

LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN PARA ELABORAR LAS TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA*

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *La noción de servicio público*; III. *La tarifa: ¿acto de alcance general o reglamento?*; IV. *La participación ciudadana en la elaboración de las normas reglamentarias*; V. *Las audiencias públicas*; VI. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Iniciamos el siglo XXI con nuevos retos y perspectivas. Ideas y conceptos que en su momento fueron la base para el desarrollo del derecho administrativo, hoy han dejado de ser plausibles. Poco a poco hemos dejado atrás el autoritarismo que por muchos años marcó el camino del actuar de los órganos estatales. La renovación del derecho debe ser uno de los propósitos de estos tiempos, pues no podemos seguir con viejas ideas que sirvieron para justificar el actuar discrecional del Estado, argumentando siempre el bien común.

La participación e interacción de la población con el Estado es una de las nuevas tendencias en el mundo. El acercamiento de los administrados con la administración pública va acotando aún más el actuar arbitrario y discrecional de esta última por medio de mecanismos que permiten la participación de todos los grupos sociales en el debate de los temas que nos afectan.

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctor por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

La expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1994 marcó un acercamiento más al Estado de derecho, ya que el procedimiento administrativo constituye una garantía para los administrados.¹ Pero ese camino no está concluido; se necesitan más acciones para que la población goce de un verdadero Estado de derecho, donde se apliquen todos los principios y garantías consagrados tanto en la Constitución federal, en los tratados internacionales que México ha ratificado, como también en las leyes vigentes.

Precisamente este trabajo está inspirado en una de esas garantías que prevé la Constitución: la garantía de audiencia. Es necesario que dicha garantía tenga una materialización por medio de instrumentos que le den vigencia y eficacia. Nuestro trabajo está encaminado a proponer las audiencias públicas como mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten los derechos de la población, como puede ser, por ejemplo, la implementación de las tarifas de los servicios públicos.

Han influido en mí, de manera importante, en el trabajo que ahora expongo, las ideas de mis queridos maestros, los doctores Jorge Fernández Ruiz y Agustín Gordillo. Para la realización de este trabajo he tomado muchas de sus ideas, que han expuesto en sus importantes trabajos de investigación, y que en gran medida es un reconocimiento y una muestra de agradecimiento por su gran apoyo en mi carrera como abogado.

Así, en el presente trabajo se hacen unas breves consideraciones sobre la noción de “servicio público”; se pone especial énfasis en el servicio público de energía eléctrica. Se analizan las características y la naturaleza jurídica de la tarifa. Con motivo de la publicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, se abre un espacio de participación en la elaboración de normas por parte de la administración, para lo cual, también se analiza la posibilidad de incluir dentro de esa categoría de actos administrativos de alcance general a las tarifas. Por último, se destaca la utilidad de las audiencias públicas, y su viabilidad y relación con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo de artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Véase D’Argenio, Inés, *La justicia administrativa en Argentina. Situación actual. Necesidad de su adaptación a nuestro sistema institucional*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

II. LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

1. Origen de la noción “servicio público”

La noción “servicio público”, originaria de la Francia revolucionaria, sirvió en un principio para la construcción del viejo derecho administrativo.

La relación con el servicio público era lo que justificaba la competencia de los tribunales llamados contencioso administrativos, la naturaleza del contrato administrativo que asumía ciertos convenios con la administración, el régimen jurídico del dominio público, la monopolización del servicio o falta de libre competencia.²

Se atribuye a Duguit, Jèze y Bonnard la paternidad de la expresión “servicio público”.

Para el primero, servicio público es

toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental.³

Para Jèze, servicio público es la piedra angular del derecho administrativo, ya que

para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.⁴

² Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 6a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, t. 2, cap. VI, p. 1.

³ Citado por Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 21.

⁴ *Ibidem*, p. 22.

Por último, Bonnard afirma que “los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado”; es decir, “el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos”.⁵

Pero generalmente se afirma que la fecha de nacimiento de dicha institución jurídica es el *arrêt* “Blanco”, en 1873, pero adquiere su verdadero reconocimiento en 1903 en el *arrêt* “Terrier”, por influencia de las ideas de Georges Teissier.⁶

2. Concepto de servicio público

Actualmente, “servicio público”, sostiene Jorge Fernández Ruiz, es

toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona.⁷

Por su parte, Fanny Pineda define al servicio público como la

institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁹ recurriendo a los criterios funcional y jurídico, ha considerado que servicio público es la “actividad

⁵ *Idem*.

⁶ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 89-94.

⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 162 y 163.

⁸ Pineda, Fanny, “Servicio público”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 251.

⁹ “VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, LEY DE. SERVICIO PÚBLICO. El artículo 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación previene que las maniobras de carga, alijo, estiba, etc., que se presten en relación con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se consideran como servicios públicos y se necesitará permiso para realizarlas;

que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes”.

3. *Crisis de la noción de servicio público*¹⁰

La noción “servicio público”, que pretendía ser en una época la piedra angular del derecho administrativo, con el paso del tiempo y debido a los grandes acontecimientos que cambiaron al mundo en los primeros años del siglo XX, hicieron que dicha noción entrara en crisis.

