

LA PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO

Germán BARRUETA ROMERO

SUMARIO: I. *Nota introductoria*. II. *Marco legal de las instalaciones estratégicas*. III. *Seguridad pública y seguridad nacional*. IV. *El delito de sabotaje y la tutela de las instalaciones del servicio público de energía eléctrica*. V. *Propuesta de calificativa al delito de robo de partes sustanciales de la red de distribución de energía eléctrica*. VI. *Bibliografía*.

I. NOTA INTRODUCTORIA

Eventualmente, cada país enfrenta situaciones que pueden desequilibrar su orden interno. Las causas de ello pueden ser múltiples, no obstante podemos clasificarlas en dos grandes rubros: las que provienen de la naturaleza y las que provienen del hombre. Entre las primeras podemos mencionar los terremotos, los huracanes y las inundaciones. Para atender y prevenir las consecuencias que provocan estos fenómenos, el Estado ha organizado lo que se denomina sistema de protección civil, que integra diversas instancias y acciones sociales y gubernamentales. Por su parte, entre las causas imputables al hombre, pueden citarse los levantamientos armados y el terrorismo.

En nuestros días, debido a la ola de actos terroristas desatada a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva York, los gobiernos de diversos países han aumentado la vigilancia y protección de sus instalaciones estratégicas.¹

¹ En España, por ejemplo, se informó que tras el sangriento atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid, los sectores de las telecomunicaciones y energía aumentaron la vigi-

En México, aunque recientemente no hemos tenido actos propiamente terroristas, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas ha puesto en alerta al gobierno sobre posibles atentados contra las instalaciones estratégicas del país.²

En el presente texto se ofrece un intento de organización de los distintos elementos que integran el sistema legal de protección de las instalaciones estratégicas en México, destacando algunas inconsistencias del propio sistema cuando se analiza en particular la situación real de las instalaciones del servicio público de energía eléctrica.

En efecto, en primer lugar debemos distinguir dentro de las instalaciones eléctricas las correspondientes a una planta o unidad generadora y las correspondientes a la red de distribución. Esto debido a que la planta generadora concentra en un espacio relativamente pequeño un número mayor de bienes y un alto potencial de generación eléctrica susceptibles de ser dañados; en tanto que la red de distribución comprende bienes diseminados a lo largo de todo el territorio nacional, cuyo potencial de afectación por unidad de área es comparativamente menor. Por ello, en la práctica, el resguardo o protección física de la unidad generadora lo brindan principalmente las fuerzas armadas, mientras que el resguardo de la red de distribución está a cargo de los cuerpos regulares de policía, municipales, estatales y federales.

En segundo lugar, el Código Penal Federal, mediante el delito de sabotaje, previsto en su artículo 140, tutela las plantas eléctricas y/o los servicios públicos y/o las instalaciones de los organismos públicos descentralizados, pero siempre que concurra la intención de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa, es decir, siempre que se atente contra la seguridad nacional.

Puesto de ese modo, es más probable que el delito de sabotaje pueda integrarse en los casos en que se atente contra el funcionamiento de las

lancia de sus infraestructuras básicas; *cfr.* Belt Ibérica, S.A. Analistas de Prevención, <http://www.belt.es>.

² Andrés Oppenheimer, hablando del levantamiento del EZLN en 1994, refiere: “Los periódicos informaron que rebeldes sin identificarse habían hecho estallar torres de electricidad en los estados de Michoacán y Puebla. Documentos confidenciales de la Secretaría de Gobernación que me fueron mostrados meses después afirmaban que 12 torres de electricidad más habían sido derrumbadas o gravemente dañadas en otras partes del país”. *Cfr.* Oppenheimer, Andrés, *México: en la frontera del caos*, México, Javier Vergara Editor, 1996, p. 54.

plantas de generación de energía eléctrica, o cuando los ataques a la red de distribución sean de tal magnitud que permitan presumir la intención de afectar al país. Sin embargo, lo que uno constata en la realidad es que ordinariamente los delitos que se perpetran en contra de la red de distribución no tienen esa intención. Se trata, más bien, de delitos comunes como el robo o el vandalismo.

