias o nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, entre otras<sup>19</sup>.

Al tratarse de un control de legalidad, su objeto es verificar si la actuación impugnada de la Administración se ha producido conforme a las normas que deben regirla. Dada la imposibilidad de referir a la totalidad de los ordenamientos, por economía baste mencionar al más general de ellos, la LFPA<sup>20</sup>. Este ordenamiento establece los elementos y requisitos que debe cumplir el acto administrativo<sup>21</sup>, y reconoce la existencia de actos administrativos de carácter

---

impugnación de resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX del Código Fiscal de la Federación y la cuantía del asunto sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida.

<sup>17</sup> De manera que se excluye el control de la facultad reglamentaria que el artículo 89, frac. I, CPEUM otorga al Titular del Ejecutivo Federal, que sólo puede ejercerse en la vía de amparo.

<sup>18</sup> Cfr. art. 2 LFPCA.

<sup>19</sup> art. 3 LOTFJA

<sup>20</sup> Aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada; a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto de 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 (art. 1 LFPA)<sup>20</sup>, siendo un ordenamiento aplicable de forma supletoria a las diversas leyes administrativas, salvo en materia de mejora regulatoria (art. 2 LFPA).

<sup>21</sup> Estos son: *I.* ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; *II.* tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; *III.* cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; *IV.* hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; *V.* estar fundado y motivado; *VI.* ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley; *VII.* ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; *VIII.* ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

general que pueden ser emitidos por las Dependencias y organismos descentralizados y que para producir efectos jurídicos deben ser publicados en el DOF<sup>22</sup>. Regula el procedimiento administrativo<sup>23</sup>, y ordena que la Administración Pública Federal no pueda exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley<sup>24</sup>, además de imponerle una serie de obligaciones específicas en sus relaciones con los particulares<sup>25</sup>. La inobservancia o incumplimiento de las obligaciones anteriores, constituye una actuación administrativa irregular que afecta a la esfera jurídica del particular, quien puede entonces acudir a los mecanismos jurisdiccionales en defensa de sus derechos e intereses, específicamente al juicio Contencioso-Administrativo.

---

*IX.* mencionar el órgano del cual emana; *X.* ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas; *XI.* Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión; *XII.* tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo; *XIII.* tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y *XIV.* ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley (art. 3 LFPA).

<sup>22</sup> Considera como tales a los reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores (art. 3 LFPA).

<sup>23</sup> Éste se desarrollará conforme a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena (art. 13, LFPA) y podrá iniciar de oficio o a petición de parte interesada (art. 14 LFPA).

<sup>24</sup> Sin perjuicio de que pueda establecer cada ley en particular, la LFPA establece como formalidades mínimas, que las promociones se hagan por escrito en el que se precise el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión; escrito que deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital y al que se deberán adjuntar los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos (art. 15 LFPA).

<sup>25</sup> Estas son *I.* solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla; *II.* requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes; *III.* hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos; *IV.* hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos; *V.* admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución; *VI.* abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando; *VII.* proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; *VIII.* permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes; *IX.* tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, y *X.* dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley (art. 16 LFPA).

Conforme a lo anterior, la LFPCA dispone que una resolución administrativa se considerará ilegal cuando se demuestre: *(i)* la incompetencia del funcionario que la dictó, ordenó o tramitó el procedimiento del que deriva; *(ii)* se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes (incluida la ausencia de fundamentación o motivación), o existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; *(iii)* que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada o si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas en cuanto al fondo del asunto, o *(iv)* que la resolución dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponde a los fines para los que ley confiere dichas facultades<sup>26</sup>.

En el juicio contencioso administrativo se prevé el otorgamiento de medidas cautelares para preservar la materia del juicio hasta la emisión de las sentencias, entre las que se incluye la suspensión de la ejecución del acto impugnado, que podrá ser decretada por el Magistrado Instructor a fin de mantener la situación de hecho existente en el estado en que se encuentra, para evitar que el litigio quede sin materia o se cause un daño irreparable al actor<sup>27</sup>. La solicitud de suspensión debe ser formulada por el actor o su representante legal en su demanda o en cualquier momento posterior mientras no se dicte sentencia definitiva y el Magistrado Instructor resolverá sobre la provisional dentro de las 24 hrs. siguientes a la presentación de la solicitud, requiriendo a la autoridad demandada un informe dentro de las 48 hrs. siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo, transcurrido el cual, con el informe o sin él, resolverá sobre la suspensión de definitiva dentro de los 5 días siguientes. La suspensión se otorgará siempre que se garantice el interés fiscal (cuando se trate de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales); para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause a terceros si el actor no obtiene sentencia favorable o, en los demás casos, se concederá determinando la situación en que

---

<sup>26</sup> Se precisa que la incompetencia para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento y la ausencia total de fundamentación o motivación, deben hacerse valer de oficio por el Tribunal, por ser de orden público y que con independencia de ello, si además se aprecia la existencia de agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal está obligado a analizarlos y si alguno resulta fundado debe proceder a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada, con base en el principio de mayor beneficio. Además establece que no se considera que los vicios del procedimiento afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros: *a)* Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden; *b)* Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse; *c)* Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal; *d)* Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitadas; *e)* Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados; *f)* Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos (art. 51 LFPCA).

<sup>27</sup> Cfr. art. 24 LFPCA.



habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme<sup>28</sup>.

## II.2 Procedencia del juicio de amparo

El juicio de Amparo previsto en los artículos 103 y 107 de la CPEUM, se desarrolla en la Ley de Amparo (LA), reglamentaria de los artículos constitucionales antes indicados. No es un medio ordinario ni es un recurso, sino un juicio de control de constitucionalidad, en la medida en la que se enderza a la protección de los derechos fundamentales de los gobernados<sup>29</sup>. Es por tanto un medio extraordinario de control de aplicación exclusiva por parte de los tribunales del Poder Judicial de la Federación<sup>30</sup>, que se erige así como instancia revisora de la constitucionalidad de la actuación de las autoridades, e incluso ahora, de particulares<sup>31</sup>.

Así, interesa destacar que corresponde a los Tribunales de la Federación resolver las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección en la CPEUM y los Tratados Internacionales<sup>32</sup>. Conforme a lo anterior, posee legitimación activa para

---

<sup>28</sup> Cfr. art. 28 LFPCA.

<sup>29</sup> Siendo una de las instituciones jurídicas más características y conocidas del sistema jurídico mexicano, cuyos orígenes datan del siglo XIX, recientemente ha sido objeto de una profunda reforma que lo ha llevado de ser medio de protección de las garantías individuales, a protector de los Derechos Humanos y de las garantías establecidas para su protección tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Lo anterior de conformidad con el *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* (DOF del 6 de junio de 2011) y el diverso *“Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* (DOF del 10 de junio del mismo año). Para reglamentar estas reformas, se publicó el *“Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”* (DOF del 2 de abril de 2013). Al respecto, Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil afirman lo siguiente: *“Concluimos de manera general que el nuevo juicio de amparo tiene herramientas suficientes para que los tribunales de nuestro país garanticen decididamente los derechos fundamentales, y que lo hagan de una manera mucho más amplia que antes. El diferente contexto en que hoy opera este proceso constitucional, en el que ya no cabe debatir más sobre la naturaleza e implicaciones de los derechos humanos, sino observar los principios y deberes que a su respecto impone el artículo 1o. constitucional; obliga a que hagamos del juicio de amparo un instrumento de tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales, en particular consonancia con el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana.”* (Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo Juicio de Amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 2ª. Edición, Edit. Porrúa-UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2013, p. 244.)

<sup>30</sup> Salvo por lo casos previstos por la propia Ley de Amparo, según dispone su art. 33, fracc. V, LA.

<sup>31</sup> Cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general (Cfr. art 5, fracc. II, LA).

<sup>32</sup> Cfr. art. 103, frac. I, CPEUM y art. 1º LA.

promoverlo, el quejoso entendiendo por tal a quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo (salvo que se reclamen actos o resoluciones provenientes de tribunales, incluidos los administrativos, en los que deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa), siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados viola los derechos previstos en el artículo 1° de la LA, y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico<sup>33</sup>.

Específicamente en materia administrativa, se establece que el amparo procede contra actos de los Tribunales (incluido el TFJA), y contra las autoridades administrativas *stricto sensu*.

En el primer supuesto, el amparo procede contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, o bien previo agotamiento de los recursos ordinarios que establezca la Ley de la materia, salvo que permita renunciar a ellos, y se tramitará en la vía directa ante los Tribunales Colegiados de Circuito<sup>34</sup>.

Tratándose de las autoridades administrativas, el amparo procede contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales y que causen un agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. No será obligatorio agotar estos medios, en caso de que existan, cuando no suspendan los efectos del acto reclamado de oficio o mediante la interposición del medio de que se trate, con los mismos alcances que los previstos en la LA y sin exigir mayores requisitos que los consignados en ella para conceder la suspensión definitiva ni plazo mayor que el establecido para el otorgamiento de la suspensión provisional (independientemente de que el acto en sí mismo sea o no susceptible de ser suspendido en términos de la LA)<sup>35</sup>, ni tampoco cuando el

---

<sup>33</sup> Cfr. art. 107, frac. I, CPEUM y art. 5, frac. I, LA.

<sup>34</sup> Cfr. 107, frac. III, inciso a), y frac. V, inciso b), CPEUM; así como arts. 2 y 170 LA.

<sup>35</sup> No es el caso del juicio contencioso administrativo federal referido en el apartado precedente, toda vez que de acuerdo con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte bajo el rubro "*Juicio Contencioso Administrativo Federal. Es necesario agotarlo previamente a acudir al Juicio de Amparo, porque los alcances que se dan a la suspensión del acto reclamado conforme a la Ley de Amparo, en esencia, son iguales a los que se otorgan conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*", en la que se establece que "[...] la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la medida cautelar, pues un análisis comparativo entre ambas legislaciones evidencia que tanto en el juicio contencioso administrativo, como en el de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva, sin que exista afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación, además de concurrir similitud en lo relativo a la obligación del solicitante de otorgar garantía cuando la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, así como en los casos en que la suspensión quedará sin efectos, y ser coincidentes en señalar que ésta se tramitará por cuerda separada y podrá pedirse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria." (Cfr. Tesis 2a./J. 27/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II, página 1194.

acto reclamado carezca de fundamentación o sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución<sup>36</sup>. En este supuesto, a través del amparo indirecto se pueden controvertir normas generales; actos u omisiones de autoridades distintas a los tribunales; actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (cuando se trate *(i)* de la resolución definitiva por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas se hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución, o bien, *(ii)* actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendidos como aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados por la CPEUM o los Tratados internacionales de los México sea parte), y contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto<sup>37</sup>.

Importa hacer mención de la principal medida cautelar del juicio de amparo, que es la suspensión, la cual se decretará de oficio o a petición del quejoso<sup>38</sup>. En los casos en que no se otorgué de oficio, se decretará siempre que la solicite el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público<sup>39</sup>. La suspensión puede pedirse en cualquier momento mientras no se dicte sentencia ejecutoria<sup>40</sup>. Si el solicitante funda su acción en un interés legítimo, la suspensión se concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento, sin que éste pueda tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda<sup>41</sup>.

Cuando sea procedente pero con su otorgamiento se pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se pudieran causar si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo, y en el caso en que con su otorgamiento puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará

---

<sup>36</sup> Cfr. art. 107, frac. IV, CPEUM).

<sup>37</sup> Cfr. art. 107 LA. Cabe precisar que los anteriores no son los únicos supuestos de procedencia del amparo en la vía indirecta; simplemente se mencionan los más relacionados con las autoridades administrativas. También procede esta vía contra actos de tribunales realizados fuera de juicio o después de concluido; actos en juicio que sean de imposible reparación, en los términos ya indicados; actos dentro o fuera de juicio que afectan a personas extrañas así como omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

<sup>38</sup> Cfr. art. 125 LA. El art. 126 LA establece los supuestos en que la suspensión se concederá de oficio y de plano.

<sup>39</sup> Cfr. art. 128 LA, que establece que no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial ni tampoco tratándose de normas generales, actos u omisiones del IFETEL y de la COFECE, salvo tratándose de multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones determinadas por la última, que se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Los supuestos en los que se presume que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público se fijan en el art. 129 LA.

<sup>40</sup> Cfr. art. 130 LA.

<sup>41</sup> Cfr. art. 131 LA.

discrecionalmente el importe de la garantía<sup>42</sup>. La suspensión quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y para pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo, aunque se precisa que no se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación<sup>43</sup>.

Promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público<sup>44</sup>, para resolver sobre su otorgamiento y que de ser provisional será primero provisional y una vez agotada la audiencia incidental se podrá convertir en definitiva. Tanto en una suspensión como en la otra, corresponde al órgano jurisdiccional fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, primero hasta la resolución de la suspensión definitiva y de otorgarse ésta, hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos y, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo<sup>45</sup>. Importa destacar que cuando se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, mientras que cuando se reclame con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos anteriores, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación<sup>46</sup>.

### III. La adopción del modelo de Estado Regulador

El término Estado Regulador es una construcción teórico conceptual que, se ha venido desarrollando en la literatura para explicar las transformaciones que ha tenido en las últimas décadas, un determinado modelo de Estado, el Estado de Bienestar<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. art. 132 LA.

<sup>43</sup> Cfr. art. 133 LA.

<sup>44</sup> Cfr. art. 138 LA.

<sup>45</sup> Cfr. arts. 139 y 147 LA.

<sup>46</sup> Cfr. art. 148 LA.

<sup>47</sup> Al respecto, Gordillo señala: “*Con distintas modalidades y particularidades, con mayor o menor éxito y eficacia, se evidenció en el período 1930-1980 primero un abandono del concepto económicamente liberal del Estado, del rol abstencionista de la administración, simultáneamente con un intento de revalorizar la libertad frente al poder, al menos de los países desarrollados. A partir de 1980 comienza producirse en el mundo un vigoroso retorno al pasado [...], con un importante proceso de apertura de la economía, privatización y desregulación, reducción o eliminación de barreras aduaneras, etc. En el nuevo sistema económico y jurídico resulta nuevamente insuficiente la tutela del individuo frente al poder. Pero ya no se trata solamente del poder administrativo, se trata también del poder económico privado concentrado en monopolios y privilegios otorgados por él en el proceso de privatización. Comienza entonces el progresivo fortalecimiento de las indispensable autoridades reguladoras independientes.*”, vid. Gordillo,

El cambio del modelo de Estado se relaciona, desde mi particular punto de vista, con dos fenómenos ajenos al mundo del Derecho. El primero de ellos es la crisis financiera del modelo de Estado antes indicado y su agotamiento fiscal, que le ha dificultado continuar gestionando o subvencionando actividades o servicios que había mantenido bajo titularidad estatal, asociado a la primacía ideológica del neoliberalismo que plantea restringir al mínimo la intervención económica estatal<sup>48</sup>; mientras que el segundo tiene que ver con la construcción de bloques económico-políticos supranacionales que privilegian el libre intercambio económico, lo que ha obligado a liberalizar mercados internos, con las consecuentes implicaciones en materia de replanteamiento del ámbito de actuación económica de los estados nacionales. Inevitablemente, el Derecho como instrumento de control y conducción de la vida social, ha debido adaptarse para reflejar estas nuevas realidades.