La imprecisión del concepto de servicio público tiene su origen en la variedad de significados que han recibido los dos términos de la expresión. Del servicio público nos han ofrecido concepciones orgánicas, funcionales-materiales, teleológicas y, sobre todo, mixtas.¹¹

pero de aquí no se desprende forzosamente que tales maniobras sean por sí mismas un servicio público en todo caso, independientemente de que sean prestadas o no al público o de que se efectúen exclusivamente para satisfacer una necesidad individual de movilización de los bienes propios, de manera que sólo como servicio puedan realizarse y que el particular necesariamente tenga que acudir a las organizaciones o empresas de ese género de maniobras por estar prohibido que lo haga por sí mismo. La primera parte del mencionado precepto pone de manifiesto que los servicios a que se refiere son las prestaciones al público y no las actividades privadas, en personal y exclusivo beneficio y con relación a los bienes propios, como se confirma en otros artículos que la misma Ley regula, pues, fundamentalmente, los servicios públicos lo son, sin perjuicio de que se puedan establecer normas de policía, orden o vigilancia para las actividades privadas que usen las vías de comunicación o tengan relación con ellas. Y estas operaciones están confirmadas por la noción del servicio público, que consistiendo éste en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes, no hay satisfacción de necesidad individual de una persona física o jurídica, ni en este caso precisa que la actividad sea regular, continua y uniforme, estando sujeta a las necesidades del individuo que pueden ser irregulares, discontinuas y diversas”, *Apéndice de 1995*, México, SCJN, sexta época, tesis 1093, t. III, parte HO, p. 857.

¹⁰ Véase Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 2, cap. VI; Mairal, Héctor, “La ideología del servicio público”, *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, año 5, 1993, pp. 359 y ss.; D’Argenio, Inés, “Permanencia ‘anacrónica’ del servicio público: su imprecisión como determinante de la aplicación de un régimen tutelar”, en Carlos A. Botassi (dir.), *Temas de derecho administrativo. En honor al profesor doctor Agustín A. Gordillo*, La Plata, Argentina, Librería Editora Plantense, 2003, pp. 229 y ss.

¹¹ Boquera Oliver, José María, *Derecho administrativo I*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 240.

Todo esto quiere decir que la doctrina del servicio público como noción única para fundar la existencia del derecho administrativo es inadmisibile.¹²

Además, fue claro desde un principio que el concepto de servicio público no abarca toda la actividad del Estado, como sus mismos sostenedores lo llegaron a reconocer.¹³

4. Introducción de la noción “servicio público” en México

Afirma Jorge Fernández Ruiz¹⁴ que la locución “servicio público”, como muchas otras, se recibió en México por conducto de la Constitución gaditana de 1812, en cuanto sinónimo de ramo de la administración pública.

Pese a que no se utilice la expresión “servicio público”, la idea respectiva subyace en diversas disposiciones del Reglamento Político del imperio iturbidista y de la Constitución mexicana de 1824.

El texto original de la Constitución de 1917 careció de un sistema regulatorio del servicio público. El único precepto aplicable al servicio público, entendido como actividad satisfactoria de una necesidad de carácter general contenido en el texto original de la ley fundamental de 1917, se ubica en la fracción XVIII del artículo 123, al disponer, respecto de los movimientos de huelga: “En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada por la suspensión del trabajo”.

En consecuencia, afirma Fernández Ruiz, es dable decir que, en rigor, no existió en el texto original de la Constitución de 1917 una regulación específica del servicio público, y menos aún en el sector de la energía, sino que se vino a conformar mediante un largo —y en ocasiones contradictorio— proceso de adiciones y reformas a diversos artículos constitucionales.¹⁵

¹² Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 3, p. 23.

¹³ *Ibidem*, p. 22.

¹⁴ Véase Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 6, p. 94.

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, “Régimen jurídico del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía”, *Regulación del sector energético*, México, UNAM-Secretaría de Energía, 1997, p. 363.

5. *El servicio público de suministro de energía eléctrica en México*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el servicio público de energía eléctrica lo presta directamente el Estado. Por ello, se cuenta con dos organismos públicos descentralizados, ambos con personalidad jurídica y patrimonio propios: la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

En materia de suministro de energía eléctrica, afirma Jorge Fernández Ruiz, se configuran en México los caracteres señalados por la doctrina como esenciales para el servicio público, habida cuenta que en su prestación existe generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, permanencia y mutabilidad.¹⁶

El artículo 25 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica establece la generalidad y la igualdad o uniformidad de dicho servicio al ordenar al prestador del servicio “suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria”.

En cuanto al carácter esencial de continuidad del servicio que nos ocupa, está implícito en el artículo 27 de la referida Ley, al eximir de responsabilidad al prestador del servicio por las interrupciones en el servicio, únicamente en tres casos: por causas de fuerza mayor o caso fortuito; por trabajos de mantenimiento, reparación, ampliación o modificación de instalaciones, mediante aviso previo dado con anticipación de 24 o 48 horas; por defectos en las instalaciones del usuario o por su negligencia o culpa.

Se comprueba la regularidad en el servicio público de suministro de energía eléctrica, porque se presta conforme a reglas contenidas en las leyes y reglamentos a que está sujeto.

