

La extinción de Luz y Fuerza

Sergio Benito Osorio

Los puntos del debate:

1. Legalidad del decreto de extinción

El decreto¹ de extinción de Luz y Fuerza del Centro (LFC), emitido por el presidente Felipe Calderón el pasado sábado 10 de octubre, se funda en dos argumentos centrales:

- a. Que tomando en cuenta el conjunto de indicadores económicos y de desempeño, la entidad presenta una situación insostenible por el mal servicio que brinda a los consumidores y por el creciente costo fiscal que ha tenido durante los últimos años, cifrado en más de 40 mil millones de pesos para 2009; razón por la que dejó de cumplir con sus fines y su funcionamiento no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional y del interés público.
- b. Que la creación de LFC se dio por decreto del Ejecutivo Federal y su liquidación se sujeta igualmente a un decreto del Ejecutivo Federal, de conformidad con lo que establece el Artículo 90 constitucional, 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y 16 de la Federal de Entidades Paraestatales.

El Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) ha señalado que interpondrá amparos individuales contra el decreto de extinción por considerarlo inconstitucional, y que buscarían que el Congreso presente una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La parte esencial de la discusión está en dilucidar si el organismo descentralizado que debe suministrar el servicio de energía eléctrica en el área central del país (en su caso LFC) forma parte o no de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Es decir, si su existencia es facultad del poder Legislativo o del Ejecutivo.

Aunque el decreto de extinción es muy escueto puede entenderse que la lógica utilizada por el Ejecutivo Federal para guardar la jerarquía y coherencia entre las leyes implica:

- Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define cómo se integra la administración pública federal.
Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y

¹ Por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 11 de octubre. <http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5114004&fecha=11/10/2009&cod_diario=223975>

definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

- Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las modalidades para la creación de los organismos descentralizados.

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

- Y que la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone, entre otras, las normas de “constitución, organización y funcionamiento” de los organismos descentralizados, específicamente el procedimiento para su disolución.

ARTICULO 16.- Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Bajo este razonamiento la creación del organismo descentralizado denominado LFC se dio a través de un decreto² del Ejecutivo y su disolución se ajusta estrictamente a las atribuciones que asignan las leyes pertinentes. Es indispensable enfatizar que el procedimiento de aplicación de las normas evocadas en los párrafos anteriores es suficiente para dictar la extinción de Luz y Fuerza del Centro, pero no para dejar sin efecto el mandato establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), donde el legislador ordena al Ejecutivo Federal la constitución de un organismo descentralizado que preste el servicio en un área geográfica determinada; por lo tanto, si el Ejecutivo no constituye un nuevo organismo estaría, en el hecho, derogando parte de una ley a través de un acto fuerza carente de legitimidad constitucional puesto que estaría invadiendo las facultades que sólo corresponden al poder legislativo.

El propio decreto de extinción, en su décimo considerando, remite parcialmente al artículo cuarto transitorio de la LSPEE, su interpretación gramatical y sistemática, retomando las motivaciones que tuvo el legislador durante el proceso que llevó a la probación de la reforma de 1989, plasmadas en los dictámenes votados en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, conducen a establecer con claridad que sus objetivos fueron: crear una entidad distinta de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); proteger los derechos de los trabajadores, particularmente su contrato colectivo de

² Decreto del 9 de febrero de 1994.

trabajo y la titularidad del SME; y dar celeridad a la liquidación de las empresas concesionarias para fortalecer al nuevo organismo descentralizado que las sustituiría.

ARTICULO CUARTO.- A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

El legislador haciendo uso de las facultades que le otorga la Constitución en su artículo 73, fracción X, “Para legislar en toda la República sobre... energía eléctrica...”, instruye literalmente al Ejecutivo Federal para constituir un organismo descentralizado encargado de la prestación del servicio eléctrico. La estructura gramatical del precepto analizado –es decir el artículo cuarto transitorio-, dado que es parte integrante de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, cuyo artículo 7º dispone: “La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad...”, indica que el artículo transitorio cuarto se formula para incorporar una excepción a las disposiciones del Capítulo II: “Del organismo encargado de la prestación del servicio público de energía eléctrica”. De modo que la propia ley establece la existencia de dos organismos descentralizados encargados de la prestación de un servicio público, que tienen la misma naturaleza y responsabilidades contenidas en el Art. 4º³ de la ley.

Delimita la operación del nuevo organismo a un área geográfica: el Distrito Federal, la mayor parte del Estado de México y parte de los estados de Morelos, Hidalgo y Puebla, que es el área donde operaban las empresas concesionarias liquidadas en 1974⁴; que posteriormente se conoció como “área central”. Derivado de ese mandato⁵, el sistema eléctrico nacional ha dividido operativamente el territorio nacional en dos áreas que han sido exclusivas: el área central para LFC y el resto para CFE.