Por ello, es posible manifestar que si bien es un término hasta cierto punto novedoso, no lo es tanto desde el punto de vista del tipo de actividad que pretende conceptualizar<sup>49</sup>. Por una parte, no es novedad para aquellos países cuyo régimen jurídico no corresponde al modelo europeo constitucional de raigambre francesa-alemana, particularmente los adscritos al modelo anglosajón, que al no haber desarrollado un sistema de Derecho Administrativo ya sea al amparo de la noción de servicio público o la de procura existencial, han debido acudir a otras nociones para justificar la intervención administrativa en la actividad de particulares, como es el caso de la noción de *public utilities*<sup>50</sup>.

---

Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I Parte General, 9ª. Edición, UNAM-IIJ, Editorial Porrúa, Fundación de Derecho Administrativo, México 2004, pp. 54-55.

<sup>48</sup> Así lo afirma Fernández Ruiz: *"El excesivo crecimiento del Estado social de derecho, aunado al colapso de los regímenes comunistas de Europa oriental, generó una reacción neoliberal a nivel mundial, que proclama el adelgazamiento del Estado, la desregulación administrativa, y la privatización de muchas instituciones y actividades públicas, bajo el citado slogan: 'El mejor Estado es el menor Estado', para poner al solidarismo social en retirada [...]"*, vid. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 4ª. Edición, Edit. Porrúa-UNAM IIJ, Serie Estudios Jurídicos No. 137, México 2011, p. 225.

<sup>49</sup> Sobre el particular, del Guayo afirma: *"Un libro sobre la regulación es tanto como un libro sobre la acción administrativa en la sociedad, pero expresada con una palabra importada de los Estados Unidos y demás países anglosajones. La regulación es casi inabarcable, como lo son las manifestaciones de la intervención de la Administración Pública en la vida social [...] Importada del mundo anglosajón, la idea de regulación económica constituye una alternativa a la idea de intervención administrativa, porque descansa en presupuestos filosóficos distintos. Tanto la intervención administrativa de la Europa continental, como la regulación anglosajona conllevan una intromisión de los poderes públicos en la vida económica. La diferencia está en el punto de partida. La regulación presupone la primacía de los mercados, y está dirigida a corregir sus fallos, mientras que la intervención administrativa implica que el Estado dirige los procesos económicos, pero trata de dejar un espacio de libertad a los individuos. En la práctica, ambos sistemas pueden conducir a resultados parecidos, pero están cimentados en un ethos diferente. Ese ethos impregna las decisiones públicas y el comportamiento de los agentes económicos."*, vid. Guayo Castiella, Íñigo del, *Regulación*, Marcial Pons, Madrid 2017, p. 11.

<sup>50</sup> El término *public utility* es más de uso popular que sujeto a una definición precisa, tal y como sucede con el servicio público, pero mientras este último finca en la idea de actividad estatal delegada a los particulares, la del primero parte de la base de que se trata de una actividad privada reglamentada por el Estado. Otra diferencia es ideológica, ya que mientras el servicio público tiene raíz solidarista y de cooperación social, la idea de las *public utilities* es individualista, lo que refleja una idea diversa de la función estatal y del entramado social. La propiedad privada es pues el presupuesto para arribar a que una determinada actividad pueda ser considerada

Por otra parte, la regulación es la manifestación lógica de la actividad administrativa de intervención, de manera que aún en el caso de los países de régimen de Derecho Administrativo, se trata de una actividad que se ha desarrollado con intensidad, ya sea a través del ejercicio de la función de policía administrativa, de la de servicio público o la de fomento<sup>51</sup>.

Considerando lo anterior, la novedad del término Estado Regulador, desde la perspectiva mexicana, tiene que ver con dos aspectos: el tipo de regulación a la que se refiere y el órgano al que se le encomienda.

Por lo que hace al tipo de regulación, debemos señalar que es una regulación de naturaleza técnica<sup>52</sup>-económica<sup>53</sup>, destinada a orientar, conducir y limitar la

---

como *public utility*, pero para ello, además la actividad desplegada por la empresa debe estar afectada por un interés público. Es decir, para que una actividad sea caracterizada como *public utility*, requiere ser considerada como indispensable, en la medida que un sector importante de la población no pueda prescindir de su prestación, y que el suministrador se encuentre en una situación preponderante respecto de consumidor, de manera que éste requiere ser protegido mediante regulación. Al respecto, Cfr. Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Colecc. Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Oxford University Press –ITAM, México 2008, pp. 379-380; Sarmiento García, Jorge, *Concesión de Servicios Públicos*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos y Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina 1999, pp. 36-37 y Sorace, Domenico, *Estado y Servicios Públicos. La perspectiva europea*, Palestra Editores, S.A.C., Lima, Perú 2006, p. 32.

<sup>51</sup> En este sentido, Bandeira afirma: "[...] *la interferencia del Estado en el orden económico [...] puede suceder de tres modos; a saber: a) bien se dará a través de su 'poder de policía', esto es, mediante leyes y actos administrativos expedidos para ejecutarlas, como 'agente normativo y regulador de la actividad económica' [...] bien lo hará; b) mediante incentivos a la iniciativa privada [...], estimulándola con favores fiscales, y c) él mismo, en casos excepcionales, como veremos en breve, actuará empresarialmente en el sector, mediante personas que cree para tal fin.*", *vid.* Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª edición en español, traducción del Portugués por Valeria Estefanía Labraña Parra, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2006, p. 614.

<sup>52</sup> Importa destacar que regulación no es sinónimo de discrecionalidad, como atinadamente hace ver Araujo: "*Antiguamente se decía que la administración pública tenía una 'discrecionalidad técnica', esto es, una atribución discrecional en materia técnica, que tomaba irrevisable los actos que dictara en ejercicio de esas atribuciones, por oposición a la denominada discrecionalidad administrativa, ordinaria o común. Esto era así, puesto que tal concepto dependía también de lo que constituiría en un primer momento la expresión 'técnica': si ésta era una mera cuestión opinable o discutible, un acto que puede ser ejercido de diversos modos y de acuerdo con un criterio subjetivo, era lógico afirmar que tal aspecto no puede ser controlado. En cambio, si un técnico es científica y, por tanto, por definición, cierta, objetiva, sujeta a reglas uniformes, es obvio que no puede hablarse de 'discrecionalidad administrativa', sino que corresponde hablar de 'regulación' (sujeción a normas en el caso técnicas. [...]) la discrecionalidad técnica no es propiamente tal, pues en esos casos la decisión está sujeta a los principios y reglas de la ciencia o técnica en cuestión, que deben ser tomados en cuenta y aplicarse más o menos inmediatamente. La discrecionalidad administrativa implica un juicio de valoración, mientras que la discrecionalidad técnica se funda en un concepto de comprobación.*" *Vid.* Araujo Juárez, José, *Op. Cit.*, p.119.

<sup>53</sup> De acuerdo con Ariño, para distinguirla de la regulación externa, que en algunos países como España se denomina "policía administrativa", y que se refiere a aquellas condiciones de seguridad, salubridad, protección del medio ambiente y localización física en que se desarrolla una determinada actividad económica, pero sin entrar a su interior ni predeterminar las decisiones empresariales. *Cfr.* Ariño Ortiz, Gaspar, *Teoría y Práctica de la Regulación para la Competencia*, (Working paper No. 17), noviembre 1995, p. 40, (consultable en <https://www.arinoyvillar.com/working-papers>).

actividad de agentes económicos privados en el desarrollo de actividades económicas revestidas o afectadas por un interés público, que operan en competencia en mercados imperfectos, de manera que la regulación es sustitutiva del mercado. Se regula por tanto, ante la ausencia de condiciones de mercado que permitan una efectiva competencia económica<sup>54</sup> y por virtud de la existencia de un interés general en que determinadas actividades o servicios se desarrollen bajo parámetros o condiciones de calidad, permanencia, regularidad, continuidad y precio (asequibilidad), entre otras<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Es importante mencionar que mediante Decreto publicado en el DOF el 5 de junio de 2013, se reformaron los artículos 25 y 26 de la CPEUM, para incorporar el concepto de competitividad, indicando que debe ser fomentada por el Estado en el ejercicio de la rectoría del desarrollo nacional (conjuntamente con el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza), para permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. La competitividad es definida como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. Acorde con lo anterior, el último párrafo del artículo 25 dispone que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece la Constitución. Es claro entonces que si bien existe un mandato para fomentar la actividad económica privada, también lo es que se espera que la actividad privada contribuya al desarrollo nacional. Este es en mi opinión la base en la que reposa la justificación del Estado regulador en México. En este sentido, en tesis aislada emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, bajo el rubro "Competitividad. su incidencia en los Mercados Regulados", se afirma "[...] en el modelo de Estado regulador, adoptado por los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la competencia se erige como objetivo prioritario y la regulación como instrumento necesario para promoverla, lo cual requiere de un sistema armónico y funcional, basado en valores, principios, derechos económicos, sociales y culturales, directrices, acciones y mecanismos que interactúen funcionalmente, correlacionando medios y fines, que se traduzcan en planes y acciones eficaces de acuerdo a circunstancias concretas y cambiantes, cuya meta no es tanto controlar a las empresas, sino proteger a la sociedad en la ejecución de actividades que resultan esenciales para la vida y el bienestar de aquélla, en la medida en que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, aportando el marco jurídico, económico y político, para garantizar que el funcionamiento de la actividad económica sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y propicie, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución Federal." Cfr. Tesis I.1o.A.E.198 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, página 2173.

<sup>55</sup> Al respecto, Camacho señala: "[...] lo que resalta es que la función reguladora contemporánea como modo básico de intervención del Estado en la economía alude a un conjunto de poderes de actuación con características propias que no se limitan a la producción de normas o de medidas coercitivas (pero que por cierto las incluyen), y que más bien conlleva el ejercicio de facultades que se orientan a defender el equilibrio y el funcionamiento de un sistema complejo aplicando, sagaz y oportunamente, mecanismos correctores, pero sobre todo usando técnicas preponderantemente no imperativas -más blandas-, más concertadas, adaptadas y, especialmente, diversificadas [...] expresa una forma diferente de plantear la relación entre Estado y mercado, tradicionalmente proyectada como de conflicto y de exclusión, transformándose en una relación de complementariedad.", vid. Camacho Cepeda, Gladys "La actividad administrativa de regulación", en Pantoja Bauzá, Rolando (Coordinador), *Derecho Administrativo Chileno*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Internacional de Derecho Administrativo, México 2007, pág. 481.

Se considera que es precisamente el nivel de especialización, la complejidad técnica que supone la regulación de determinadas actividades, así como la necesidad de procurar certeza (seguridad jurídica) a los actores económicos privados que intervienen en los sectores regulados, lo que hace necesario contar con órganos especializados, dotados de características específicas<sup>56</sup>. Así, doctrinalmente parece haber consenso en que estos órganos deben estar caracterizados por su especialización e independencia, condición esta última que la Administración Pública tradicional no parece capaz de cumplir<sup>57</sup>.

En todo caso, una caracterización más precisa sugiere que estos entes deben cumplir, además de las características anteriores, con las relativas a *Neutralidad* y *Transparencia*. La *independencia* es un primer paso y debe darse entre reguladores y regulados, de manera que los primeros no pueden ser simultáneamente *gestores* de la actividad regulada; pero también frente a los órganos que ejercen el poder político, aunque esta última pueda no ser esencial para el establecimiento del mercado liberalizado, siempre que se respete el espectro de competencia del regulador, lo que ha llevado en los países de tradición jurídica latina a hablar de una *autonomía reforzada*, manifestada a través de una autonomía funcional, administrativa, de gestión técnica, financiera y presupuestaria, no sometidos al control jerárquico de sus decisiones. La *Neutralidad* supone que el regulador debe ser neutral tanto frente a los operadores económicos ante los que funge como árbitro, evitando el fenómeno de su captura, pero también ante las líneas políticas del gobierno en turno respecto del ejercicio de sus competencias, a partir de decisiones expertas adoptadas de forma racional, proporcional y congruente. La *Transparencia* supone que los procedimientos (regulación, procedimientos, actos y resoluciones), se realicen conforme a la legalidad pero dentro de un marco de discrecionalidad jurídica, técnica y económica, apreciado, analizado y concretizado en atención a la realidad de forma que no afecte su credibilidad y por tanto la confianza de los destinatarios de la regulación, sean operadores o

---

<sup>56</sup> "Por lo general, en el derecho comparado se relaciona la actividad de regulación con la génesis de las entidades independientes, que son las encargadas de ejercerla. Es más, en algunos casos sólo se admite que las entidades reguladoras tengan ese cúmulo de atribuciones y poderes intensos en la medida en que están desvinculadas del poder político, en especial del gobierno...", vid. Camacho Cepeda, Gladys, *Op. Cit.*, pág. 484. Por su parte, Hernández-Mendible y Orjuela afirman: "En respuesta a las forzosas inquietudes que generan los procesos de liberalización, el Estado ha venido creando los denominados entes reguladores, que la mayoría de la doctrina científica identifica con las autoridades administrativas independientes, a través de las cuales se pretende servir con objetividad al interés general y hacer operativo, eficaz y eficiente la función reguladora de las actividades económicas." Vid. Hernández-Mendible, Víctor Rafael y Orjuela Córdoba, Sandra Patricia, *Energía Eléctrica. Regulación de Fuentes Convencionales, Renovables y Sostenibles*, Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana, Colecc. Centro de Estudios de Regulación Económica-Universidad Monteávila, Caracas 2016, p. 26.

<sup>57</sup> "[...] nuestras Administraciones Públicas -las que responden al modelo francés, napoleónico- están demasiado vinculadas en sus decisiones a la línea política imperante. La falta de profesionalidad e imparcialidad de nuestros órganos e instituciones administrativas comienza a un nivel muy bajo en la escala administrativa. Y si malo es esto en todos los sectores, mucho peor resulta en aquéllos de carácter económico que afectan decisivamente a la propiedad de los ciudadanos o a la buena marcha de las empresas. Tales decisiones tienen un carácter cuasi judicial, y deben por ello estar revestidas de todas aquellas garantías de objetividad, regularidad e independencia que caracterizan las decisiones judiciales.", Cfr. Ariño Ortiz. Gaspar, *Teoría y Práctica...*, *Op. Cit.*, p. 30.



usuarios, en un marco de igualdad y de objetividad. Finalmente, respecto de la *Especialización*, ésta se relaciona con la correcta definición de su misión y funciones, pero también con la profesionalización de su personal (conocimiento técnico más estabilidad laboral), a fin de lograr que además de la *potestas* que le atribuye el ordenamiento jurídico, sus decisiones alcancen la *auctoritas* que deriva de la credibilidad y el prestigio<sup>58</sup>

Por otra parte, su novedad también puede ser ubicada en la propia transformación del Estado, ya que en muchos casos, las actividades reguladas han sido transferidas de titularidad estatal a manos privadas, lo que implica que la actividad administrativa ha cambiado, pasando de la gestión, control y prestación del servicio a la regulación de su prestación en manos privadas, sin dejar de reconocer que en otros casos, se trata de nuevos servicios producto del desarrollo tecnológico (telecomunicaciones e internet, por ejemplo), que no estuvieron previamente en manos del Estado durante el período de auge del modelo de Estado de Bienestar. Esta transferencia de la titularidad se explica también porque el conocimiento experto en estos sectores novedosos no se ubica más en el aparato estatal sino en la sociedad, lo que hace necesario el traslado de su gestión al sector privado, al tiempo que supone el incremento de las capacidades técnicas de la aparato estatal, lo que confirma la necesidad de especializar a los órganos reguladores. Sin embargo, no se trata de un mero fenómeno de privatización, ya que precisamente por el interés público subyacente en la forma y términos en que se desarrollan o prestan las actividades o servicios transferidos a manos privadas, es que se justifica su regulación reconociendo que el Estado no puede (o no debe) desentenderse de los términos de su prestación<sup>59</sup>, hecho de relevancia tal que ha generado a su vez, el nuevo concepto de Estado Garante<sup>60</sup>.