Asimismo, se infiere el carácter permanente del servicio en comentario del hecho de que no se habrá de suprimir en tanto subsista la necesidad de carácter general respectiva. En tanto que su mutabilidad queda establecida expresamente en el artículo 5o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que establece:

¹⁶ *Idem.*

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal dictará, conforme a la política nacional de energéticos, las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser cumplidas y observadas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas físicas o morales que concurren al proceso productivo.

El régimen jurídico del servicio público de suministro de energía eléctrica está regulado en su mayor parte por normas de derecho público. El artículo 45 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica ordena:

Los actos jurídicos que celebre la Comisión Federal de Electricidad se registrarán por las leyes federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuada de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aun en los casos de controversias judiciales.

La aplicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, según el artículo 44, y de sus disposiciones reglamentarias, es de competencia del Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Energía, de Minas e Industria Paraestatal y de Hacienda y Crédito Público.

Además, opera en México el servicio público de suministro de energía eléctrica bajo el régimen de monopolio, toda vez que sólo el Estado puede suministrar a los consumidores la energía eléctrica.

En la práctica, afirma Agustín Gordillo, es el monopolio o ausencia de libre competencia lo que determina el régimen jurídico especial, y por ello centramos la noción de servicio público en torno a esta idea.¹⁷

Por esto, no se le aplica el principio relativamente tolerante de la legislación común, sino uno más restrictivo: las cláusulas que confieren exclusividad o monopolio para la prestación de un servicio público deben interpretarse con un criterio restrictivo para la administración.

Esa forma de interpretación cobra sentido al resultar indispensable que los privilegios o monopolios se funden en el interés colectivo, única y exclusiva razón que los legitimaría y los haría encuadrar dentro del marco constitucional, debiéndose tener presente, además, que el monopolio o pri-

¹⁷ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 2, cap. VI, p. 10.

vilegio debe limitarse a los servicios estrictamente indispensables, teniéndose siempre como mira la garantía de un fin público.¹⁸

En otras palabras, dicha interpretación encuentra su fundamento en que toda vez que el servicio público fue creado para satisfacer necesidades de la comunidad, la creación de monopolios o regímenes de exclusividad nunca puede ir en detrimento de los usuarios.

III. LA TARIFA: ¿ACTO DE ALCANCE GENERAL O REGLAMENTO?

1. *Concepto y función de la tarifa*

Según Alfonso Luna Staines, Tarifa “es la tabla o catálogo de precios, derechos o impuestos que se deben pagar por algún servicio o trabajo que se realice”.¹⁹

El destacado jurista mendocino, Alejandro Pérez Hualde, recordando a Villegas Basabilbaso, nos dice que la tarifa “es un mero listado de precios y tasas de servicios”.²⁰

La tarifa es fundamentalmente el precio que los miembros de una comunidad pagan como contraprestación de la cobertura de una necesidad de tal envergadura y entidad que esa misma comunidad, a través de su legislador, ha decidido someter su satisfacción a normas de derecho público que garanticen que será debidamente cubierta para toda la comunidad de habitantes, en forma igualitaria, sujeta a reglas que así lo garanticen, sin solución de continuidad o interrupciones y en forma obligatoria.

La tarifa debe reflejar todos los elementos que le permitan cumplir mejor con los principios que inspiran al servicio público y también para asegurar su prestación. Desde este punto de vista la tarifa deberá respetar otros principios como su proporcionalidad y razonabilidad, entendida ésta como adecuación de sentido con el servicio efectivamente prestado al usuario.

¹⁸ *Ibidem*, cap. VI, p. 13.

¹⁹ “Tarifas”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, cit., nota 8, p. 260.

²⁰ “Control judicial de las tarifas de servicios públicos”, *Suplemento de jurisprudencia de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 7 de diciembre de 2001, p. 1.

Jorge Fernández Ruiz²¹ distingue tres tipos de tarifas: la de contrato, la del acto administrativo y la de ley.

La primera admite, a su vez, dos modalidades distintas; conforme a la primera, la tarifa es un contrato o el resultado de un contrato celebrado entre el poder público y el operador del servicio. Conforme a la segunda versión, la tarifa se pacta entre el prestador y el usuario del servicio público.

Por su parte, la tarifa como acto administrativo se determina, conforme un acto administrativo, debidamente previsto y autorizado por la ley, porque el legislador autoriza a la administración pública a determinar las tarifas de los servicios públicos, dentro de ciertos lineamientos, sin que ello impida que el prestador del servicio proponga a la autoridad competente un proyecto de tarifa.

Y por último, cuando la tarifa es determinada por la ley, adquiere una fuerza obligatoria incontestable, superior a la generada por un acto administrativo o de derecho privado, por lo que las convenciones que se pacten para variar o evitar su aplicación serán nulas; además, contra ella nadie podría alegar ignorancia, además de que podría incluir sanciones, incluso penales, por su incumplimiento.