La práctica para sancionar tales delitos ha sido hasta ahora la de equipararlos con los tipos penales correspondientes. No obstante, consideramos que con esta práctica se brinda una protección inadecuada a las instalaciones de la red de distribución de energía eléctrica, y por ende al servicio público que ésta presta, ya que los daños que se ocasionan con el robo de cable eléctrico o al dañarse las torres de transportación, por ejemplo, son comparativamente mucho mayores que si se cometieran los mismos delitos en circunstancias ordinarias. En otras palabras, cuando se sustraen ilegalmente varios metros de cable eléctrico de la red de distribución, la interrupción del suministro de energía eléctrica que esto provoca afecta a un número considerable de hogares y centros de trabajo, asimismo le causa perjuicios al suministrador de la energía al tener que disminuir la producción hasta en tanto se restablezca la red, ya que la electricidad no puede almacenarse.

Una medida que podría contribuir a disuadir la comisión del robo de cable eléctrico de la red de distribución, sería adicionar una fracción al artículo 381 del Código Penal Federal para introducir una calificativa al delito de robo cuando se trate de partes sustanciales de la red de distribución de energía eléctrica. Esto sin perjuicio de que en caso de ataques a dicha red con los propósitos del sabotaje, se proceda por este delito.

Dividimos este trabajo en cuatro apartados. En el primero se ofrece un bosquejo del marco legal atinente a las instalaciones estratégicas. En el segundo apartado se analizan los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública, a efecto de establecer los alcances que cada una de estas funciones del Estado tiene en relación a la protección de las instalaciones del servicio público de energía eléctrica. Enseguida se ofrece un análisis del delito de sabotaje, destacando su ineficacia en relación con los delitos ordinarios que se cometen contra la red de distribución de energía eléctrica. Por último, se analizan las razones para postular la necesidad de adicionar una calificativa al delito de robo cuando se trate de partes sustanciales de la red de distribución de energía eléctrica.

II. MARCO LEGAL DE LAS INSTALACIONES ESTRATÉGICAS

Aunque es un concepto utilizado en distintos ordenamientos, no existe una definición legal para las instalaciones estratégicas. Además, por ser un concepto que proviene de la Economía, su significado jurídico puede ser ambiguo. Por ello, antes de referirnos a su protección, es preciso determinar qué debemos entender por instalaciones estratégicas.

En cuanto al término instalación, de acuerdo al *Diccionario de la Lengua Española* (22a. edición) éste puede significar tanto un conjunto de cosas instaladas, como el recinto provisto de los medios necesarios para llevar a cabo una actividad profesional o de ocio. De ello se sigue que las instalaciones pueden comprender sólo bienes muebles o bienes muebles e inmuebles.

En el caso de las instalaciones estratégicas, si analizamos los textos en que se usa el concepto, notamos, en primer lugar, que no se hace distinción alguna entre los bienes muebles y el lugar donde se encuentran; y en segundo lugar, que para referirse a las instalaciones estratégicas también se utilizan otras expresiones como infraestructura estratégica o infraestructura básica. Por ello, consideramos que el término instalaciones dentro del concepto que analizamos comprende tanto los inmuebles como los muebles.

Respecto al adjetivo estratégicas, éste proviene del concepto de áreas estratégicas introducido en nuestro sistema jurídico a partir de la reforma constitucional de 1983.³

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 25, párrafo cuarto, que “el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

Las áreas estratégicas que el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional establece son: “correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”.

³ Sánchez Bringas, Enrique, “Áreas estratégicas”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995, p. 209.

El propio artículo 28 constitucional, en su párrafo quinto, establece que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo.

Por tanto, de acuerdo al análisis anterior, se puede decir que las instalaciones estratégicas son aquellos bienes muebles e inmuebles utilizados por los organismos públicos descentralizados, las unidades de la administración pública y las empresas estatales para realizar las actividades correspondientes a las áreas estratégicas.