En todo caso, al hablar del Estado Regulador en el caso mexicano es importante destacar que la asunción del modelo no debe entenderse como referido a la

---

<sup>58</sup> Cfr. Hernández-Mendible, Víctor Rafael y Orjuela Córdoba, Sandra Patricia, *Op. Cit.*, pp. 27-34.

<sup>59</sup> Esteve afirma: “Se trata de engranar de otra manera la relación entre Estado y sociedad cuando el Estado se ha visto privado de muchas de sus plataformas de poder que han sido ganadas por la sociedad, sus sistemas y sus organizaciones. Se trata de mantener la función directiva del Estado y del Derecho, del ordenamiento del que nos hemos dotado, sin que buena parte de los instrumentos, sobre todo los que implican el ejercicio de autoridad, estén en manos del Estado. Se trata así también de ganar la colaboración de esos poderosos agentes sociales para dar cumplimiento a los fines y objetivos que se enuncian desde un Estado que por ello mismo se denomina Estado cooperativo.”, *vid.* Esteve Pardo, José, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid 2013, p. 164.

<sup>60</sup> El mismo Esteve señala al respecto: “Con un Estado que parece vaciarse y quedar sin razón de ser al entregar buena parte de sus funciones más características a la sociedad, pero a una sociedad fragmentada, sin sentido de sí misma y de su unidad; una sociedad incapaz por tanto de articular, definir y tutelar el bien común, por encima de los intereses parciales de sus grupos, sectores o sistemas. Y es ahí donde el Estado muestra una capacidades que no concurren en la actual sociedad, porque esa nueva correlación, marcada por el amplio flujo de esos medios y funciones del Estado a la sociedad, lo único que permanece incuestionado en el Estado, que no se ha trasladado a la sociedad, que no se ha privatizado, es la definición del bien común y la concreción de los objetivos para hacerlo efectivo [...] Esta es una función que se predica y se destaca del llamado Estado garante al que corresponde preservar, garantizar, la realización de ese bien común sin disponer de buena parte de los medios, pues están en manos de sujetos privados, de la sociedad.”, *vid.* Esteve Pardo, José, *Op. Cit.*, pp. 174-175.

totalidad de la actividad estatal en general o administrativa en particular, sino únicamente como referido a determinados sectores de actividades o servicios, en los que la intervención administrativa se materializa a través de esta específica forma de regulación económica, que se elabora, emite, implementa y controla a través de una nueva categoría de entes públicos, los llamados coloquialmente *entes* reguladores dotados de una determinado grado de autonomía, pero sin perjuicio de que para otras actividades en manos privadas el Estado continúe interviniendo a través de otros medios o instrumentos, como es el caso de la atribución de policía administrativa tradicional o incluso, mediante la gestión estatal directa de otras actividades o servicios, mediante el ejercicio de la atribución de servicio público o la económico-industrial, que en el caso particular de las primeras, pueden estar sometidas simultáneamente a un régimen de regulación económica cuando se desarrollan de forma concurrente con agentes económicos privados.

Precisamente esta novedad puede explicar la ausencia de estudios sistemáticos de dogmática jurídica sobre el tema en México<sup>61</sup>. Hasta ahora, el Derecho ha dado respuesta al fenómeno desde la legislación y la jurisprudencia, como manifestaciones prácticas de su existencia. Así, el 28 de octubre de 2011 se publicó en el DOF el “Acuerdo G/40/2011 por el que se reforma el artículo 23 y se deroga el artículo 23 Bis del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>62</sup>”, por el que se creó una Sala Especializada en materia Ambiental y de Regulación, para lo cual se reformó el art. 23, fracc. III, numeral 1, para crear dicha Sala. Los órganos reguladores cuyos actos y resoluciones se someterían a la jurisdicción de esta nueva Sala son: a) Comisión Federal de Competencia (CFC), hoy Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); b) Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), hoy Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT); c) Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS); d) Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); e) Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA); f) Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional (CNFTAI); g) Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); h) Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias (CNSNS); i) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF); j) Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); k) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF); l) Comisión Reguladora de Energía (CRE), y m) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

---

<sup>61</sup> Como excepción, podemos mencionar los trabajos de Larrañaga, Pablo, *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, Edit. Porrúa-ITAM, México 2009 y Culebro Moreno, Jorge E., *Introducción al estudio de la Regulación. Nueva gestión pública y el Estado regulador en México*, Universidad Autónoma Metropolitana y Juan Pablos Editor, México 2013, como aproximaciones globales al tema y sin perjuicio de los diversos estudios sectoriales que se realizan en el contexto de sectores específicos como telecomunicaciones y electricidad.

<sup>62</sup> Este Reglamento será, muy seguramente, objeto de una próxima reforma. Como ya se ha mencionado en el apartado correspondiente, la denominación del Tribunal ha cambiado, y hoy es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para el cual se ha emitido una nueva Ley Orgánica del mismo (DOF 18/julio/2016), como parte de la reciente reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción.

Esta pluralidad de órganos (con diversa naturaleza jurídica y la amplitud de materias reguladas), ponen en evidencia la relevancia que este modelo de Estado ha adquirido y su efectiva existencia en México, circunstancia que se ve ya reflejada en diversas resoluciones del Poder Judicial de la Federación, que ha realizado importantes aportaciones para la interpretación del capítulo económico de la Constitución y la consecuente caracterización del nuevo modelo en el contexto del ordenamiento jurídico nacional.

Destaca por ser emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia con el rubro *“Estado Regulador. El modelo constitucional lo adopta al crear a órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*<sup>63</sup>, en la cual se afirma que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como un modelo de diseño estatal para atender necesidades muy específicas de la sociedad posindustrial, mediante la creación de agencias independientes, tanto de los órganos políticos como de los entes regulados, para depositar en ellas la regulación de cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas y que este modelo exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Asimismo, dicha jurisprudencia indica que la idea básica del Estado Regulador busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular cierto sectores especializados de interés nacional, por lo que se les otorgan funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas propias del Congreso de la Unión o de las reglamentarias concedidas al Ejecutivo, por considerar que estos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que pueden dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera.

La conclusión de la Corte en la resolución en comento, es que al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina

---

<sup>63</sup> Es necesario apuntar que esta jurisprudencia está relacionada con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones del año de 2013 (DOF del 11 de junio de 2013), y se refiere al órgano regulador en la materia creado al efecto, el IFT, y al regulador en materia de competencia económica, la COFECE, a los cual la reforma de mérito les confiere la naturaleza de órganos constitucionales autónomos, por lo que no se adscriben a ninguno de los tres Poderes, y no son parte de la Administración Pública. Sobre el particular se debe advertir que esta característica no es compartida por la totalidad de los órganos reguladores existentes, que adoptan diversas figuras organizativas (órganos desconcentrados, organismos descentralizados y más recientemente, órganos reguladores coordinados), aunque ello no se considera óbice para apreciar la caracterización que del modelo de Estado Regulador contiene la jurisprudencia de mérito.

propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos<sup>64</sup>.

En otra jurisprudencia también emitida por el Pleno de la Suprema Corte y en materia de telecomunicaciones, se contiene otro reconocimiento fundamental en la construcción del modelo de Estado Regulador, constituido por la modulación del principio de legalidad, eje central en la construcción del Derecho Administrativo por cuanto acota y limita el margen de actuación del Poder Ejecutivo. Así, bajo el rubro *“Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). A sus disposiciones de carácter general les resulta aplicable el Principio de Legalidad modulado constitucionalmente por el modelo de Estado Regulador”*, la Corte reconoce que el IFT, como órgano regulador, está dotado de un poder de creación normativa para innovar o configurar el ordenamiento jurídico exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, para el cual el principio de subordinación jerárquica con las leyes debe ser entendido de forma diferenciada acotada por el texto del artículo 28 Constitucional, ya que en ese contexto el principio no implica la necesaria existencia de una ley precedida que sea la medida de las disposiciones generales del regulador, ya que en caso de inactividad legislativa el regulador puede emitir dichas disposiciones y autónomamente lograr su validez si no exceden los límites constitucionales referidos, pero que de existir una ley en la materia y un cuerpo de disposiciones de carácter general, ambas fuentes no se encuentran en paridad, sino que las normas administrativas del IFT se ubican en un peldaño normativo inferior, por lo que en caso de conflicto deben ceder ante la ley y respetar la exigencia normativa de no contradicción con la ley. Esta modulación implica reconocer la no aplicación del principio de reserva de ley a fin de contravenir los fines que en esta materia busca el referido artículo 28 Constitucional. Por ello, en sede de control, para avaluar (sic) la validez de las disposiciones de carácter general del regulador a la luz del principio de legalidad, de los dos subprincipios que lo integran sólo aplica el de subordinación jerárquica de la ley atendiendo a la exigencia de no contradicción, y no el de reserva de ley<sup>65</sup>.

En este mismo sentido, en relación al control de la actuación de los reguladores, en tesis aislada del Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones bajo el rubro *“Órganos Reguladores del Estado. Alcances del Control Judicial se sus Actos”*, se afirma que de acuerdo con la propia Suprema Corte de Justicia, los tribunales del Poder Judicial pueden ejercer un escrutinio constitucional de diferente intensidad y que la severidad de su control se halla inversamente relacionada con el grado de libertad configurativa o de discrecionalidad de que goza la autoridad, en tanto existen materias como la económica y financiera, en las que goza de gran capacidad de intervención y de regulación, que si bien no está exenta de control pues se limita por los Derechos Humanos y otros preceptos constitucionales, implica que los jueces ejerzan su función sin invadir atribuciones que no les corresponden, de manera que al regulador corresponde

---

<sup>64</sup> Cfr. Tesis P./J. 46/2015, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 26, Tomo I, Enero de 2016, p. 339.

<sup>65</sup> Cfr. Tesis P./J. 48/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 38.

elegir los medios para alcanzar los fines constitucionales y el tipo de política regulatoria, y al juez toca ejercer el control de esas decisiones a la luz de los límites que la Constitución y la Ley impongan. Conforme a ello, afirma el tribunal que el control constitucional sobre el ejercicio de estas facultades discrecionales no implica desconocer la autonomía del regulador, ni su capacidad técnica especializada o sustituirse en la decisión por motivos de mérito y oportunidad, o en la apreciación del orden público o del interés general. Sí implica, dado que en el régimen constitucional todos los órganos públicos están sometidos al principio de legalidad, que los tribunales judiciales puedan revisar la constitucionalidad de sus decisiones, inclusive en el campo de la discrecionalidad técnica, dado que la actuación de la autoridad está limitada, entre otros, por la prohibición de arbitrariedad. Las directrices específicas que fije la Constitución y la ley, la fundamentación y motivación que supone que las decisiones estén formalmente justificadas, se apoyen en hechos ciertos y en una debida interpretación de los fines de la norma que los habilita, así como de proporcionalidad y de la razonabilidad de la decisión; más allá de estos límites no corresponde al juez establecer si una decisión de política regulatoria es la más convincente o la más idónea, pues significaría invadir una función ajena<sup>66</sup>.

En la misma línea de análisis de las implicaciones que para el principio de legalidad tiene este nuevo modelo, pero desde la óptica del derecho administrativo sancionador, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, emitió la tesis aislada con el rubro *“Prevención y la gestión integral de residuos del Estado de Quintana Roo. Los artículos 120, fracción IX y 121, fracción X, del Reglamento de la ley relativa, al establecer que el no presentar documentos, informes o avisos en tiempo y forma ante las autoridades correspondientes constituye una infracción y que una de las sanciones aplicables es la revocación de las autorizaciones, permisos o licencias otorgadas, no transgreden el Principio de Legalidad ni sus subprincipios de Reserva de la Ley Mínimo y Tipicidad.”*, en la que se establece, esta vez en materia medioambiental y en relación con una autoridad estatal (lo que demuestra que la adopción de este modelo no sólo tiene lugar a nivel federal), que ante la incorporación del modelo de Estado Regulador, en ciertas materias se ha reconocido la facultad legislativa de establecer regímenes regulatorios complejos, en los que se pueden incluir esquemas de sanciones que exigen la modulación del principio de legalidad de acuerdo a sus fines constitucionales y que, en materia ambiental, dicho principio encuentra una expresión mínima, de manera que no exige una absoluta reserva de ley y tipicidad sino que el actual criterio es de “reserva de ley mínimo” que establece un estándar en el que desarrollo normativo se realice en la fuente legislativa, sin estimar que la autoridad administrativa tenga cancelada la posibilidad de participar en el desarrollo de facultades normativas, cuando así lo disponga el legislador y siempre que se impida la arbitrariedad de la autoridad aplicadora y éste conserve el control de la política pública<sup>67</sup>.

Siempre en la línea del Derecho Administrativo sancionador, también en tesis aislada, pero ésta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, bajo el

---

<sup>66</sup> Cfr. Tesis I.2o.A.E.27 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo IV, página 2743.

<sup>67</sup> Cfr. Tesis XXVII.3o.25 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo IV, página: 2475.

rubro *“Estado Regulador. Parámetro constitucional para determinar la validez de sus sanciones”*, afirma que existe un ámbito en donde el Estado vigila la desviación de la conducta prescrita jurídicamente no sólo en su calidad de Estado policía sino en su papel de Estado regulador, esto es, en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines que no podrían cumplirse si se dejaran al libre intercambio de las personas, que se conciben así no como meros sujetos pasivos de una potestad coactiva sino como sujetos participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado. Esta nota planificadora, se afirma, marca el tránsito de un modelo de Estado con una función subsidiaria y secundaria para intervenir en caso de ruptura del orden público, al Estado social de derecho donde el Estado tiene una función central de rectoría económica. Así, señala que las sanciones impuestas en este sector presuponen un contexto diferenciado, en el que los particulares se ubican como sujetos activos y participantes de ciertos mercados, o como prestadores de un servicio concesionado o permisionarios para la explotación de un bien público por lo que su conducta está regulada por normas, que si bien tienen como marco una ley que establece las líneas regulativas principales, también se integra por una pluralidad de instrumentos normativos de naturaleza administrativa, que son requeridas por la regulación especializada técnica y flexible para la realización de ciertos fines de políticas públicas establecidos en la Constitución o las leyes, que se han de desarrollar por órganos administrativos igualmente especializados y técnicos, de manera que el Estado regulador supone un compromiso entre el principio de legalidad, que requiere que la fuente legislativa sea la sede de las decisiones públicas desde donde se realice la rectoría económica del Estado, y los principios de eficiencia y planificación, que requieren que los órganos expertos y técnicos sean los que conduzcan esos principios de política pública a una realización óptima, mediante la emisión de normas operativas que no podrían haberse previsto por el legislador, o bien estarían en un riesgo constante de quedar obsoletas, por la necesidad de su adaptación constante a los cambios en los sectores tecnificados, poco propicia al proceso legislativo y más apropiado para los procedimientos administrativos<sup>68</sup>.