³ Art, 4º de la LSPEE: “...la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende: I.- La planeación del sistema eléctrico nacional; II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y; III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional...”

⁴ Acuerdo presidencial, dic. de 1974

⁵ De hecho esta división siempre ha existido dado que las empresas concesionarias son más antiguas que CFE y ha sido la fuerza del Sindicato Mexicano de Electricistas (1914), y su capacidad para sobrevivir en distintos regímenes y gobiernos lo que ha mantenido separada el área central del crecimiento extraordinario que ha tenido la Comisión Federal de Electricidad.

La opinión y acción de los legisladores confirma que su propósito fue dejar establecido, en ley, la obligación para el Ejecutivo de crear un organismo independiente de CFE. La iniciativa de reforma al artículo cuarto transitorio de la LSPEE que fue enviada por el presidente Carlos Salinas, el 29 de octubre de 1989, a la Cámara de Diputados proponía:

Artículo cuarto⁶.

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, regido por la Comisión Federal de Electricidad, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, la Cámara de Diputados modificó la iniciativa del Ejecutivo en dos de los artículos e introdujo un tercero, bajo las siguientes consideraciones:

DICTAMEN⁷ (presentado por la Comisión de Energéticos de la H. Cámara de Diputados⁸)

“ ...

...
...
...
...
... en el texto de la iniciativa del Ejecutivo Federal se establecía que el citado organismo descentralizado estaría regido por la Comisión Federal de Electricidad...”

Sobre este punto, la comisión que suscribe consideró que la inclusión de dicho concepto no es conveniente, ya que creaba dudas sobre la autonomía que debe tener el organismo descentralizado cuya constitución se establece en la iniciativa, el cual deberá regirse, en todo caso, como los demás organismos descentralizados del país, de conformidad con las Normas de la ley Federal de Entidades Paraestatales. En tal virtud se acordó modificar el texto de la iniciativa del artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, para suprimir la expresión "regido por la Comisión Federal de Electricidad, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal."

...

⁶ Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados.

⁷ Poder Legislativo Federal, Diario de los debates, Año II. No. 15. México, D. F., 7 y 13 de diciembre de 1989.

⁸ Es curioso que entre los miembros de la Comisión de Energéticos, presidida por Gonzalo Martínez Corbalá, figuraban entre otros: Vicente Fox Quezada (PAN), Modesto Cárdenas García (PPS), José Luis Alfonso Sampayo (PRI y dirigente del SME), Jesús Ortega Martínez y Carlos Navarrete Ruíz (PRD).

... esta comisión consideró que era conveniente modificar el artículo segundo transitorio de la iniciativa, para asentar con toda claridad que los derechos de los trabajadores serán respetados además de conforme a la ley, conforme al contrato colectivo y a los demás pactos laborales de los cuales es titular el Sindicato Mexicano de Electricistas. Lo anterior, con el fin de precisar que los derechos de los trabajadores de la citada agrupación obrera serán preservados en su totalidad. En tal virtud, la redacción del artículo segundo transitorio de la iniciativa objeto de estudio, quedó como sigue: "se aplicará en sus términos el convenio del 14 de marzo de 1989, celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus asociadas y el Sindicato Mexicano Electricistas, respetándose los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es titular la citada agrupación obrera".

...

... se adicionó al proyecto de decreto el artículo tercero transitorio, el cual quedó redactado en los siguientes términos: "el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para dar celeridad a los procedimientos de liquidación de las citadas empresas, para que al concluirlos, se constituya el organismo que se ordena crear".

Las reformas se aprobaron y enviaron al Senado, cuyo dictamen aprobado fue más específico respecto a que se crea un organismo diferente de la Comisión Federal de Electricidad.

DICTAMEN⁹ (Presentado por la Comisión de Energéticos del Senado de la República¹⁰)

"Consideramos pertinente destacar que la anterior propuesta de reforma modificó la sugerida originalmente en la Iniciativa Presidencial, toda vez que en ésta se refería que dicho organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios "estaría regido por la Comisión Federal de Electricidad...

En efecto, en criterio de la Comisión de Energéticos de la H. Colegisladora que nosotros compartimos, "la inclusión de dicho concepto no es conveniente ya que creaba dudas sobre la autonomía que debe tener el organismo descentralizado cuya constitución se establece", mismo que deberá regirse, en todo caso, de conformidad con las normas de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Dados los antecedentes someramente referidos, se aprecia que el espíritu de la reforma al Artículo 4o. transitorio de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica es precisamente el garantizar la autonomía del nuevo organismo público descentralizado y mantener con esa característica la fuente de trabajo de cuyo contrato colectivo es titular del Sindicato Mexicano de Electricistas.

⁹ Senado de la República, Legislatura: LIV. Año: II, Período: Primer Periodo Ordinario. Diario: 18, Fecha: Diciembre 20 de 1989.