Por otro lado, el régimen patrimonial al que están sujetas las instalaciones estratégicas se encuentra definido en la reciente Ley General de Bienes Nacionales.⁴

En efecto, en su artículo 3o. la Ley citada establece que son bienes nacionales los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades. Por entidades se entiende, conforme a la propia Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aquellas que componen la administración pública paraestatal, es decir, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

En cuanto bienes nacionales, las instalaciones estratégicas se encuentran sujetas al régimen de dominio público establecido por la mencionada Ley General de Bienes Nacionales, por lo cual son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetas a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

Es importante señalar que el artículo 12 de la Ley en cita faculta a las secretarías de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional y de Marina, así como a la Procuraduría General de la República, para prestar el auxilio necesario, siempre que se les requiera formalmente, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la nación.

En cuanto a la protección de las instalaciones estratégicas, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ubica dicha actividad dentro de las que conforman a la seguridad pública. En efecto, en su artículo tercero, la propia Ley, después de definir lo que se entiende por seguridad pública y cuáles son sus fines, señala que esta función del Estado se realizará en los diversos ámbi-

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2004.

tos de competencia por conducto, entre otras, de las autoridades encargadas de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país.

Sin embargo, la reciente Ley de Seguridad Nacional,⁵ en su artículo 5o., fracción XII, establece que constituyen amenaza a la seguridad nacional los actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Como se aprecia, las disposiciones legales anteriores plantean el problema de establecer si la protección a las instalaciones estratégicas es tarea de la seguridad pública o de la seguridad nacional, ya que ambas disposiciones parecen ubicar esta actividad dentro de su ámbito de competencia.

A reserva de analizar con mayor detalle esta antinomia en el apartado siguiente, podemos decir que para el caso de la protección de las instalaciones del servicio público de energía eléctrica, lo que pasa en realidad es que las instalaciones pertenecientes a las unidades de generación de electricidad son resguardadas por las fuerzas armadas, mientras que las instalaciones pertenecientes a la red de distribución son protegidas por los cuerpos de policía federal, estatal y municipal, principalmente.

De hecho, si pensamos que una planta de generación concentra en un espacio relativamente pequeño un gran potencial de energía eléctrica, en tanto que la red de distribución por sus propias características tiene una concentración mucho menor por unidad de área, entonces los ataques a las instalaciones de la planta conllevan un riesgo mayor que los ataques a las instalaciones de la red de distribución. Por ello, es razonable que los ataques a las instalaciones de las unidades de generación sean ubicados dentro de la seguridad nacional, en tanto que los ataques a las instalaciones de la red de distribución lo sean dentro de la seguridad pública.

Finalmente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, podemos mencionar que la protección de las instalaciones estratégicas comprende dos fases o momentos: la prevención y la persecución y sanción de las infracciones o delitos cometidos.

La fase de prevención se encuentra a cargo de las fuerzas armadas y los cuerpos regulares de policía, es decir, las corporaciones policiacas federales, estatales y municipales. En tanto que la fase de persecución y sanción de las infracciones y delitos está a cargo de las autoridades administrativas o judiciales, según el caso, y sus órganos auxiliares.

⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 2005.

III. SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL

1. *La seguridad pública*

Se puede decir que estos dos conceptos son especies o modalidades del concepto más general de seguridad. Este término, derivado del latín *securitas-atris*, indica la situación de estar alguien seguro o libre de un peligro.⁶

Sobre el concepto de seguridad, el doctor Jorge Fernández Ruiz señala lo siguiente:

La seguridad es un valor esencial del Estado, así la podemos entender, por cuanto concurre a la fundación del ente estatal como su principio y fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos, para postularse como su *telos*, su objeto, su finalidad. Por lo menos, en la versión contractualista del origen del Estado, éste nace como producto de un pacto social, que celebran los seres humanos que lo integran, sacrificando una parte de sus libertades y derechos, con el explícito propósito de obtener seguridad en el disfrute de los restantes.⁷

En cuanto a la diferencia específica que distingue los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, ésta puede provenir de la clase de peligro al cual se relaciona cada uno de esos tipos de seguridad.