La misma Primera Sala de la Suprema Corte, en diversa tesis aislada con el rubro *“Principio de Legalidad. Modulación aplicable a la vertiente sancionatoria del modelo del Estado Regulador”*, afirma que los participantes de los mercados o sectores regulados ingresan por la obtención de la concesión, permiso, autorización o mediante la realización de conductas activas que los ponen al interior del sector regulado, por lo que es dable concebirlos constitucionalmente como sujetos activos de las reglas establecidas por el Estado en su función reguladora. Por ello, cuando estos sujetos se encuentran expuestos a normas punitivas si bien tienen derecho al principio de legalidad, en su vertiente del subprincipio de tipicidad consistente en que tengan un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente y que la autoridad encuentre una frontera a la arbitrariedad clara, en el caso del principio de reserva de ley éste adquiere una expresión mínima, ya que al tratarse de sectores tecnificados y especializados, el legislador puede establecer esquemas regulatorios cuyo desarrollo corresponda por delegación a órganos igualmente especializados, lo que explica

---

<sup>68</sup> Cfr. Tesis 1a. CCCXVII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 574.

que la Constitución contemple la existencia de órganos en diversos sectores, con facultades de creación normativa cuya finalidad es desarrollar desde una racionalidad técnica los principios generales de política pública establecidos por el legislador. Señala que esta expresión mínima del principio de reserva de ley implica que la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley, aunque pueda delegar en los reglamentos y normas administrativas la configuración de obligaciones cuyo incumplimiento se prevea como conducta infractora en el ordenamiento legal, a condición de que esas obligaciones guarden una relación racional con lo establecido en la ley y no tengan un desarrollo autónomo desvinculado de lo establecido legalmente y cuya justificación complementaria pueda trazarse a la naturaleza técnica y especializada de la norma administrativa. Se aclara, sin embargo, que el principio de tipicidad exige que, sin importar la fuente jurídica de la que derive la obligación, la conducta que es condición de la sanción se contenga en una predeterminación intelegible, que debe ser individualizable de forma precisa, para que permita a las personas la previsibilidad de las conductas y evite la arbitrariedad de las autoridades<sup>69</sup>.

Finalmente, es este recuento de los criterios judiciales relevantes para el tema, también en tesis aislada, la misma Primera Sala de la Suprema Corte, bajo el rubro "*Tipos administrativos en blanco. Son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado Regulador*", si bien reitera la inconstitucionalidad de los tipos penales en blanco, entendidos como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, que es exclusiva del Congreso de la Unión en materia de delitos y faltas federales, esta conclusión no puede trasladarse en automático al derecho administrativo sancionador, ya que es necesario considerar la modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda y que en el caso del modelo de Estado regulador, este principio no exige un grado de satisfacción absoluto, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que si bien el principio de legalidad sigue siendo aplicable en sus dos vertientes, lo es de forma diferenciada, de manera que si bien el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación intelegible de la conducta, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo, de manera que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador<sup>70</sup>.

Como se señala, el advenimiento y recepción del modelo de Estado Regulador implica la creación de una categoría específica de entes públicos, los denominados reguladores especializados, que deben necesariamente ser incorporados al esquema general de funcionamiento del aparato público, incluido el cumplimiento del principio de legalidad así como el respeto de los Derechos

---

<sup>69</sup> Cfr. Tesis 1a. CCCXVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 588.

<sup>70</sup> Cfr. Tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 592.

Fundamentales y su consiguiente control jurisdiccional. El problema o la dificultad se plantea a partir de las particularidades de la actuación y funciones que se imponen a estos nuevos entes, que implican un rompimiento con el esquema tradicional de la Teoría de la División de Poderes, en la medida en que siendo entes administrativos (pudiendo o no ser formalmente parte de la Administración Pública), ejercen además funciones cuasilegislativas y cuasijurisdiccionales, a partir de una normativa que es eminentemente técnico-económica y por ello, necesariamente dotada de una margen discrecionalidad, que dificulta su control jurisdiccional en base a criterios estrictamente jurídicos<sup>71</sup>, lo que trae a cuenta tópicos ya recurrentes en la actualidad como son la justificación de la necesidad de la existencia de la deferencia jurisdiccional<sup>72</sup> frente a los riesgos de su contrapartida, el activismo judicial<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Ariño ha planteado como parte del nuevo modelo, la necesidad de reconocer una revisión judicial *limitada*. Partiendo del hecho de que sus decisiones son *cuasijurisdiccionales* pero al ser autoridades subordinadas sus decisiones deben ser revisables judicialmente sin recurso previo en la vía administrativa (como condición para asegurar su independencia), la intervención jurisdiccional debe graduarse porque las decisiones de los reguladores se tornan inapelables por haber sido ya ejecutadas, sin perjuicio de su posterior revisión, la cual en todo caso deberá versar sobre la corrección de los presupuestos o criterios en los que se basó la actuación del regulador, a fin de modificar a futuro sus criterios, sin reponer las situaciones a su origen, y a pronunciarse sobre las consecuencias lesivas de la decisión, asumiendo la responsabilidad patrimonial que derive de las decisiones del ente (equilibrio financiero del servicio, existencia de daño o lesión antijurídica derivada de su actuación y el quantum de la compensación), pero sin revisar el acto en sí mismo. El autor reconoce que los jueces carecen, por lo general, de la competencia técnica para emitir estas resoluciones, por lo que sugiere la creación de tribunales especializados. Cfr. Ariño Ortiz. Gaspar, *Teoría y Práctica...*, Op. Cit., pp. 81-83.

<sup>72</sup> A pesar de la razonabilidad y coherencia de la opinión de Ariño, el problema está lejos de ser resuelto, incluso en el ámbito norteamericano, donde la pregunta, al parecer sigue siendo, ¿cuánta deferencia debe otorgarse?, a la que de forma preliminar se responde que los tribunales ejercerán relativamente más control sobre los asuntos de su experiencia, mientras que permitirán relativamente mayor margen de maniobra, aunque no deferencia incondicional, a las agencias en los temas de su experiencia. Por tanto, se plantean dos posibles escenarios, el relativo a la revisión de decisiones de política pública frente a la revisión de interpretación de leyes. Respecto de la primera, partiendo del reconocimiento de la especialización del personal de las agencias, frente a la inexperiencia del juzgador y su limitación por contenido del expediente correspondiente, en pocas ocasiones y sólo en casos claros se podrá determinar que las decisiones de política pública son arbitrarias, caprichosas o que constituyan abuso de poder. En el segundo supuesto, y partiendo de que la interpretación jurídica es una labor elemental que los tribunales realizan cotidianamente, un primer criterio es la claridad con la que el Congreso haya delegado facultades en la agencia, de manera que el mayor problema se ubica en las delegaciones implícitas, casos en los que el tribunal debe equilibrar dos intereses contrapuestos; por un lado, no debe reconocer a la agencia más facultades que las conferidas por el Congreso, ya que limitaría la posibilidad de que los ciudadanos controlen las acciones que afectan sus vidas mediante su voto, pero tampoco debe reconocerle menos facultades que las cedidas por el Congreso, pues evitaría que los ciudadanos consiguieran los objetivos básicos por los que votaron. No hay una respuesta definitiva, de manera que los tribunales, usando la experiencia comparativa tienden a ser más deferentes cuando las agencias son potencialmente más capaces de resolver el problema y no serán deferentes cuando se encuentran en mejor posición de resolver la cuestión, comparativamente hablando, lo que se estima es consistente con los objetivos democráticos de la constitución norteamericana. Cfr. Breyer, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, Fondo de Cultura Económica, México 2017, pp. 178-190.

<sup>73</sup> El problema se asocia al carácter *contramayoritario* que en la doctrina norteamericana del control judicial de la constitucionalidad se ha asignado al Poder Judicial. De acuerdo con Gargarella, su origen es rastreable a Hamilton quien en *El Federalista No. 78* se preguntaba cómo era posible que los jueces, funcionarios no electos y tampoco sujetos a un término en su nombramiento, tuvieran la capacidad de revertir decisiones tomadas por el poder legislativo, que



#### IV. El Estado Regulador en el Sector Eléctrico.

En el caso específico de la industria eléctrica, en términos generales existen dos modelos de organización sectorial preponderantes a nivel internacional<sup>74</sup>, y uno de ellos, que es el que ahora adopta México, implica el abandono de la prestación estatal directa en régimen de monopolio por la intervención de múltiples agentes cuyas actividades requieren ser normada, reguladas y controlada por la autoridad.

---

representaba la voz de la ciudadanía, a lo que respondía negando las implicaciones antidemocráticas de ese control dado que el hecho de que el poder judicial tenga la capacidad de negar la validez de una norma legislativa no implica superioridad de los jueces frente a los legisladores ni supone cuestionar la voluntad soberana del pueblo, ya que al anular una ley, el poder judicial ratifica la supremacía de la constitución, que es el documento que más fielmente refleja la voluntad soberana del pueblo; argumento que fue retomado por el juez Marshall en el caso *Marbury v. Madison*, al opinar que sólo había dos alternativas demasiado claras para ser discutidas, o la Constitución controla cualquier ley contraria a ella, o la Legislatura puede alterar la constitución mediante una ley ordinaria, ante lo que se pronunció por defender la necesidad del control judicial sobre las leyes inconstitucionales (Cfr. Gargarella, Roberto, *La Justicia frente al Gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Edit. Ariel, Barcelona 1996, pp. 51-53). En esta línea de pensamiento, resultan provocativas las ideas de Vigo: “*Es muy peligrosa la idea auspiciada por cierta doctrina norteamericana de que la Corte es una especie de Poder Constituyente permanente, lo que posibilita que la Constitución se torne algo viviente y que cada generación tenga la mejor Constitución. Por supuesto que el intérprete conoce y recurre a un gran repertorio de medios para que su tarea quede cubierta bajo el legítimo manto de la interpretación, pero que a poco que se profundice la mirada sutil o no dogmática, podrán descubrirse frecuentes alteraciones creativas y no meramente interpretativas [...] Si es cierto que la Constitución encierra ‘mundos constitucionalmente posibles’ [...], es muy importante quien tiene el poder de elegir e imponer entre esas alternativas. [...] Las interferencias y criterios de afinidad políticas en la elección de los jueces constitucionales se toleran y justifican, incluso se llega a auspiciar que se hagan explícitas esas orientaciones políticas de los jueces como para que en el tribunal quede reflejado el pluralismo de la vida social y política. [...] Cada vez más se deciden judicialmente problemas que tienen que ver con el manejo del presupuesto o con lo propio del poder administrador, y el ciudadano o el empleado público sabe que a lo fines de lograr que se respeten sus derechos o se satisfagan sus pretensiones cuenta con instancias judiciales cada vez más independientes. [...] el neoconstitucionalismo puede promover jueces que en nombre de la Constitución sustituyan o impongan al administrador criterios que propiamente no son los aconsejables desde el punto de vista del bien común, y terminen definiendo el modo y el fin al que debe orientarse la administración*”, Vid. Vigo, Rodolfo Luis, *Constitucionalización y Judicialización del Derecho. Del Estado de Derecho Legal al Estado de Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa-Universidad Panamericana, México 2013, pp.57-58

<sup>74</sup> Moreno describe de forma sucinta, pero con precisión, las características generales tanto del modelo de monopolio público, como del modelo de libre competencia y las subcategorías de este último, relacionándolos con los países latinoamericanos, y menciona que los países cambian alternativamente de un modelo a otro (Cfr. Moreno, Luis Ferney, “Los modelos de regulación de electricidad en América Latina”, en Rodríguez Ibáñez, María del Pilar *Et. Al.*, [Coordinadores], *Regulación de Servicios Públicos y Energía. Lecturas Selectas*, Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Nuevo León y ASIER, México 2016, pp. 239-248). Sin embargo, la evidencia empírica muestra que la mayoría de los países más desarrollados han optado por el modelo de libre competencia, ya sea desde sus orígenes o por haber abandonado el monopolio público. A manera de ejemplo, *vid.* Mancero Bucheli, Gabriela, *Experiencias internacionales en casos de competencia en el sector eléctrico y gasífero*, Universidad Externado de Colombia, Col. de Estudios en Derecho Minero y Energético No. 1, Colombia 2011, así como Molina, Miguel, *La reforma de los mercados eléctricos. Una aportación para el debate en México*, CEPADEME-Miguel Ángel Porrúa, México 2002.

Hasta el mes de diciembre de 2013, en México existía el servicio público de energía eléctrica, que se prestaba a través de un organismo descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad (CFE), bajo un modelo de monopolio público en el que la electricidad era considerada un área estratégica por lo que se reservaba exclusivamente a la Nación la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica destinada al servicio público así como la planeación del sistema eléctrico y la ejecución de las obras necesarias para la prestación de dicho servicio, y se prohibía el otorgamiento de concesiones a los particulares<sup>75</sup>.

Bajo un modelo de prestación del servicio de tipo monopólico, vertical y horizontalmente integrado, sólo parece relevante el tema del suministro, es decir, la forma y términos de la prestación del servicio, centrado en la relación suministrador-usuario, sin que se suscite interés respecto de los demás procesos que componen la cadena industrial, y que en todo caso corresponden a procedimientos internos del monopolio<sup>76</sup>. Con la implementación de un nuevo modelo, el desconocimiento de las características de la industria<sup>77</sup> supone un reto mayúsculo dado que los agentes que en él intervienen, incluidos los operadores jurídicos, permanecen ignorantes de la complejidad técnico-industrial y económica que supone la organización y regulación de la industria con el fin de asegurar la efectividad del suministro continuo<sup>78</sup>. Nos referimos a sus características de energía secundaria, la imposibilidad de su

---

<sup>75</sup> Esta afirmación resulta exacta para el período final del modelo previo a la reforma; habría que acotar que hasta el año de 2009 existían dos organismos públicos encargados de la prestación del servicio público de energía, con carácter de monopolios regionales. En dicho año, por decreto presidencial publicado en el DOF el 11 de octubre de 2009, se ordenó la desaparición de Luz y Fuerza del Centro, y la CFE asumió la prestación del servicio público en todo el territorio nacional.

<sup>76</sup> Cfr. Villanueva Martínez, Carlos A., "Suministro Eléctrico y Derechos Humanos. La problemática construcción de un régimen eficaz de protección al usuario", en Rodríguez-Arana, Jaime (Director), *Contrataciones Públicas en el marco de los Derechos Sociales Fundamentales*, INAP, Madrid, España 2017, pp. 403-404.

<sup>77</sup> Centeno Hernández afirma sobre la electricidad que la "[...] combinación de un servicio de primerísima necesidad del que difícilmente podríamos prescindir, con las particularidades técnicas que acompañan a su producción, obliga a que las leyes y reglamentos que regulan el suministro de electricidad tengan que buscar un delicado equilibrio entre los intereses de varios agentes. [...] Todo lo anterior convierte al sector eléctrico en un mundo con características particulares. Es una mezcla singular de tres elementos: una tecnología compleja, la economía de un bien imprescindible con un impacto muy alto en la actividad productiva y una regulación legal que trata de armonizar los dos ingredientes anteriores.", Centeno Hernández, Efraim, "El sector eléctrico: una combinación singular de tecnología, economía y regulación legal", en Agúndez, Miguel Ángel y Martínez-Simancas, Julián (Directores), *Energía Eléctrica. Manual Básico para juristas*, Edit. Wolters Kluwer-La Ley, España 2014, p. 48.