La tarifa, recuerda nuevamente Pérez Hualde, debe, en teoría, ser suficiente para cumplir con tres propósitos: a) brindar el servicio en las condiciones establecidas; b) cubrir los costos de explotación, y c) permitir al concesionario la obtención de una utilidad razonable.²²

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “La fijación de dichas tarifas no depende de la voluntad o de la capacidad económica de los consumidores, sino de los costos de generación, distribución, suministro y venta del servicio, así como del estado financiero del organismo prestador del servicio”.²³ Por lo cual

El acuerdo emitido por el secretario de Hacienda y Crédito Público que autoriza la reestructuración, ajuste y modificación de las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica, de conformidad con los artículos 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 30 y 31 de la Ley del Ser-

²¹ *Servicios públicos municipales*, México, UNAM-INAP, 2002, pp. 131-133.

²² “Control, judicial de las tarifas de servicios públicos”, *op. cit.*, nota 20, p. 5.

²³ SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SU FACULTAD PARA FIJAR LAS TARIFAS POR SUMINISTRO Y VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis XII.1o.6 A, t. VIII, octubre de 1998, p. 1207.

vicio Público de Energía Eléctrica, no es un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, que ocasione molestias a los particulares en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino... un acto interno de un organismo por el que se establecen las bases conforme a las cuales se determinará uno de los elementos del contrato de suministro de energía eléctrica.

La importancia económica y social de las tarifas de energía eléctrica han hecho necesario o conveniente, durante las últimas décadas, que sean subsidiadas, que una parte de ellas sea cubierta con recursos del erario, “que al fin y al cabo, vienen de la misma bolsa, salen [de] donde mismo; de los impuestos del contribuyente, pero permiten equilibrar las condiciones de los consumidores”.²⁴

El personal del sector central dice que el subsidio se otorga a la Comisión Federal de Electricidad, pero los de la Comisión Federal de Electricidad aclaran que no, que es al público consumidor a quien se subsidia, pues la Comisión Federal de Electricidad no tiene un subsidio en su operación, y que si a la Comisión Federal de Electricidad le dejaran cobrar lo adecuado podría ser económicamente eficiente y no dar la imagen de que opera con déficit.

Coincidimos con el planteamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando dice que

la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de las personas, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley aprobada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución...²⁵

Y no como en el caso de la fijación de las tarifas, que son elaboradas en el seno de la administración y sin ningún tipo de consenso ni participación de la población afectada.

²⁴ Gómez Gordillo, Ismael, “El régimen de precios y tarifas en el sector público de energía”, *Regulación del sector energético*, México, UNAM-Secretaría de Energía, 1997, p. 265.

²⁵ Opinión Consultiva 6/86. Cit. por Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 2, cap. VI, p. 15.

2. *Reglamentos y actos administrativos de alcance general*

Tiene gran importancia destacar la diferencia entre reglamento y actos administrativos de alcance general, pues, en el caso del primero, dictarlos es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo; en el caso de los segundos, los puede emitir cualquier funcionario de la administración. Además, cabe destacar que en México las tarifas son consideradas como actos de gobierno, es decir, no se admite ni la participación de la población en la elaboración de éstas ni el control por parte del Poder Judicial, lo que, consideramos, es una grave violación al principio de razonabilidad y a la garantía de audiencia, ambas consagradas en el texto de la Constitución.

En nuestro país, tanto la doctrina como la jurisprudencia han definido al reglamento como la “norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa”.²⁶ El reglamento es producto de la facultad reglamentaria atribuida al presidente de la República por virtud de la potestad contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución federal, que obliga al presidente a “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Los reglamentos son normas de carácter abstracto, general e impersonal cuyo objetivo consiste en detallar el contenido de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para hacer posible su aplicación.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que

la facultad que el artículo 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, otorgan al secretario de Hacienda y Crédito Público para fijar las tarifas por el suministro y venta de energía eléctrica, no viola el artículo 89, fracción I, constitucional, toda vez que la fijación de dichas tarifas no constituye el ejercicio de una facultad reglamentaria, sino tan sólo un acto de aplicación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica...²⁷

²⁶ González Oropeza, Manuel, “Reglamento”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, cit., nota 8, p. 228.

²⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, tesis P./J. 34/92, parte 57, septiembre de 1992, p. 21.

Pensamos que la Corte se equivoca con este pronunciamiento, pues como veremos más adelante, tanto la doctrina nacional como la extranjera, otorga a la tarifa naturaleza jurídica, de reglamento o de acto administrativo de alcance general, pero nunca de acto de gobierno.²⁸

Y es que, como bien afirma Ismael Gómez Gordillo,²⁹

En materia de precios y tarifas encontramos... principios que empiezan a ser una preocupación severa de la autoridad... su transparencia. Una de las críticas que se hacen al manejo financiero en nuestro país es que [las tarifas] no son conocidas por todo el mundo: que emanan a veces de atribuciones de carácter discrecional; que se resuelven en el *oscuro* seno de una mesa en una Comisión que tiene como fundamento principal recortar el gasto, y que esto da lugar a problemas operativos.

El Plan Nacional de Desarrollo dice que deberá ser transparente, es decir, conocida por todos, de fácil acceso —y si es transparente, debe orientarse a que sea predecible—, porque el costo de la energía es un insumo determinante y condicionante de los precios de otros bienes y servicios que el propio sector público, el sector privado y el sector social, ofrecen a la economía nacional.