¹⁰ En la Comisión de Energéticos del Senado sobresale, como integrante, Leonardo Rodríguez Alcaine, Secretario General del SUTERM.

Ahora bien, con la modificación propuesta por la H. Colegisladora, debe entenderse que de aprobarse esta Minuta Proyecto de Decreto, por efecto de una derogación tácita basada en los principios de interpretación que refieren tanto a que la ley posterior deroga la anterior, como a que la norma particular deroga la general, diversos Artículos de la Ley del servicio Público de Energía Eléctrica, pero fundamentalmente el 7o¹¹ deberán entenderse que abarcan también al organismo público descentralizado cuya creación se anuncia.

En este tenor, si en dicha disposición se establece que "la prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad", en atención a la reforma a consideración, dicha prestación estará también a cargo -en las zonas que le corresponda- del organismo público descentralizado que se creará a partir de la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociados¹².

En consecuencia el texto íntegro, vigente, publicado en el diario oficial el 27 de diciembre de 1989, establece:

ARTICULO CUARTO.- A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas. Concluida la liquidación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y sus asociadas Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A., el Ejecutivo Federal, dispondrá la constitución de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando dichas compañías. El Decreto de creación del organismo establecerá, con arreglo a esta disposición, la estructura, organización y funciones que tendrá el propio organismo para el adecuado cumplimiento de sus fines.

TRANSITORIOS

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

ARTICULO SEGUNDO.- Se aplicará en sus términos el convenio del 14 de marzo de 1989 celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. y sus asociadas y el Sindicato Mexicano de Electricistas, respetándose los derechos de los trabajadores, conforme a la ley, al contrato colectivo y a los demás pactos laborales, de los cuales es titular la citada agrupación obrera.

ARTICULO TERCERO.- El Ejecutivo Federal dispondrá (sic) lo necesario para dar celeridad a los procedimientos de liquidación de las citadas empresas, para que al concluirlos, se constituya el organismo que se ordena crear.

¹¹ **ARTICULO 7o.-** La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.

¹² Se aprobó el decreto en los términos de la Cámara de Origen y el Ejecutivo lo publicó siete días más tarde.

Con los elementos anteriores es posible concluir, desde el punto de vista de la interpretación gramatical y sistemática, es decir la letra y el significado que el legislador plasmó en la reforma a la LSPEE de 1989, que una entidad paraestatal diferente a la CFE es la única que puede suministrar el servicio público de electricidad en la zona determinada por la propia ley en el centro del país. Que el Ejecutivo creó el organismo y lo denominó Luz y Fuerza del Centro, reconociendo¹³ que ese acto estaba dispuesto por la LSPEE. Que el Ejecutivo tiene la facultad de liquidar al organismo que creó sí ya no cumple con su función original pero, en tanto se mantenga vigente el artículo cuarto transitorio de la LSPEE, se mantiene la obligación de instituir un organismo distinto de la CFE para operar el servicio en el área central.

La decisión, publicada por la Secretaría de Energía como boletín de prensa, de que el titular del Ejecutivo Federal ha decidido que la CFE se encargue del suministro en la región que correspondió a LFC, así como la propia operación que inició públicamente CFE en el área central desde el 11 de octubre, viola la LSPEE, que es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de energía eléctrica, y el Ejecutivo Federal violenta el Art. 89 constitucional, que erige como obligación del Presidente:

“...promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”, invade las facultades del poder legislativo contenidas en el artículo 73 constitucional, y el Art. 49 que define la división de poderes y dispone que “No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...”.

Por otra parte, el legislador introdujo en el segundo transitorio de la reforma de 1989 una condición clave: que la reforma, es decir la creación del nuevo organismo descentralizado, se aplicará respetando el contrato colectivo de trabajo del que es titular el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). Bajo esta condición, y en la hipótesis de que la liquidación de LFC debe ocurrir con la creación de otro organismo de la misma naturaleza, éste tendría que respetar la titularidad del SME y su contrato colectivo de trabajo.

Quizás el legislador fue más allá del contenido que la fracción X del 73 constitucional consigna como facultad en materia de electricidad, pero así quedó consignado en la LSPEE y durante la sesiones para la reforma en cuestión en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, según lo muestra el Diario de Debates de ambas Cámaras. La transformación de ese régimen sólo podrá ocurrir por decisión del propio Legislativo.

¹³ En el considerando cuarto del decreto de creación de LFC: “Que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1989 se reformó el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio público de Energía Federal a mi cargo, dispusiera la constitución, estructura y funcionamiento de un organismo descentralizado que tendrá a su cargo la prestación del servicio que han venido proporcionando las empresas en liquidación Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., compañía de luz y Fuerza de Pachuca, S.A., Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A., y Compañía de Luz y fuerza de Toluca, S.A., ...”, Diario Oficial del 9 de febrero de 1994.