<sup>78</sup> "La electricidad presenta dificultades intrínsecas para ser comprendida desde la experiencia común de las personas. No es equiparable, en su naturaleza física, a ningún otro bien que pueda ser suministrado, tampoco a ningún otro servicio que pueda ser prestado. Su singularidad se proyecta, como no puede ser de otra manera, a su gestión económica, legal e institucional [...] Un lenguaje críptico -producto de su naturaleza física y de sus circunstancias económicas, legales e institucionales- se ha apoderado de la electricidad contribuyendo a que sean aún mayores las barreras que se oponen a la comprensión de su gestión social y económica (y, por tanto, a la participación de un número creciente de agentes).", Fabra Utray, Jorge, *¿Liberalización o regulación? Un Mercado para la Electricidad*, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid y Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid 2004, pp. 57-58.

almacenamiento, sus requerimientos de planeación y su dependencia de una infraestructura física que opera en red, entre otros<sup>79</sup>.

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF un decreto de reforma constitucional que estableció una nueva regulación sectorial, cuyas principales leyes y reglamento fueron emitidos a partir del año de 2014<sup>80</sup>. No es este el espacio para explicar a detalle el contenido y características de la reforma, que comprende tanto el sector hidrocarburos como eléctrico<sup>81</sup>, por lo que para efectos de presente trabajo, centraremos la atención en el tema del regulador sectorial en materia de electricidad, apoyándonos en dos ordenamientos específicos, la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética (LORCME).

A partir de la reforma, se ha transitado a un esquema de organización que se asemeja mucho al modelo de servicios públicos competitivos descrito por Ariño Ortiz<sup>82</sup>, de forma tal que las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN) integran la *industria eléctrica* y cuando a ellas se suma la proveeduría de insumos primarios se les refiere de forma conjunta como *sector eléctrico*, que deberán realizarse de forma independiente entre ellas y bajo condiciones de estricta separación legal<sup>83</sup>, sujetas a regímenes jurídicos diferenciados<sup>84</sup>, y en la

---

<sup>79</sup> Cfr. Villanueva Martínez, Carlos A., "Suministro...", *Op. Cit.*, pp. 407-409.

<sup>80</sup> Además del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía (en lo subsecuente el Decreto, DOF 20 de diciembre de 2013), el 11 de agosto de 2014 se publicaron en el DOF 6 Decretos por los que se expidieron 9 nuevas leyes y se reformaron 12 leyes existentes; posteriormente, el 31 de octubre de ese mismo año aparecieron en el DOF 26 publicaciones, 10 relativas a nuevos reglamentos y 16 que modifican diversos reglamentos y decretos administrativos ya existentes. La emisión se nuevos ordenamientos de cerró con la Ley de Transición Energética (DOF 24 de diciembre de 2015) y su reglamento (DOF 4 de mayo de 2017), sin considerar el ingente número de disposiciones administrativas de carácter general que en cumplimiento de la reforma han debido expedir tanto la Secretaría de Energía como los órganos reguladores coordinados y otras autoridades.

<sup>81</sup> Para una descripción detallada de la reforma en materia eléctrica, *cfr.* Villanueva Martínez, Carlos, "La nueva regulación del sector eléctrico en México. Una visión panorámica de su marco jurídico", en Moreno Castillo, Luis Ferney y Hernández-Mendible, Víctor Rafael [Coordinadores], *Derecho de la Energía en América Latina. Tomo II*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia 2017.

<sup>82</sup> Conforme a los planteamientos de este autor, en la reforma en comento es claro que se hace una desintegración del sector y una separación de actividades; se establece un régimen jurídico diferenciado para las actividades susceptibles de competencia y otro para las que no lo son, y se establece una autoridad reguladora independiente así como una nueva práctica regulatoria, que es en parte, el tema del presente documento. Si bien no son todos los elementos que identifican al nuevo modelo, conforme al planteamiento del autor en cita, se estima que con los antes indicados es posible afirmar que el diseño sectorial producto de esta reforma corresponde con este modelo. *Cfr.* Ariño Ortiz, Gaspar, *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Universidad del Externado de Colombia, Fundación de Estudios de Regulación, Colombia 2003, pp. 594-616.

<sup>83</sup> Villanueva Martínez, Carlos A., "El contrato normado como instrumento del Estado Regulador. La contratación como elemento de articulación del Sector Eléctrico", en Rodríguez-Arana, Jaime *et. Al* (Editores), *Bases y retos de la contratación pública en el escenario global*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, Venezuela 2017, pp. 650-651.

<sup>84</sup> La planeación y el control del SEN, junto con los servicios públicos de Transmisión y de Distribución se califican de *áreas estratégicas*; la generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del SEN son de *utilidad pública* y se sujetan a obligaciones

mayoría de las cuales pueden participar los particulares mediante permiso administrativo<sup>85</sup>. No obstante la segmentación de actividades antes descrita, la electricidad opera como un *sistema*<sup>86</sup> y por ello, todas las actividades anteriores están necesariamente vinculadas entre sí, dado que unas constituyen el presupuesto material de las otras (no hay comercialización ni suministro sin generación; ni conducción de energía sin la infraestructura de transmisión y distribución), mientras que las últimas constituyen el factor de viabilidad económica de las primeras (el cobro que se hace a los Usuarios Finales incluye el cargo tarifario por cada una de las actividades). Sin embargo, al estar a cargo de agentes económicos independientes<sup>87</sup>, su vinculación no puede ser impuesta o forzada mediante el recurso tradicional al acto de autoridad unilateral, sino que requiere de un esfuerzo regulatorio complejo, que incluye además de actos administrativos individualizados, actos administrativos generales y el empleo de contratos como mecanismo jurídico de vinculación entre los ejecutores de estas actividades.

En tal virtud, a fin de ordenar la operación de la industria bajo este esquema de separación de actividades, se otorgan a las autoridades amplias facultades y responsabilidades. De acuerdo con la LIE<sup>88</sup>, la política, regulación y vigilancia de la industria eléctrica corresponden al Estado por conducto de la Secretaría de

---

de servicio público y universal; la generación y comercialización son servicios que se prestan en *régimen de libre competencia*; el suministro se considera un *servicio de interés público* y el suministro básico en particular, además, como una *actividad prioritaria para el desarrollo nacional*. Cfr. Villanueva Martínez, Carlos A., “Régimen jurídico del usuario del suministro básico de energía eléctrica: de la prestación pública a la garantía estatal”, Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM), año 4, número 14, agosto-octubre de 2017, Edit. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, Argentina 2017, p.74.

<sup>85</sup> Están sujetas a permiso las actividades de generación, suministro y representación de generadores exentos conforme a los artículos 17 y 46 LIE y 16 y 18 de su reglamento (DOF 31 de octubre de 2014). Cfr. Villanueva Martínez Carlos A., “La nueva regulación...”, *Op. Cit.*, pp. 128-131.

<sup>86</sup> Sobre el particular, Fabra observa que el “[...] *concepto de sistema se adecua, en su acepción más estricta, al suministro de electricidad. Nada de lo que suceda en una instalación de generación, de transporte, de distribución o de consumo es ajeno al resto de las instalaciones. Ninguna conducta que implique a la materialidad del suministro puede considerarse ajena respecto al resto de las conductas o de las instalaciones del sistema. [...] El suministro de electricidad se realiza de acuerdo con estrictas especificaciones técnicas para que pueda ser útil. Entre ellas la tensión y la frecuencia. Todas las instalaciones conectadas a una red están obligadas a funcionar en sincronismo. Se trata de una coordinación exacta que no admite desviaciones. De alguna manera el sistema eléctrico es una máquina única en la que cada central, cada línea y cada consumidor son piezas cuya vinculación material no es menos intensa que la que presentan las piezas de un motor de explosión. [...] Pero la máquina es muy compleja y su funcionamiento equilibrado no menos delicado. Para garantizar el equilibrio es necesario operar el sistema. Se trata de una función técnica que introduce fuertes restricciones a la libre actuación de los agentes.*” Fabra Utray, Jorge, *Op. Cit.*, p. 71).

<sup>87</sup> El término “agente económico” es definido por la Ley Federal de Competencia Económica como “[t]oda persona física o moral, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica” (art. 3, fracc. I). Como apunta González de Cossío, se trata de una definición no exenta de críticas, aunque le reconoce mérito por su amplitud, si bien este autor la define en términos mucho más sencillos como cualquier forma de participación en un mercado, como un operador que ejerce alguna acción en un mercado (Cfr. González de Cossío, Francisco, *Competencia*, Edit. Porrúa, México, 2017, pp. 155-188).

<sup>88</sup> Cfr. art. 6 LIE.

Energía (SENER) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), con el objetivo de (i) garantizar la eficiencia, Calidad<sup>89</sup>, Confiabilidad<sup>90</sup>, Continuidad<sup>91</sup> y seguridad del SEN; (ii) promover que las acciones de la industria eléctrica se realicen bajo criterios de sustentabilidad; (iii) impulsar la inversión y la competencia en donde sea factible en la industria; (iv) propiciar la expansión eficiente de la industria respetando los derechos humanos de las comunidades y los pueblos; (v) fomentar la diversificación de la matriz de generación de energía eléctrica, así como la seguridad energética nacional; (vi) apoyar la universalización del Suministro Eléctrico, y (vii) proteger los intereses de los Usuarios Finales. Además, deben cumplir con las *obligaciones de servicio público y universal*<sup>92</sup>.

Vemos así como la LIE reconoce explícitamente como autoridades sectoriales tanto a la SENER como a la CRE, pero no son las únicas. Se reconoce también formalmente a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)<sup>93</sup>,

---

<sup>89</sup> Definida como el grado en el que las características y condiciones del Suministro Eléctrico cumplen con los requerimientos técnicos determinados por la CRE con el fin de asegurar el correcto desempeño e integridad de los equipos y dispositivos de los Usuarios Finales (art. 3, fracc. II, LIE).

<sup>90</sup> Se entiende como la habilidad del SEN para satisfacer la demanda eléctrica de los Usuarios Finales bajo condiciones de suficiencia y Seguridad de Despacho, conforme a los criterios respectivos que emita la CRE (art. 3, fracc. X, LIE).

<sup>91</sup> Definida como la satisfacción de la demanda eléctrica de los Usuarios Finales con una frecuencia y duración de interrupciones menor a lo establecido en los criterios respectivos que emita la CRE (art. 3, fracc. XI, LIE).

<sup>92</sup> De acuerdo con el art. 4 de la LIE, éstas consisten en (i) otorgar acceso abierto a las Redes Nacional de Transmisión y Generales de Distribución en términos no indebidamente discriminatorios; (ii) ofrecer y prestar el Suministro Eléctrico a todo aquél que lo solicite, cuando sea técnicamente factible, en condiciones de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad; (iii) cumplir con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas en la propia LIE; (iv) contribuir al Fondo de Servicio Universal Eléctrico; (v) cumplir con las obligaciones en materia de Energías Limpias y reducción de emisiones contaminantes que se establezcan, y (vi) ofrecer energía eléctrica, potencia y Servicios Conexos al Mercado Eléctrico Mayorista, basado en los costos de producción conforme a las Reglas y entregar dichos productos al SEN cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del CENACE. Posteriormente, sólo se habla de las obligaciones de *servicios universal*, conforme a las cuales el Gobierno Federal promoverá la electrificación de comunidades rurales y zonas urbanas marginadas, para lo cual la SENER podrá coordinarse con los estados y municipios, y establecerá y supervisará la administración del referido Fondo de Servicio Universal Eléctrico, cuyo propósito será financiar las acciones de electrificación en dichas zonas, así como el suministro de lámparas eficientes y el Suministro Básico a Usuarios Finales en condiciones de marginación (art. 113 LIE).

<sup>93</sup> Su existencia y funciones tienen fundamento en la propia CPEUM, que la define como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos (art. 28 CPEUM). Su regulación secundaria se encuentra en la Ley Federal de Competencia Económica (DOF 23 de mayo de 2014), y se desarrolla en la regulación emitida por el propio órgano. Según Bonifaz, “[...] los órganos autónomos son independientes de las estructuras orgánicas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ejercen funciones de poder en una esfera independencia y autonomía que, si bien los sujeta a revisión, no quedan subordinados a ninguno de los primeros.” Cfr. Bonifaz Alfonso, Leticia, La

como autoridad en el ámbito de su competencia<sup>94</sup>, y en nuestra opinión y asumiendo que la LIE no la reconoce como tal, se debe considerar también al Centro Nacional de Control de Energía (CENACE)<sup>95</sup>, por tratarse del organismo público que tiene a su cargo el control operativo del SEN, la operación del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) y el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes tanto de Transmisión como de Distribución, con atribuciones que le permiten incidir en la esfera jurídica de derechos de los Participantes del MEM<sup>96</sup>, que pueden concretarse en verdaderos actos de autoridad<sup>97</sup> y como tales, sujetos a control jurisdiccional.

En el caso de la SENER, como Secretaría de Estado, es la dependencia de apoyo al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios que tiene encomendados en materia de energía<sup>98</sup>, y que de forma sucinta se refieren a la establecimiento, conducción, coordinación y supervisión del cumplimiento de la política energética; planeación energética y del SEN; elaboración de informes y registros; regulación del MEM y sectorial; supervisión y verificación de los participantes del sector; coordinación de los órganos reguladores sectoriales; autorización de los programas de ampliación y modernización de las redes de transmisión y de distribución, instruir a los transportistas y distribuidores la ejecución de éstos y determinar la formación de asociaciones, la celebración de contratos o la convocatoria a particulares para que participen en estos servicios públicos; verificar el cumplimiento de la LIE, sus Reglamentos y demás disposiciones administrativas aplicables, ordenar y realizar visitas de verificación, requerir la presentación de información e informes y citar a comparecer a los integrantes de la industria eléctrica; expedir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones administrativas de carácter general en

---

*división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, Edit. FCE, Política y Derecho Serie Constitución 1917, México 2017, p. 178.

<sup>94</sup> Cfr. art. 8 LIE, lo cual resulta congruente con el mandato de garantizar la operación continua y eficiente de la industria, las obligaciones de acceso abierto en materia de redes y de impulso a la competencia, entre otras.

<sup>95</sup> Su creación se instruye en el artículo Décimo Sexto, inciso b), del Decreto, en cumplimiento del cual el Titular del Ejecutivo emitió el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de Energía (DOF del 28 de agosto de 2014), como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la SENER, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México (Artículo Primero), que tiene por objeto ejercer el Control Operativo del SEN; la operación del Mercado Eléctrico Mayorista y garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, y proponer la ampliación y modernización de la Red Nacional de Transmisión y los elementos de las Redes Generales de Distribución que correspondan al Mercado Eléctrico Mayorista (artículo Segundo).

<sup>96</sup> Definidos como la persona que celebra el contrato respectivo con el CENACE en modalidad de Generador, Comercializador, Suministrador, Comercializador no Suministrador o Usuario Calificado (art. 3, fracc. XXVIII, LIE).

<sup>97</sup> Entre ellas se pueden mencionar la determinación de los elementos de las redes de transmisión y de distribución y las operaciones que corresponden al MEM; la asignación de responsabilidades y procedimientos de coordinación con los transportistas y distribuidores; asignación y despacho de centrales; la coordinación del programa de mantenimiento de centrales y redes; el cálculo de aportaciones por obras, ampliaciones o modificaciones a las redes, facturación, cobro y ejecución de garantías del MEM, pero también facultades normativas al ser el encargado de emitir las Disposiciones Operativas del Mercado (Cfr. arts. 95, 107 y 108 LIE y Villanueva Martínez Carlos A., "La nueva regulación...", *Op. Cit.*, pp. 158-163.