En este sentido, cabe destacar que la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, que ha sido ratificada por el Estado mexicano, y que tiene jerarquía de ley suprema, según lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal, contiene principios como el de la no discriminación, y por ello, sostiene Agustín Gordillo, “pasa a ser de aplica-

²⁸ Ver Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 2, cap. VIII. “ENERGÍA ELÉCTRICA. LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA FIJAR LAS TARIFAS DE SUMINISTRO Y VENTA DE ESTE SERVICIO NO VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. El artículo 73, fracción X, constitucional, otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de energía eléctrica. Asimismo, los artículos 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 30 y 31 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, facultan al secretario de Hacienda y Crédito Público para fijar tarifas conforme a las cuales se determinarán los precios por el suministro y venta de energía eléctrica, así como para establecer su ajuste, modificación o reestructuración conforme con el procedimiento establecido en el último de los preceptos citados. Ahora bien, esta facultad no viola el artículo 73, fracción X, constitucional, toda vez que la fijación de dichas tarifas no implica, en modo alguno, que esté legislando sobre la materia, sino aplicando la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica expedida, precisamente, por el Congreso de la Unión en uso de la facultad legislativa señalada”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, tesis P./J. 33/92, t. 57, septiembre de 1992, p. 20.

²⁹ *Op. cit.*, nota 24, p. 265.

ción directamente constitucional también en materia de tarifas de servicios públicos”.³⁰

Las tarifas, reiteramos, deben ser justas y razonables. En los términos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, deben también respetar el principio de equidad, es decir, deben ser justas.

En cuanto a los actos de alcance general, el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que éstos pueden ser reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares, lineamientos, formatos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas o manuales; pero dispone la Ley que además pueden ser disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores.

Es decir, el legislador les da a los reglamentos el carácter de actos administrativos de alcance general, lo cual, tomando en sentido amplio el concepto de acto administrativo, es válido, pero la Constitución es clara al establecer como potestad única y exclusiva del presidente de la República para expedir reglamentos, cuyo régimen aplicable, evidentemente, no es el del acto administrativo.

La doctrina extranjera considera que los reglamentos son también llamados actos administrativos de alcance general de contenido normativo, ya que están dirigidos a sujetos indeterminados. Es decir, que los actos administrativos de alcance general o abstracto, en tanto miran a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables, hallan expresión en los reglamentos, “de modo que cuando se habla de esa clase de actos administrativos entiéndese referir a éstos”.³¹

Pero la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no hace esta distinción, e incluye a todo tipo de normas dentro de la categoría de actos administrativos de alcance general, lo que, consideramos, debe aplicarse también a las tarifas.

Con el criterio anterior, consideramos que no puede negárseles el carácter de parte a los usuarios cuando son sus necesidades las que deben ser satisfechas y sus recursos el medio con el que se sostienen.³² Los usuarios no

³⁰ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 2, cap. VI, p. 16.

³¹ Comadira, Julio Rodolfo, *Procedimientos administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada*, Buenos Aires, La Ley, 2002, p. 193.

³² Caplan, Ariel, “La participación de los usuarios en materia de servicios públicos”, en Miljiker, María Eva (coord.), *El derecho administrativo de la emergencia I*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2002, p. 171.

sólo son parte de la relación contractual pública que subyace a los servicios y obras de tal naturaleza, sino que su existencia constituye una condición esencial para la existencia misma de un determinado servicio.

3. *Naturaleza jurídica de la tarifa*

Como apuntamos anteriormente, la tarifa representa el precio que el usuario debe abonar por el servicio prestado.

Alberto B. Bianchi sostiene que la tarifa es aprobada por lo general mediante un acto administrativo de alcance general, e integra al mismo tiempo un contrato. Participa en consecuencia de una doble naturaleza. Entre concedente y concesionario el vínculo es contractual y la tarifa es parte de ese contrato; respecto de los usuarios, participa de la naturaleza jurídica de los actos de alcance general, y le es aplicable su régimen.³³

Por su parte, Cassagne opina que la tarifa no configura un reglamento administrativo, pero sostiene que la naturaleza jurídica del acto de fijación de tarifas de servicios públicos prestados en forma monopólica es la propia de los actos de alcance general.³⁴

Pero en México, comenta Jorge Fernández Ruiz, a partir de 1989, la tarifa del servicio público de suministro de energía eléctrica se inserta en la especie doctrinal de tarifa reglamentaria, “porque se aprueba, ajusta o reestructura, en el seno de la administración pública federal, concretamente fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”. Anteriormente, durante algunos años, tuvo carácter de tarifa ley.

Es decir, la tarifa es un acto administrativo de alcance general de los que habla el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo cual a ésta le es aplicable tanto el régimen jurídico de esta Ley como el de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

³³ “La tarifa en los servicios públicos (del *rate of return* al *price-cap*)”, en Botassi, Carlos A. (dir.), *op. cit.*, nota 10, p. 202.

³⁴ *Idem.*

IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS

1. *La Comisión Federal de Mejora Regulatoria*

En primer lugar, debemos mencionar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en el ámbito de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como órgano desconcentrado, cuyo principal objetivo es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de lo que la propia ley llama “regulaciones”.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria tiene la obligación de revisar y dictaminar los anteproyectos de disposiciones jurídicas de carácter general elaborados por la administración pública federal que impliquen costos de cumplimiento para los particulares.