<sup>98</sup> Que se consignan principalmente en los artículos 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y 11 de la LIE, entre otros.

relación con sus atribuciones; imponer sanciones e interpretar la LIE en el ámbito de sus atribuciones.

Conforme a lo anterior, podemos afirmar que es evidente el tránsito del modelo de estado gestor al de Estado Regulador en el sector eléctrico y que si bien la CRE no es el único regulador en el ámbito de la industria eléctrica, siendo esta una particularidad del modelo de regulación sectorial que se utiliza en México<sup>99</sup>, indudablemente se pretende investirlo con el carácter de *independiente*, a fin de cumplir con uno de los principales requisitos del nuevo modelo de servicios públicos competitivos. En tal virtud, es conveniente una revisión de sus atribuciones específicas desde la perspectiva de su eventual control jurisdiccional.

## **V. El Régimen de la CRE**

No obstante lo apuntado en el apartado precedente respecto de la existencia de una pluralidad de reguladores en la industria eléctrica, la centralidad de la CRE en el nuevo modelo de organización de la industria resulta innegable, de modo que para efectos del tema que nos ocupa, se estima de interés un acercamiento a las especificidades que derivan de su régimen jurídico, con un enfoque centrado en su naturaleza y funciones, prescindiendo del análisis de otros aspectos, como puede ser estructura e integración<sup>100</sup>.

### **V.1 Su origen y naturaleza actual**

Es necesario apuntar que si bien el punto de quiebre del modelo de organización de la industria es la reforma constitucional de 2013, ésta no crea al regulador, ya que el origen de la CRE es anterior.

En el año de 1992 se reformó la entonces vigente Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) para permitir a los particulares la participación en una serie de actividades que no eran consideradas como parte del servicio público de energía eléctrica, bajo un régimen de permisos administrativos, y se ordenó al Ejecutivo Federal la creación de una comisión reguladora como órgano

---

<sup>99</sup> De esta forma, en México parecería que se va un paso más allá del esquema de co-regulación descrito por Moderne para adoptar un esquema híbrido, con dos reguladores integrados en la administración y por tanto sujetos a los controles y relaciones jerárquicas e interadministrativas correspondientes (la SENER y el CENACE), y dos reguladores independientes, uno específicamente sectorial y otro especializado en competencia, Cfr. Moderne, Franck, "Los usos de la noción de 'regulación' en el derecho positivo y en la doctrina jurídica de los Estados de la Unión Europea, en Marcou, Gérard y Moderne, Franck (Directores), *Derecho de la Regulación, los Servicios Públicos y la integración regional. Tomo I Comparaciones y comentarios*, Edit. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia 2009, pp. 116-117.

<sup>100</sup> Reconociendo que se trata de una cuestión central para calificar su grado de independencia, su mera descripción excede los límites del presente trabajo. Baste señalar que está a cargo de un órgano de gobierno colegiado, integrado por 7 comisionados, y que cuenta con una Secretaría Ejecutiva; la selección de los comisionados involucra a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que el primero propone al Senado las ternas de las que éste los selecciona; que son designados por períodos determinados, se relevan de forma escalonada, deben cumplir con requisitos específicos y sólo pueden ser removidos por causas específicas. A mayor abundamiento, cfr. Villanueva Martínez Carlos A., "La nueva regulación...", *Op. Cit.*, pp. 151-154.

desconcentrado<sup>101</sup> de la entonces Secretaría de Energía de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con facultades para *resolver las diversas cuestiones que origine la aplicación de esta Ley* (entiéndase la LSPEE) o *la de otros ordenamientos relacionados con los aspectos energéticos de todo el territorio nacional*<sup>102</sup>. En cumplimiento de este mandato, mediante Decreto Presidencial<sup>103</sup>, se creó la CRE como un órgano desconcentrado de la referida Secretaría, con el carácter de órgano técnico responsable de resolver las cuestiones derivadas de la aplicación de las disposiciones reglamentarias del artículo 27 Constitucional en materia de energía eléctrica. Posteriormente, resultado de una reforma estructural al sector gasista, se expidió la Ley de la Comisión Reguladora de Energía<sup>104</sup>, que reiteró su carácter de órgano desconcentrado de la ahora Secretaría de Energía, con competencia en los sectores de gas y de electricidad.

Con la reforma constitucional de 2013, se adicionó un nuevo párrafo al artículo 28 Constitucional para establecer que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)<sup>105</sup> y CRE, en los términos que determine la ley. En este tema específico, no se agrega nada más al texto constitucional; sin embargo, en los Transitorios del Decreto sí se fijan los parámetros o criterios que deberían ser observados por el legislador ordinario al reglamentar esta reforma. Así, se ordenó al Congreso de la Unión realizar las adecuaciones al marco jurídico para atribuir a la CRE facultades en materia de electricidad, para regular y otorgar permisos de generación así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución<sup>106</sup>; y las adecuaciones para que ambas comisiones se conviertan en órganos reguladores coordinados en materia de energía, con personalidad

---

<sup>101</sup> Estos son definidos en el art. 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos: *“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”*. Desde el punto de vista de la doctrina, se trata de una forma de organización administrativa que, sin excluir la relación jerárquica propia de la centralización, permite a órganos inferiores la toma de decisiones con cierta independencia técnica y administrativa, para dar mayor agilidad al quehacer administrativo; se caracteriza por que las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores, vinculados por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen, dotándolos de cierta libertad técnica y administrativa, creados por ley, reglamento o decreto administrativo (Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Op. Cit.*, pp. 97-98).

<sup>102</sup> Cfr. artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (DOF del 23 de diciembre de 1992).

<sup>103</sup> DOF del 4 de octubre de 1993 y en vigor a partir del 3 de enero de 1994.

<sup>104</sup> DOF del 31 de octubre de 1995, abrogada (sic) por de conformidad con el artículo Segundo Transitorio de la LORCME.

<sup>105</sup> Creada mediante el Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (DOF del 28 de noviembre de 2008), con el carácter de órgano desconcentrado de la SENER (art. 1), con el objeto fundamental de regular y supervisar la exploración y extracción de carburos de hidrógeno, que se encuentren en mantos o yacimientos, cualquiera que fuere su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que compongan el aceite mineral crudo, lo acompañen o se deriven de él, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos (art. 2). Este ordenamiento fue abrogado (sic) por la LORCME.

<sup>106</sup> Cfr. Artículo Décimo Transitorio, inciso c) del Decreto.



jurídica propia, autonomía técnica y de gestión y facultarlos para disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, para financiar un presupuesto que les permita cumplir con sus atribuciones, debiendo las leyes prever que al término del ejercicio presupuestario, de existir un saldo remanente de ingresos propios, la comisión correspondiente pueda instruir su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de ellas por la SENER y en los que cada comisión podrá instruir al fiduciario la aplicación de los recursos del fideicomiso a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios<sup>107</sup>. Finalmente, también se establece el régimen aplicable a los comisionados y su procedimiento de designación, que deberá ser desarrollado en las adecuaciones que realice el Congreso al marco jurídico<sup>108</sup>.

A fin de dar cumplimiento a los mandatos contenidos en el Decreto, se expidieron la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética (LORCME) y la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), así como las reformas introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), para desarrollar el régimen específico de estas comisiones, en cumplimiento a las directrices contenidas en los artículos transitorios ya referidos.

De acuerdo con la LOAPF, la CRE, integra junto con las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica, la Administración Pública Centralizada<sup>109</sup>, y como órgano regulador coordinado en materia de energía, cuenta con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión, creado por una ley que establecerá, además de su competencia, los mecanismos de coordinación con la SENER<sup>110</sup>, lo que nos remite directamente a la LORCME<sup>111</sup>.

Este último ordenamiento tiene el carácter de ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 Constitucional y su objeto es la organización y funcionamiento de los nuevos Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, así como establecer sus competencias<sup>112</sup>. Dispone que estos órganos están dotados de autonomía técnica, operativa y de gestión; que cuentan con personalidad jurídica y capacidad para disponer de los ingresos que generen los derechos y aprovechamientos que se establezcan por los servicios que presten y que deberán coordinarse con la SENER y demás Dependencias, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal<sup>113</sup>, y que será a través de estos órganos y con el fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético que el Ejecutivo

---

<sup>107</sup> Cfr. Artículo Décimo segundo Transitorio del Decreto.

<sup>108</sup> Cfr. Artículo Décimo tercero Transitorio del Decreto.

<sup>109</sup> Cfr. Art. 2, fracc. III, LOAPF.

<sup>110</sup> Cfr. Art. 43 Ter LOAPF.

<sup>111</sup> La LORCM aboga la anterior Ley de la Comisión Reguladora de Energía (DOF 31/10/1995) que regía a este órgano. Evidentemente, en la etapa previa a la reforma que se analiza, su posición como órgano desconcentrado frente a los organismos públicos descentralizados que funcionaban como monopolios públicos en los sectores de electricidad e hidrocarburos (CFE y PEMEX), distaba mucho de la fortaleza que adquiere en el nuevo modelo.

<sup>112</sup> Cfr. Art. 1 LORCME.

<sup>113</sup> Cfr. art. 3 LORCME.

ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia ya sea de electricidad o de hidrocarburos<sup>114</sup>.

Lo anterior deja claro que la CRE forma parte del Poder Ejecutivo Federal, como una de las Dependencias que integran la Administración Pública Federal centralizada. Si pretendiéramos proponer una definición de carácter tomista, éste sería su género próximo, mientras que su diferencia específica estaría dada por su calificación de órganos *coordinados*, de carácter instrumental para el ejercicio de las facultades de regulación técnica y económica en las materias de su competencia, que originariamente corresponden al Ejecutivo.

Así, la LORCM establece como mecanismo de coordinación entre estos órganos reguladores, la SENER y la Administración Pública Federal, un Consejo de Coordinación del Sector Energético, que se integra por el Titular de la SENER quien lo preside; los Comisionados Presidentes de la CRE y CNH; los Subsecretarios de la SENER y los Directores Generales del CENACE y del Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS)<sup>115</sup>, el cual debe reunirse de forma ordinaria al menos una vez cada cuatrimestre, y a cuyas reuniones pueden asistir, a juicio del Secretario de Energía, los titulares de otras Dependencias del Ejecutivo Federal<sup>116</sup>, que podrán participar con voz, es decir sin voto.

Este Consejo tiene como función (i) dar a conocer a los órganos reguladores coordinados la política energética establecida por la SENER; (ii) emitir recomendaciones sobre los aspectos de la política energética y programas del Ejecutivo Federal a incluir en los programas anuales de trabajo de los órganos reguladores coordinados; (iii) analizar las propuestas y recomendaciones de dichos órganos sobre la política energética y programas del Ejecutivo Federal; (iv) implementar sistemas de información compartida y de cooperación institucional, y (v) analizar casos específicos que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas del Ejecutivo Federal en materia energética y proponer mecanismos de coordinación<sup>117</sup>. Como puede apreciarse, la función de este Consejo tiene un impacto significativo en el desarrollo de las funciones de los órganos reguladores, por lo que corresponde ahora describir precisamente las

---

<sup>114</sup> Cfr. art. 4 LORCME.

<sup>115</sup> Su creación se ordena en el artículo Décimo sexto Transitorio, inciso a), del Decreto, en cumplimiento del cual el Presidente emitió el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control del Gas Natural (DOF del 28 de agosto de 2014), conforme al cual se crea un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la SENER, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México (artículo Primero), encargado de la gestión, administración y operación del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural y que tiene por objeto garantizar la continuidad y seguridad en la prestación de los servicios en ese sistema para contribuir con el abastecimiento del suministro de dicho energético en territorio nacional (artículo Segundo).

<sup>116</sup> De forma expresa se menciona a los Titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Economía, así como los correspondientes de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias; de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente en el Sector Hidrocarburos; de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía y a los servidores públicos responsables de prevenir y combatir actos de corrupción (Cfr. arts. 19 y 20 LORCME).

<sup>117</sup> Cfr. art. 21 LORCME.

tareas que lleva a cabo la CRE, a partir de las atribuciones con las que se le ha investido en la nueva regulación sectorial.

## **V.2 Atribuciones en materia de electricidad**

Siendo la CRE el regulador de los sectores de hidrocarburos y electricidad, las atribuciones para el cumplimiento de su objeto se establecen tanto en la LORCM, como en la LIE y la Ley de Hidrocarburos. Prescindiremos de este último ordenamiento para enfocarnos exclusivamente en las facultades que posee este órgano en relación con el sector eléctrico.

En este sentido, podemos afirmar que la LORCME establece las atribuciones genéricas de los órganos reguladores coordinados en materia energética, es decir, las que se otorgan tanto a la CRE como a la CNH, y enuncia las atribuciones específicas de cada una de ellas en su respectivo ámbito competencial, mientras que en la LIE encontramos el detalle de las facultades que se confieren a la CRE específicamente como regulador eléctrico. Dado que no tiene sentido transcribir los artículos legales correspondientes, nos limitaremos a destacar las atribuciones que, en nuestra opinión, hacen de la CRE un órgano regulador.

En cuanto a las atribuciones genéricas que la LORCME otorga a ambas comisiones, se pueden destacar las siguientes *(i)* emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento; *(ii)* expedir, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general así como normas oficiales mexicanas aplicables a las actividades reguladas; *(iii)* emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; *(iv)* interpretar para efectos administrativos en el ámbito de su competencia esta ley y demás disposiciones normativas o actos administrativos que emitan; *(v)* imponer sanciones por los actos u omisiones que den lugar a ello e imponer y ejecutar sanciones no económicas; *(vi)* otorgar permisos, autorizaciones y emitir actos administrativos vinculados a las materias reguladas; *(vii)* solicitar a los regulados información y documentación y verificarla; *(viii)* requerir información a terceros que tengan relación de negocios con los sujetos regulados; ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión; *(ix)* citar a comparecer a servidores públicos y representantes de Empresas Productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas para supervisar el cumplimiento del marco jurídico y de la regulación, autorizaciones y permisos emitidos y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas; *(x)* proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo las actualizaciones al marco jurídico y participar en la formulación de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con las actividades reguladas; *(xi)* actuar como mediador o árbitro, si lo considera conveniente, en la solución de controversias relativas a las actividades reguladas; *(xii)* acreditar a terceros para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, así como de certificación y auditorías referidas en la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, e *(xiii)* iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos que se promuevan, así como resolver, a través

del Órgano de gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan contra sus actos y resoluciones<sup>118</sup>.

Por lo que hace a las atribuciones específicas, la LORCME faculta a la CRE para regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades relativas a generación de electricidad, servicios públicos de transmisión y distribución eléctrica, así como los que no forman parte del servicio público y la comercialización de electricidad<sup>119</sup>. Además, le encomienda fomentar el desarrollo eficiente de la industria, promover la competencia en el sector, proteger los intereses de los usuarios, propiciar una adecuada cobertura nacional y atender la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios<sup>120</sup>.

Ya en el ámbito de la regulación sectorial específica, la LIE confiere a la CRE, entre otras atribuciones, las relativas a: *(i)* el otorgamiento de los permisos previstos en la ley y demás actos relacionados con ellos; *(ii)* establecer las condiciones generales para la prestación de los servicios públicos de transmisión y distribución y para la prestación del suministro y su modificación; *(iii)* expedir la regulación tarifaria para la transmisión, distribución, operación de los Suministradores de Servicios Básicos, la operación del CENACE y Servicios Conexos no incluidos en el Mercado, así como las tarifas finales del Suministro Básico; *(iv)* expedir y aplicar metodologías para determinar y ajustar las tarifas máximas de Suministradores de Último Recurso y precios máximos de Suministro de Último Recurso; *(v)* emitir las Bases del Mercado y establecer mecanismos para la autorización, revisión, ajustes y actualización de las Disposiciones Operativas del Mercado; *(vi)* vigilar la operación del MEM; *(vii)* autorizar los modelos de contrato que celebre el CENACE con los participantes del Mercado, así como los modelos de convenio que se requieran entre el CENACE, Transportistas y Distribuidores; *(vi)* expedir modelos de contrato de interconexión de Centrales Eléctricas, conexión de Centros de Carga, compraventa por Generadores Exentos o compraventa por Usuarios de Suministro Básico con Demanda Controlable; *(vii)* otorgar Certificados de Energías Limpias<sup>121</sup> y emitir la regulación para validar su titularidad, así como verificar el cumplimiento de los requisitos aplicables a dichos certificados; *(viii)*

---

<sup>118</sup> Cfr. art. 22 LORCME.

<sup>119</sup> Cfr. art. 41 LORCME.

<sup>120</sup> Cfr. art. 42 LORCME. Es pertinente señalar respecto de la protección de los intereses de los usuarios, que esta responsabilidad se relaciona con el cumplimiento de los requisitos de Calidad, Confiabilidad y Seguridad del Suministro Eléctrico, para lo cual la CRE puede dictar o ejecutar medidas como la suspensión de operaciones, trabajos o servicios; el aseguramiento y destrucción de objeto; la desocupación o desalojo de instalaciones, edificios o predios; la clausura, temporal o definitiva, parcial o total, de instalaciones; la disposición de recursos humanos y materiales para hacer frente a situaciones de emergencia y demás que se establezcan en las leyes aplicables, así como solicitar a otras autoridades, la aplicación de medidas de seguridad adicionales o necesarias para ejecutar las medidas anteriores; medidas que estarán vigentes por el tiempo estrictamente necesario para corregir las deficiencias o anomalías (cfr. art 136 LIE). No obstante lo anterior, no puede dejar de mencionarse que esta función no comprende la atención de usuarios y sus reclamaciones, que son remitidos al régimen de protección al consumidor. Cfr. Villanueva Martínez, Carlos A, “Regimen jurídico...”, *Op. Cit.*

<sup>121</sup> De acuerdo con la propia LIE, son los títulos emitidos por la CRE que acreditan la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de Energías Limpias y que sirven para cumplir los requisitos asociados al consumo de los Centros de Carga (cfr. art. 3, frac. VIII, LIE).

expedir normas que regulen y promuevan la generación a partir de Energías Limpias; (ix) establecer los requisitos que deben cumplir los Suministradores y los Usuarios Calificados Participantes del Mercado para adquirir potencia para el suministro y los requisitos de los contratos de cobertura eléctrica verificando su cumplimiento; (x) autorizar al CENACE realizar subastas para adquirir potencia y determinar la asignación de los costos que resulten; (xi) opinar sobre los programas de ampliación de las Redes de Transmisión y de Distribución, entre otras; (xii) expedir y aplicar la regulación necesaria en materia de eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad, seguridad y sustentabilidad del SEN; (xiii) expedir normas en materia de Redes Eléctricas Inteligentes y Generación Distribuida atendiendo a la política que determine SENER; (xiv) dictar o ejecutar medidas para proteger los intereses del público en relación con la Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del suministro y solicitar a otras autoridades la aplicación de medidas de seguridad adicionales, y (xv) verificar el cumplimiento de la Ley y demás disposiciones que emanen de ella, ordenar y realizar visitas de verificación así como citar a comparecer a los integrantes de la industria<sup>122</sup>.

Parece claro que del catálogo de atribuciones descrito, es posible desprender que la CRE está legalmente facultada para desplegar, además de atribuciones administrativas *stricto sensu* sumamente amplias (particularmente en su vertiente de *policía* administrativa y de regulación económica), facultades que evidentemente pueden ser calificadas como *cuasi* legislativas (en la medida en la que puede emitir normas de carácter general, abstracto e impersonal, además de actos administrativos *stricto sensu*), o *cuasi* jurisdiccionales (en la medida en que resuelve en sede administrativa procedimientos seguidos en forma de juicio y observando las formalidades esenciales del proceso), lo que la ubica como un órgano regulador en términos del modelo del Estado Regulador ya descrito y, sin embargo, no existe base constitucional o legal para asumir que deje de estar sujeta al esquema clásico que supone el control jurisdiccional de su actuación, como requisito esencial del Estado de Derecho.

En este contexto, resulta de especial interés la disposición de la LORCME que dispone que las normas generales, actos u omisiones de los órganos reguladores sólo pueden ser impugnados mediante el juicio de amparo indirecto y que no serán objeto de suspensión, salvo en el caso de multas, las que sólo se ejecutarán cuando se haya resuelto el juicio de amparo que, en su caso, se promueva y que cuando se trate de resoluciones emanadas de procedimientos seguidos en forma de juicio, sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por las violaciones cometidas en la propia resolución o en el procedimiento y que las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo se podrán impugnar en el amparo que se promueva contra dicha resolución por lo que no se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales, agregando que no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica de quienes realicen actividades reguladas por causa de las decisiones fundadas y motivadas que apruebe la CRE<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Cfr. art. 12 LIE.

<sup>123</sup> Cfr. art. 27 LORCME.

Claramente, se trata de un artículo polémico; desde el punto de vista de la autoridad, es fácil comprender la necesidad de asegurar una implementación lo más acelerada posible de la regulación sectorial que permita abrir a la competencia, o con más precisión, establecer el marco normativo que permita operar al mercado en ausencia de condiciones reales de competencia, para una industria hasta ahora monopólica, limitando la litigiosidad de los agentes económicos que intervienen. Por otra parte, desde el punto de vista de los agentes regulados, es claro que implica una limitación a su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Ambas perspectivas son válidas y tienen un punto de razón, pero es claro que entrañan un conflicto entre los objetivos de una política pública y los derechos públicos subjetivos de los destinatarios de la norma y eventuales terceros perjudicados por las actividades de esta industria.

En tal virtud, no resulta extraño que a pesar de lo reciente de la reforma, el tema haya sido ya materia de resoluciones jurisdiccionales. Así, en tesis aislada emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Cuarto Circuito, bajo el rubro “Resolución RES/998/2015, por la que la Comisión Reguladora de Energía expide la Metodología para la determinación de los precios máximos de gas natural objeto de venta de primera mano. Es improcedente conceder la suspensión en el Amparo Indirecto contra sus efectos”, se resolvió que no existe restricción constitucional que impida regular la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo en la LORCME, toda vez que este ordenamiento es reglamentario del artículo 28 Constitucional, octavo párrafo, y que este ordenamiento se ubica dentro del marco del Estado regulador, donde la legislación orientada a la regulación de los mercados adquiere características sui géneris y el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del diverso de reserva de ley, que impida en dicho sector disponer la improcedencia de la suspensión del acto reclamado, sólo porque la norma esté prevista en una ley distinta de la de amparo, o deba entenderse prevalente lo dispuesto por la fracción X del artículo 107 frente al contenido del 28, ambos constitucionales, siendo este último del que emana toda la regulación del sector energético, integrada por una pluralidad de instrumentos normativos, como leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas u otros de naturaleza administrativa, que son requeridos para la regulación técnica especializada y flexible, tendiente a la realización de los fines propuestos por el Poder Reformador de la Constitución en materia energética, de manera que a pesar de que en la demanda de amparo se señale entre los actos reclamados el propio artículo 27 mencionado, su impugnación no puede constituir a favor del quejoso un derecho a obtener la suspensión del acto reclamado, pues por disposición legal no lo tiene incorporado a su esfera jurídica<sup>124</sup>.

Por el contrario, también en tesis aislada más reciente, pero emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro “Suspensión en el Juicio de Amparo. El artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética, Es inconstitucional por no respetar el Principio de Reserva de Ley Reglamentaria”, se adopta una posición contraria a la resolución anterior, al señalar que por virtud del principio de reserva de ley reglamentaria, todo lo relativo al juicio de amparo debe estar previsto en

---

<sup>124</sup> Cfr. Tesis: IV.2o.A.124 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, Junio de 2016, Tomo IV, página: 2970.

la Constitución o en la Ley de Amparo, lo cual impide que pueda ser regulado o limitado en otro tipo de leyes, y específicamente que la fracción X del artículo 107 constitucional señala que los actos reclamados en el juicio de amparo pueden ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, cuestión que deberá valorarse por el tribunal de amparo en cada caso, en atención al análisis ponderado del buen derecho y del interés social, razón por la que concluye que el artículo 27 de la LORCME resulta inconstitucional, al tratarse de una excepción a la procedencia de la medida cautelar dentro del juicio de amparo, que no se encuentra en el texto constitucional o en la ley reglamentaria correspondiente<sup>125</sup>.

Evidentemente, se trata de resoluciones aparentemente contradictorias, y la última de ellas proviene de una instancia de nivel superior a la primera, pero ninguna de ellas constituye jurisprudencia de modo que no resultan obligatorias para los tribunales de inferior jerarquía, sino meros criterios aislados de manera que el criterio de interpretación jurisdiccional se encuentra aún en formación. Por otra parte, se afirma que la contradicción es aparente, porque en el fondo, no se cuestiona el hecho de que se limite la medida cautelar de la suspensión para los agentes económicos regulados, sino simplemente que dicha limitación se *consigne en la LORCME*. De hecho, la resolución del Tribunal Colegiado es más pertinente por cuanto al análisis de las particularidades que impone la adopción del modelo de Estado Regulador, mientras que la resolución de la Segunda Sala no clausura la posibilidad de que el otorgamiento de la medida cautelar pueda ser negada por la autoridad jurisdiccional con fundamento en el ámbito de libertad de decisión que le concede la propia Ley de Amparo, a partir del análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, como señala el mismo Colegiado. Es decir, el análisis de la eventual afectación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva por la disposición en comento se encuentra aún pendiente de análisis jurisdiccional.

## **VI. A manera de conclusión**

El estadio actual en el avance de la implementación de la reforma energética en materia de electricidad hace que las resoluciones jurisdiccionales en la materia sean aun prácticamente inexistentes, de modo que no se dispone de una base sobre la cual proponer conclusiones razonablemente sustentadas. Sólo es posible aventurar algunas especulaciones, a partir del ejercicio analógico contenido en las páginas precedentes.

La determinación de política pública respecto de la adopción del modelo de Estado Regulador en el sector eléctrico parece ser clara. Ello es congruente y consecuencia lógica del abandono del modelo de monopolio público reservado exclusivamente al Estado, la segmentación y diferenciación de actividades que integran el sector eléctrico y su apertura a la participación privada, pero sobre todo por el fortalecimiento de los reguladores sectoriales con una clara orientación, hasta ahora nominalmente normativa, hacia el fomento de la

---

<sup>125</sup> Cfr. 2a. CLIX/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, publicada el viernes 27 de octubre de 2017, 10:37 hrs.

competencia y la separación de las atribuciones de política pública frente a las de regulación técnico-económica. Lo anterior permite asumir que el nuevo diseño sectorial se inscribe en la descripción del modelo de Estado Regulador contenido en la jurisprudencia contenida en la Tesis P./J. 46/2015 del Pleno de la Corte.

Respecto de la CRE como regulador técnico especializado en el sector, no es posible obviar el hecho de que su diseño institucional, a diferencia del régimen jurídico, constitucional y legal, desarrollado para los sectores de telecomunicaciones y competencia económica, no lo hace un órgano *independiente*, sino simplemente *autónomo*, en virtud de su ubicación como Dependencia integrante de la Administración Pública Federal Centralizada por expresa definición legal, pero sobre todo en virtud de su calificación como órgano regulador *coordinado*, sujeto a un *Consejo de Coordinación* presidido por una Dependencia que no puede obviar, ni negar, su vinculación jerárquica y funcional respecto de la autoridad política representada por la SENER. Este diseño institucional no supone necesariamente *a priori*, su descalificación como regulador, pero sí implica que su prestigio frente a los agentes regulados, los usuarios, pero sobre todo ante la autoridad jurisdiccional, habrá de construirse a partir de su *auctoritas* y no de su *potestas* según lo han definido atinadamente Hernández-Mendible y Orjuela. Se debe apuntar que para ello, la CRE cuenta con un sólido marco normativo relativo a los perfiles y requisitos de elegibilidad de sus comisionados, su procedimiento de selección, su estabilidad y permanencia, sus normas relación con los agentes regulados y su régimen de transparencia. En todo caso, se trata de un prestigio que está por construirse y que estará en permanente construcción, dado el diseño institucional.

Frente a este hecho, se debe señalar que no obstante su importante intervención en la conceptualización del modelo de Estado Regulador que se ha implementado en México para diversos sectores, el Poder Judicial no parece proclive a conceder deferencia alguna<sup>126</sup>. Si bien de las resoluciones citadas se

---

<sup>126</sup> Así se desprende de la tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida bajo el rubro “Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Al resolver los juicios de amparo relacionados con estos derechos, los órganos del Poder Judicial de la Federación no están obligados a limitar su análisis a la interpretación realizada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” que a la letra establece lo siguiente: “Los órganos del Poder Judicial de la Federación cuando ejercen control de constitucionalidad, no están constreñidos a guardar deferencia respecto a las interpretaciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en relación con los derechos al acceso a la información pública y a la protección de datos personales, pues su parámetro de análisis lo constituye el marco constitucional general en materia de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales aplicables. Lo anterior no implica que el tribunal de amparo se sustituya en las funciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales; simplemente denota el pleno ejercicio de la facultad de efectuar el control de regularidad constitucional sobre las interpretaciones realizadas por parte de una autoridad del Estado mexicano, en términos de las atribuciones conferidas a los órganos del Poder Judicial de la Federación en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Consecuentemente, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación resuelvan juicios de amparo relacionados con los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, no están



desprende que a partir del reconocimiento de las facultades cuasilegislativas de los reguladores y el ejercicio de sus funciones a partir de racionalidades técnicas se parece aceptar la modulación del principio de legalidad en su subprincipio de reserva de ley, pero no así respecto al similar de subordinación jerárquica, al asumir que las disposiciones emitidas por los reguladores se ubican en rango inferior tanto frente a la ley como a la Constitución (*vid.* Tesis P/J. 48/2015 [10a.]), no parece existir posibilidad de que se eximan del control de constitucionalidad de sus decisiones, a partir del reconocimiento de la prohibición de arbitrariedad (*vid.* Tesis I.2o.A.E.27 A [10a.]).

Cabe mencionar también que en materia energética, la reforma constitucional, a diferencia de su similar en materia de telecomunicaciones, no ordena la creación de tribunales especiales, de modo que las controversias serán procesadas a través de los órganos existentes en el Poder Judicial de la Federación<sup>127</sup>, lo que seguramente hará más difícil deslindar el ámbito propio de la política pública como responsabilidad del Estado, el ámbito técnico propio de las atribuciones del regulador, y el control de constitucionalidad reforzado que aplica el Poder Judicial de la Federación a partir de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, en atención al principio de *progresividad* previsto en el artículo 1° CPEUM.