De esta forma, los particulares tienen la ventaja de consultar directamente los textos de los anteproyectos que la Comisión revisa y dictamina. Es un buen avance, es un tramo de la carrera, pero no está concluida. Que el particular pueda acceder a ese tipo de documentación es un adelanto muy grande; además, la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que dicha Ley tiene “como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión”, incluyendo los proyectos de actos administrativos de alcance general que menciona el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por lo anterior, coincidimos con Ariel Caplan en el sentido de que “La participación de los usuarios no es un fin en sí mismo sino que tiene un carácter netamente instrumental”.³⁵ Es un medio tendente a obtener dos finalidades que hacen al mejoramiento de la gestión pública: 1) por un lado permite la circulación de la información y la pone al alcance de los usuarios para que puedan fundar adecuadamente su derecho y defender eficientemente sus intereses, permitiéndole al Estado escuchar a entidades especializadas y representativas del sector, lo que a su vez le posibilitará cumplir adecuadamente la manda constitucional de defender los intereses económicos de los usuarios, y 2) por el otro, contribuye a la transparencia de los procesos y constituye una de las medidas preventivas contempladas en la

³⁵ Caplan, Ariel, *op. cit.*, nota 32, p. 173.

Convención Interamericana Contra la Corrupción tendentes a evitar ese flagelo que con tanta frecuencia nos acecha.

No obstante, para que la participación pueda cumplir con ambos objetivos es necesario que sea efectiva y real con acceso a toda la información y a los equipos técnicos intervinientes; si no, nos encontraríamos frente a una mera apariencia que sólo contribuiría a disimular los peores vicios de la administración.³⁶

2. La participación de los administrados

Es muy importante la participación de los administrados en la toma de decisiones y en la elaboración de normas por parte de la administración pública, pues en última instancia es al ciudadano común al que se le aplicarán esas normas.

Aunque no es claro cuál es el rol que juega el ciudadano en la elaboración de los proyectos de normas de alcance general, consideramos que el hecho de que estén publicados en Internet dichos proyectos no alcanza para cumplir plenamente con el mandato constitucional de garantizar a la población su derecho de audiencia previa, pues una cosa es que se dé a conocer la información que poseen los poderes públicos, y otra es que el administrado pueda opinar sobre su posición en la toma de cualquier decisión por parte de la administración pública.

La participación social en las estructuras públicas, afirma Alejandro Nieto, puede propiciar el salto cualitativo de regenerar estructuras y funcionalizar órganos que la circulación periférica de la burocracia nunca podría vitalizar.³⁷

Es la participación ciudadana, el medio que se presenta hoy como el elemento insustituible de transformación, mediante el cual se cubriría el vacío de legitimidad que se patentiza en la actividad administrativa, por medio de la introducción de una fuente legitimadora democrática en el interior del propio aparato de la administración, que garantice que en la adopción de las decisiones a su cargo tomen parte todos los sujetos interesados o, al menos, sea valorado el conjunto de los intereses implicados.

La participación es una alternativa institucional al desarrollo creciente del sistema burocrático de administración. Frente a este planteamiento, lo

³⁶ *Idem.*

³⁷ *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1984, p. 79.

que se busca con la participación ciudadana en las funciones administrativas es ofrecer un cauce de expresión de las demandas sociales que sea también útil para controlar las decisiones que las autoridades administrativas adoptan en el marco de sus poderes discrecionales.

No se trata de suplantar la mecánica de la representación política y de la primacía de la ley como expresión de la voluntad general soberana, sino que el ciudadano, depositario en definitiva del derecho originario de la soberanía, ya no está dispuesto a dejar en las exclusivas manos de la administración la definición del interés general, sobre todo cuando las decisiones se resuelven únicamente en criterios de oportunidad.

La participación administrativa, “tal como la hemos esbozado, puede describirse como una prolongación de la representación ciudadana al ámbito burocrático-administrativo del Estado”,³⁸ que desempeña una función institucional en tanto instrumento vigorizador de las decaídas formas de legitimación externa del accionar de la administración pública.

Si bien el derecho a la participación ciudadana se encontraba encapsulado dentro de la trama de los derechos y garantías no enumerados, hoy se encuentra expresamente citado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se afirma que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

A su vez, el artículo 23, inciso 1, apartado a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que todos los ciudadanos deben gozar “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Similares formulaciones se encuentran en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 20 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

3. *El acceso a la información pública*

Entre aquellos pilares básicos sobre los cuales sólo la participación puede llegar a ser, se encuentra el derecho al libre acceso a toda la información pública.

³⁸ Uslenghi, Alejandro J., “Audiencias públicas”, *Procedimiento administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho*, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, p. 296.

A este derecho le corresponde un papel esencial como complemento imprescindible del principio de participación, dado que sin información ningún tipo de participación es posible.

La publicidad de la actuación administrativa y, consecuentemente, la efectividad del derecho al libre acceso a la información pública, es base fundamental y requisito previo para la instrumentación eficaz del principio participativo en las estructuras administrativas.

Pero aún más, sostiene Agustín Gordillo, se va advirtiendo que la administración no puede ni debe administrar sola: el pueblo administrativo debe participar en la decisión administrativa. El control social permanente, su organización y difusión a nuevos ámbitos podrán asegurar una mayor democratización y una más efectiva satisfacción de las aspiraciones sociales. Si la administración pública es un instrumento para tales objetivos, debe constituir una de las primeras áreas de acción donde la participación se institucionalice.³⁹

Aparece así la multiplicación de las técnicas consultivas, tanto a los sectores interesados como al público en general (las audiencias públicas previas a la emisión de una nueva norma reglamentaria o a la adopción de un proyecto importante) y la gestión participativa de los diversos servicios públicos.

La publicidad de los actos que emitirá la administración pública es uno de los pilares del sistema democrático y característica esencial del sistema republicano de gobierno. Ello ha sido reconocido por los sistemas jurídicos más avanzados.

En esa dirección apunta nuestro régimen jurídico al establecer el legislador que la finalidad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión”.

³⁹ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo.*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, t. 1, cap. II, p. 15.

V. LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

1. *La garantía de audiencia*

La garantía de audiencia, consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto... cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados”.⁴⁰ Dichas formalidades y su observancia, ha sostenido nuestro máximo tribunal,

a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige.

La garantía de oír al interesado (con acceso al expediente, debate y prueba, control de la producción de la prueba, alegato y decisión fundada sobre los hechos alegados y probados), antes de dictar una decisión que pueda afectar sus derechos o intereses es un principio clásico del derecho constitucional y administrativo.

Más aún, sostiene Agustín Gordillo, la garantía de defensa individual o en audiencia pública es la parte adjetiva de un principio superior, que es el debido proceso legal o garantía de razonabilidad.

El debido proceso legal constituye una garantía constitucional amplia e innominada, con aspectos adjetivos y sustantivos. El primero de ellos (debido proceso formal) incluye el principio de legalidad, pero no lo agota.⁴¹

No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el fallo que ya hemos mencionado, contrario totalmente a las anteriores ideas y a la propia Constitución, sostuvo que

⁴⁰ AUDIENCIA. CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis I.7o.A.41 K, t. XV, enero de 2002, p. 1254. Véase también Fix-Zamudio, Héctor, “Artículo 14”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 15a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 163-168.

⁴¹ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 151.

A los actos por los cuales el Secretario de Hacienda y Crédito Público fija las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica de conformidad con los artículos 31, fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, no les es aplicable la garantía de audiencia, porque el acuerdo por el cual éstas se fijan no es un acto de autoridad que ocasione molestias a los particulares en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino un acto interno de un organismo por el que se establecen las bases conforme a las cuales se determinará uno de los elementos del contrato de suministro de energía eléctrica. La fijación de dichas tarifas no depende de la voluntad o de la capacidad económica de los consumidores, sino de los costos de generación, distribución, suministro y venta de servicio, así como el estado financiero del organismo prestador del servicio.⁴²

Pero no olvidemos que el párrafo segundo del artículo 14 constitucional otorga a los ciudadanos la garantía de audiencia, por lo cual las autoridades tienen la obligación de dar oportunidad al administrado para que manifieste lo que estime conveniente en defensa de sus intereses, aun y cuando la ley que rija el acto no contenga tal garantía.

2. Las audiencias públicas

Este tipo de audiencias tiene larga tradición en la experiencia anglosajona. Por ejemplo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de Estados Unidos prescribe que la audiencia pública está abierta a cualquier interesado, cuya celebración debe tener una adecuada publicidad. La autoridad administrativa debe dar oportunidad de participar a los interesados, mediante el aporte de argumentos por escrito y una presentación oral y pública.

La audiencia pública se prevé especialmente para el procedimiento denominado *rule making*, que tiene por objeto la elaboración de reglamentos administrativos y disposiciones de carácter general.

Las audiencias públicas son mecanismos que alientan la participación social dentro del proceso de toma de decisiones —tanto administrativas como legislativas— y que han ido ganando espacio dentro del tejido insti-

⁴² ENERGÍA ELÉCTRICA. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA NO ES APLICABLE EN LA FIJACIÓN DE TARIFAS PARA EL SUMINISTRO Y VENTA DEL SERVICIO. *Semanario Judicial de la Federación*, México, SCJN, octava época, t. XI, marzo de 1993, p. 277.

tucional de los últimos años. En ellas se habilita un espacio para que expresen su opinión todos aquellos que pueden tener algún interés en el tema que las convoca.⁴³

El objetivo de esta instancia consiste en que la autoridad responsable de tomar una decisión acceda a las distintas opiniones en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados y que, luego de finalizada la audiencia, dicha autoridad indique si efectivamente ha tomado en cuenta los puntos de vista de la ciudadanía o, en el caso de que los haya desestimado, fundamente sus razones.

Todo acto de gobierno debe ser público. Esto significa que sus diferentes pasos deben estar abiertos al conocimiento directo e inmediato de la población en general, permitiendo que sus miembros ejerzan el control debido. Estos puntos mencionados —participación ciudadana en las decisiones cuyas consecuencias afectan directamente a toda la ciudadanía y control sobre las políticas gubernamentales que materializan esas decisiones— definen a la democracia. Y son instituciones como las audiencias públicas las que hacen que la democracia sea no sólo un discurso, sino también el fundamento permanente que dirija la elaboración de políticas públicas.