Finalmente, un apunte en relación con el artículo 27 de la LORCME. Claramente, dicho artículo consigna la negación de la vía contencioso administrativa como instancia de control jurisdiccional de la actividad de la CRE, privilegiando su actividad al acotar la posibilidad de la impugnación de su actuación a la vía procesal constitucional, con importantes restricciones. No se trata de un fenómeno aislado, similar disposición pueden encontrarse, como ya se ha apuntado, en relación con el regulador en materia de transparencia y protección de datos personales (*vid. supra* nota 126), y más claramente, en las materias de competencia económica y de telecomunicaciones y radiodifusión, con la salvedad de que en el caso de estos reguladores, se trata de una disposición de rango constitucional<sup>128</sup>. A la luz de la evolución del TFJA, particularmente en lo

---

*obligados a limitar su análisis a la interpretación del Instituto respecto a los alcances de tales derechos.*”(Cfr. Tesis: 2a. XIX/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página: 1371). Cabe destacar que esta resolución se relaciona con otro regulador, el encargado de transparencia y protección de datos personales, cuyo régimen jurídico se plasma en la propia constitución y en la explícitamente se establece que sus resoluciones son definitivas e inatacables para los sujetos obligados y que el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. A pesar de ello, como puede apreciarse, la Corte no reconoció estar obligada a brindar deferencia al ente (Cfr. art. 6, A, fracc. VII, CPEUM).

<sup>127</sup> Aunque es necesario apuntar que el Consejo de la Judicatura Federal está facultado para establecerá mediante acuerdos generales, el número de Plenos de Circuito, tribunales colegiados y unitarios de circuito y de juzgados de distrito, así como su especialización y límites territoriales (Cfr. art. 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

<sup>128</sup> “Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos

que se refiere a la creación de la Sala especializada en materia Ambiental y de Regulación que preveía ya dentro de su competencia, la revisión de los actos de y resoluciones tanto de la CRE como de la COFECE y el IFT, y a la revaluación del juicio contencioso administrativo al definir la jurisprudencia del Poder Judicial la necesidad de su agotamiento previo al juicio de amparo (limitando así el recurso al amparo indirecto y privilegiando el directo en revisión de las sentencias del propio TFJA), parece una decisión desafortunada, ya que se suprime la vía para acceder a un verdadero *tribunal especializado*, sobre todo considerando que incluso con la reforma, la actuación de la CRE, como órgano de la Administración Pública Federal centralizada, sigue sujeta a las disposiciones de la LFPA, de manera que la sede natural para su impugnación debería ser precisamente el TFJA.

Por lo que se refiere al juicio de amparo, la negación de la principal medida cautelar, como es la suspensión, desnaturaliza totalmente este juicio de protección de Derechos Fundamentales ante la posibilidad de la consumación de los efectos del acto (u omisión) reclamado<sup>129</sup> impidiendo así preservar la materia de la *litis*, situación a la que si se agrega lo dispuesto en la parte final del propio artículo 27 LORCME, que desecha la posibilidad de reclamar daños o perjuicios en la esfera económica por parte de la CRE en relación con sus decisiones fundadas y motivadas, permite advertir que se está ante la posibilidad de una limitación al Derecho a la Tutela Jurisdiccional efectiva, en la medida en que pudiera considerarse que esta disposición constituye un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por innecesario, excesivo y carente de razonabilidad o proporcionalidad ante los fines que lícitamente persiguió el legislador para preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, relacionados con la reforma en materia de energía, como lo dispone la tesis de jurisprudencia 1a.7J. 42/2007, cuestión que como se comentó en el apartado correspondiente, no ha sido aún materia de las resoluciones del Poder Judicial federal que se han ocupado ya de este precepto.

---

*en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales”* (Cfr. art. 28, fracc. VII, CPEUM).

<sup>129</sup> Similar disposición se establece en materia de telecomunicaciones y competencia económica, pero en la propia LA, en los términos siguientes: “*Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.*” (Cfr. art. 128, *in fine*, LA).

Parece razonable asumir que lo que se manifiesta a través del texto vigente del artículo 27 LORCME (y sus similares en otras materias), es que el modelo de Estado Regulador que se está desarrollando en México más que acogerse a la posibilidad de una eventual y poco probable *deferencia judicial* por parte del Poder Judicial de la Federación para el logro de sus fines, parte de la presunción contraria, que es la desconfianza a partir del carácter *contramayoritario* de dicho poder (incluyo aquí al TFJA, aun cuando formalmente no sea parte de éste)<sup>130</sup>, lo que resulta comprensible si atiende a lo que la experiencia internacional indica respecto de la dificultad y complejidad de reformar el sector energético, y especialmente el de la electricidad<sup>131</sup>.

En todo caso, y partiendo del reconocimiento de que se espera que la implementación del nuevo modelo sectorial resulte tan exitoso como se planteó en la iniciativa de reforma, resulta lógico suponer que los conflictos y controversias habrán de llegar, simplemente como consecuencia natural de un sector económico en el que convergen una pluralidad de agentes económicos como participantes y usuarios, y que ellos serán conducidos y resueltos por los tribunales, como corresponde en un Estado de Derecho. Llegado el momento se deberá analizar, a partir de las resoluciones jurisdiccionales que se vayan produciendo, que tanta *deferencia* estará dispuesto a brindar el Poder Judicial en beneficio del regulador sectorial, y hasta qué punto considera razonable o proporcional la limitación al Derecho a la Tutela Judicial efectiva de los administrados, en beneficio de los objetivos y valores perseguidos por la regulación específica.

---

<sup>130</sup> Resulta curioso cuánto este fenómeno parece una vuelta al pasado: “[...] los hombres de la revolución tuvieron un especial temor frente a los jueces por cuanto en la etapa previa a la revolución los administradores de justicia de la época se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey, cuando estaban en desacuerdo con ellas, por lo cual temían que los jueces de la época posrevolucionaria aplicaran la misma estrategia cuando estuvieran en desacuerdo con las decisiones de los nuevos gobernantes. Para enfrentar ese temor adoptaron una decisión contradictoria con la filosofía revolucionaria, consistente en prohibir a los jueces inmiscuirse en asuntos de la administración, con lo cual en la práctica esta última quedaba sin control, situación que afectaba gravemente a la concepción del Estado de derecho en la medida de que el principio consistente en que los gobernantes estaban sometidos al ordenamiento jurídico quedaba en realidad como un simple postulado teórico, sin significado práctico.” (vid. Rodríguez Rodríguez, Libardo, “La explicación histórica del Derecho Administrativo”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro [Coordinadores], *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, Tomo I, Derecho Administrativo, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica Núm. 213, México 2005, p. 297). La diferencia es que en Francia, como sabemos, se tradujo en la creación del Consejo de Estado para preservar el principio de sometimiento del Estado a Derecho y la garantía de la tutela judicial.

<sup>131</sup> Al respecto, Ariño señala: “Alguna ventaja se ha producido pero ni con el éxito de las telecomunicaciones. Los precios no han bajado, la gente se ha visto confundida, igualmente indefensa; la factura eléctrica es hoy completamente ininteligible en la mayoría de los países [...] Las compañías eléctricas han actuado en muchos momentos con una colusión pactada que ni siquiera les falta pactarla pero que es real porque se conocen perfectamente unos a otros, no hay 27 ofertas, sino 4 o 5 [...] créanme que el sistema eléctrico europeo, no es mejor, que era cuando era monopolio, aunque puede ser mejor si nos creyésemos el modelo de regulación.” Vid. Ariño Ortiz, Gaspar, “Generalidades de la Regulación”, en Rodríguez Ibáñez, María del Pilar Et. Al., [Coordinadores], *Regulación de Servicios Públicos y Energía. Lecturas Selectas*, Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Nuevo León y ASIER, México 2016, p. 6.

## VII. Bibliografía.

### **Doctrina.**

Araujo Juárez, José, *Derecho Administrativo Venezolano*, Edit. Porrúa-IIJ-UNAM, Serie Porrúa-Jurídicas Núm. 5, México 2015

Ariño Ortiz. Gaspar, *Teoría y Práctica de la Regulación para la Competencia*, (Working paper No. 17), noviembre 1995 (consultable en <https://www.arinoyvillar.com/working-papers>)

-----, *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Universidad del Externado de Colombia, Fundación de Estudios de Regulación, Colombia 2003

-----, "Generalidades de la Regulación", en Rodríguez Ibáñez, María del Pilar *Et. Al.*, (Coordinadores), *Regulación de Servicios Públicos y Energía. Lecturas Selectas*, Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Nuevo León y ASIER, México 2016

Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Derecho Administrativo*, 1ª edición en español, traducción del Portugués por Valeria Estefanía Labraña Parra, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2006

Béjar Rivera, Luis José, *Fundamentos de Derecho Administrativo. Objeto, historia, fuentes y principios*, Tirant Lo Blanch, México 2012

-----, "El Juicio Ordinario Administrativo y el Juicio Contencioso-Administrativo" en Fernández Ruiz, Jorge y Otero Salas Filiberto (Coords.), *Justicia Contenciosa Administrativa Congreso Internacional*, IIJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica No. 663, México 2013

Bonifaz Alfonso, Leticia, *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*, Edit. FCE, Política y Derecho Serie Constitución 1917, México 2017

Breyer, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia. El punto de vista de un juez*, Fondo de Cultura Económica, México 2017

Cassagne, Juan Carlos, *Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo*, Reimpresión, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, sin año

Camacho Cepeda, Gladys "La actividad administrativa de regulación", en Pantoja Bauzá, Rolando (Coordinador), *Derecho Administrativo Chileno*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Internacional de Derecho Administrativo, México 2007

- Centeno Hernández, Efraím, “El sector eléctrico: una combinación singular de tecnología, economía y regulación legal”, en Agúndez, Miguel Ángel y Martínez-Simancas, Julián (Directores), *Energía Eléctrica. Manual Básico para juristas*, Edit. Wolters Kluwer-La Ley, España 2014
- Culebro Moreno, Jorge E., *Introducción al estudio de la Regulación. Nueva gestión pública y el Estado regulador en México*, Universidad Autónoma Metropolitana y Juan Pablos Editor, México 2013
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Primer Curso*, 3ª. Edición actualizada, Edit. Porrúa, México 1998
- Esteve Pardo, José, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid 2013
- Fabra Utray, Jorge, *¿Liberalización o regulación? Un Mercado para la Electricidad*, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid y Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid 2004
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 4ª. Edición, Edit. Porrúa-UNAM IIJ, Serie Estudios Jurídicos No. 137, México 2011
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo Juicio de Amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 2ª. Edición, Edit. Porrúa-UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2013
- Gargarella, Roberto, *La Justicia frente al Gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Edit. Ariel, Barcelona 1996
- González de Cossío, Francisco, *Competencia*, Edit. Porrúa, México, 2017.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I Parte General, 9ª. Edición, UNAM-IIJ, Editorial Porrúa, Fundación de Derecho Administrativo, México 2004
- Grossi, Paolo, *Mitología Jurídica de la Modernidad*, Edit. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid 2003
- Guayo Castiella, Íñigo del, *Regulación*, Marcial Pons, Madrid 2017
- Hernández-Mendible, Víctor Rafael y Orjuela Córdoba, Sandra Patricia, *Energía Eléctrica. Regulación de Fuentes Convencionales, Renovables y Sostenibles*, Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana, Colecc. Centro de Estudios de Regulación Económica-Universidad Monteávila, Caracas 2016

- Larrañaga, Pablo, *Regulación. Técnica jurídica y razonamiento económico*, Edit. Porrúa-ITAM, México 2009
- Mancero Bucheli, Gabriela, *Experiencias internacionales en casos de competencia en el sector eléctrico y gasífero*, Universidad Externado de Colombia, Colección de Estudios en Derecho Minero y Energético no. 1, Colombia 2011
- Moderne, Franck, “Los usos de la noción de ‘regulación’ en el derecho positivo y en la doctrina jurídica de los Estados de la Unión Europea, en Marcou, Gérard y Moderne, Franck (Directores), *Derecho de la Regulación, los Servicios Públicos y la integración regional. Tomo I Comparaciones y comentarios*, Edit. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia 2009
- Molina, Miguel, *La reforma de los mercados eléctricos. Una aportación para el debate en México*, CEPADEME-Miguel Ángel Porrúa, México 2002
- Moreno, Luis Ferney, “Los modelos de regulación de electricidad en América Latina”, en Rodríguez Ibáñez, María del Pilar *Et. Al.*, (Coordinadores), *Regulación de Servicios Públicos y Energía. Lecturas Selectas*, Ed. Porrúa, Universidad Autónoma de Nuevo León y ASIER, México 2016
- Nieto, Alejandro, “La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, Enero-Abril 1975, Madrid, España, pp. 9-30.
- Rodríguez-Arana, Jaime “El derecho fundamental a la buena administración” en *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 40, Santiago de Compostela, julio-diciembre 2010
- Rodríguez Rodríguez, Libardo, “La explicación histórica del Derecho Administrativo”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinadores), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, Tomo I, Derecho Administrativo, IIJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica Núm. 213, México 2005
- Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Colecc. Textos Jurídicos Universitarios, Edit. Oxford University Press –ITAM, México 2008
- Sarmiento García, Jorge, *Los Principios en el Derecho Administrativo*, Ediciones Dike-Foro de Cuyo, Mendoza, Argentina, sin año
- , *Concesión de Servicios Públicos*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos y Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina 1999,
- Sorace, Domenico, *Estado y Servicios Públicos. La perspectiva europea*, Palestra Editores, S.A.C., Lima, Perú 2006

Vigo, Rodolfo Luis, *Constitucionalización y Judicialización del Derecho. Del Estado de Derecho Legal al Estado de Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa-Universidad Panamericana, México 2013

Villanueva Martínez, Carlos A., “El contrato normado como instrumento del Estado Regulador. La contratación como elemento de articulación del Sector Eléctrico”, en Rodríguez-Arana, Jaime *et. Al* (Editores), *Bases y retos de la contratación pública en el escenario global*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas, Venezuela 2017

-----, “La nueva regulación del sector eléctrico en México. Una visión panorámica de su marco jurídico”, en Moreno Castillo, Luis Ferney y Hernández-Mendible, Víctor Rafael [Coordinadores], *Derecho de la Energía en América Latina. Tomo II*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia 2017.

-----, “Régimen jurídico del usuario del suministro básico de energía eléctrica: de la prestación pública a la garantía estatal”, *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería (RADEHM)*, año 4, número 14, agosto-octubre de 2017, Edit. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, Argentina 2017

-----, “Suministro Eléctrico y Derechos Humanos. La problemática construcción de un régimen eficaz de protección al usuario”, en Rodríguez-Arana, Jaime (Director), *Contrataciones Públicas en el marco de los Derechos Sociales Fundamentales*, INAP, Madrid, España 2017

### **Legislación.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de la Industria Eléctrica
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

El texto vigente de las disposiciones citadas puede ser consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

## ***Jurisprudencia.***

- Tesis 1a./J. 42/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, Página 12
- Tesis 1a. CCCXVII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 574
- Tesis 1a. CCCXVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 588
- Tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 592
- Tesis P./J. 46/2015, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 26, Tomo I, Enero de 2016, p. 339
- Tesis P./J. 48/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 38.
- Tesis 2a./J. 27/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II, página 1194.
- Tesis I.2o.A.E.27 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo IV, página 2743
- Tesis: 2a. XIX/2016 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página: 1371
- Tesis XXVII.3o.25 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo IV, página: 2475
- Tesis I.1o.A.E.198 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, página 2173.

El texto de las tesis citadas puede ser consultado mediante su búsqueda en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioV5.aspx>