La audiencia pública viene así a adquirir un doble significado político y jurídico. El primero respecto a la calidad de abierto al *conocimiento* público de los actos estatales; el segundo, a la *participación* del público como parte en el procedimiento, no como espectador, sino como actor principal.⁴⁴

Por otra parte, y tal como se ha afirmado, el carácter público de las audiencias se presenta en un doble sentido. En primer lugar, por la publicidad y transparencia que conlleva todo el procedimiento, y en segundo término, por la posibilidad de acceso y participación a través de la oralidad que caracteriza al mismo, del público en general y de todos los sectores interesados que sean reconocidos como parte.

Ello nos lleva a pensar que el objetivo de la audiencia se cumple en la medida en que el usuario tiene oportunidad de escuchar las distintas posturas y de exponer las suyas antes de que se tome una decisión sobre materias de su interés.

⁴³ Véase Valdés, Eduardo, “El valor de la palabra de todos”, *Clarín*, 15 de febrero de 2003, p. 24.

⁴⁴ Gordillo, Agustín, *Después de la reforma del Estado*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1996, cap. I, p. 30.

Por ello, lo que fundamentalmente se debe otorgar al usuario es un ámbito dentro del cual tenga oportunidad de ser escuchado y de encontrar respuesta a sus razones.

En los hechos debe asegurársele la mayor participación posible, el conocimiento previo de la cuestión y que sus planteamientos se realicen ante el juzgador correspondiente y en confrontación con la parte o agente correspondiente. Esto es lo imprescindible, lo más importante.

Además de significar un saludable ejercicio democrático, las audiencias públicas, sostiene Daniel M. Nallar,⁴⁵ tienen un sentido mucho más profundo, en el cual encontramos su fundamento más importante: en el debate, en la discusión orientada, en la discrepancia, los usuarios y el prestador del servicio se encuentran, se conocen, pierden ese grado de incertidumbre y de temor que muchas veces significan unos para otros.

En resumen, la audiencia pública es un mecanismo de participación que, con sus limitaciones, permite sin embargo mayores niveles de transparencia en la gestión pública, puesto que, como primera medida, los funcionarios se ven obligados a justificar las acciones de gobierno que emprenden. A su vez, estas instancias limitan las posibles influencias de los grupos de poder, ya que actúan como freno a sus intereses particulares. Y son muchas veces estos grupos los que, aprovechándose de la democracia, utilizan tecnicismos o se escudan tras la figura de inocentes vecinos con ansias de participar para conseguir sus oscuros propósitos.

VI. CONCLUSIÓN

El artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que todos los actos administrativos de alcance general deberán ser sometidos a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria cuando éstos generen costos para los particulares, junto con una manifestación de impacto regulatorio para que ésta emita un dictamen con una valoración sobre si se justifican las acciones propuestas en el acto a emitir. Dicho dictamen debe contener “las opiniones que en su caso reciba la Comisión de los sectores interesados”.

⁴⁵ *El Estado regulador y el nuevo mercado del servicio público. Análisis jurídico sobre la privatización, la regulación y los entes regulatorios*, Buenos Aires, Depalma, 1999, p. 174.

Por otra parte, la tarifa, entendida como el mero listado de precios y tasas de servicios, y cuya naturaleza ha sido calificada por la doctrina como acto administrativo de alcance general, está sujeta a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; es decir, debe ser sometida al dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, que ya genera costos para los particulares.

Consideramos que atendiendo lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución federal, que contiene implícita la garantía de audiencia a favor de los administrados, las audiencias públicas resultan como el medio mejor y más idóneo para cumplir con la obligación que establece el artículo 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de escuchar “las opiniones que en su caso reciba la Comisión [Federal de Mejora Regulatoria] de los sectores interesados”, para que se cumpla con el principio de que las tarifas deben ser justas y razonables.⁴⁶

Por ello, la realización de audiencias públicas para debatir y escuchar a todas las partes interesadas en la elaboración de las tarifas del servicio público de energía eléctrica sería la forma más transparente de la elaboración no sólo de las tarifas, sino de cualquier norma de carácter general dictada por la administración pública, y la forma de dar cumplimiento a los principios constitucionales de audiencia y de defensa.

Por último, pensamos con Pablo M. Fernández Lamela, que

la realización de una audiencia pública no sólo importa una garantía de razonabilidad para el usuario y un instrumento idóneo para la defensa de sus derechos, un mecanismo de formación de consenso de la opinión pública, una garantía de transparencia de los procedimientos y un elemento de democratización del poder, sino que resultaría una vía con la que podrían contar los usuarios para ejercer su derecho de participación...⁴⁷

Añadiríamos, por nuestra parte, que también sería una garantía de audiencia en los términos previstos en los invocados artículos 14 constitucional y 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁴⁶ Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 39, cap. IV, p. 22.

⁴⁷ “Audiencias públicas: ¿es el artículo 42 de la Constitución nacional una norma jurídica?”, *Suplemento de jurisprudencia de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 7 de diciembre de 2001, p. 26.