En efecto, si consideramos los peligros (o amenazas como los ha llamado la reciente Ley de Seguridad Nacional) que atentan contra la seguridad de la nación, podemos decir que nos referimos a la seguridad nacional. En tanto que si nos referimos a los peligros que atentan contra el orden público interno, estaremos hablando de la seguridad pública.

Comenzaremos por analizar el primero de dichos conceptos, es decir, la seguridad pública. Ésta puede ser enfocada desde la perspectiva del Estado o desde la del ciudadano. No se trataría de visiones encontradas o contrapuestas, sino más bien de aspectos distintos y complementarios de una misma realidad.

Desde la perspectiva del Estado, la seguridad pública es una actividad exclusivamente atribuida a éste por el ordenamiento jurídico, es decir, es

⁶ Cfr. Adame Goddard, Jorge, "Seguridad jurídica", *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995, p. 2885.

⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap, 2003, p. 23.

una función pública. No obstante, en el sistema jurídico mexicano existe la confusión de considerar que la seguridad pública también es un servicio público. Esta consideración nos podría llevar al absurdo de pensar que si la seguridad pública es un servicio público, y si éste es concesionable, entonces la seguridad pública puede ser concesionada a los particulares. “En ese camino —comenta el doctor Fernández Ruiz— el siguiente paso podría ser el de concesionar a particulares la institución del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y la función jurisdiccional”.⁸

Es preciso, entonces, dejar bien asentada la naturaleza jurídica de la seguridad pública.

La confusión a que nos hemos referido parte de la deficiente y contradictoria redacción de los artículos 21 y 115 constitucionales, que establecen que la seguridad pública es, a la vez, una función pública y un servicio público. En efecto, el artículo 21, en su párrafo quinto, señala: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Por su parte, el artículo 115, fracción III, establece: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes... *h*) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...”.

Para resolver esta verdadera antinomia, debemos precisar lo que se entiende por función pública y por servicio público, de tal forma que podamos distinguir a cuál de ambos conceptos corresponde el de la seguridad pública.

Doctrinariamente, la función pública se puede definir como “la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa”.⁹

Por su parte, el servicio público ha sido definido por diversos administrativistas, entre otros, Gastón Jèze, Manuel M. Diez, Jorge Olivera Toro, etcétera. Sin embargo, la definición que en nuestra opinión parece

⁸ *Ibidem*, p. 137.

⁹ *Ibidem*, p. 127.

más completa, tanto por el análisis que hace de cada uno de los elementos esenciales del concepto, como por el estudio acucioso de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, es la que da Jorge Fernández Ruiz. Para este autor:

Servicio público es toda actividad destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.¹⁰

Conforme a las definiciones citadas, la seguridad pública sólo puede ser encuadrada en la definición de función pública, ya que por la naturaleza de las actividades que la integran (*v. gr.* la vigilancia de la vía y lugares públicos, la prevención de comisión de delitos, la colaboración en la investigación y persecución de éstos, etcétera), la seguridad pública requiere necesariamente del ejercicio de la potestad, del imperio y autoridad del Estado.

Conceptualizada de esta forma, la seguridad pública parece ordenada más bien al mantenimiento del orden público. De ahí que para algunos autores la seguridad pública “cumple la función ‘conservadora’ del orden social”,¹¹ conduciéndola quizá excesivamente a las actividades de policía y al derecho penal.¹²

Sin embargo, si hablamos de la seguridad pública desde la perspectiva del ciudadano —o según Francisco Alonso Pérez, en sentido amplio¹³— ésta adquiere un cariz más dinámico. Desde esta perspectiva, la seguridad pública es una situación social en la que el ciudadano tiene la percepción de que existen y tienen efectividad las condiciones, tanto físicas

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, p. 165.

¹¹ Sánchez Sandoval, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000, p. 83.

¹² *Cfr.* Ortiz Ortiz, Serafin, *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw-Hill, 1998, pp. 7-16; y Oliveira de Barros Leal, César, *Violencia, política criminal y seguridad pública*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003, *passim*.

¹³ *Cfr.* Alonso Pérez, Francisco, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 14.

como jurídicas, necesarias para garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, tanto individuales como colectivos.

Para ello es necesario que la seguridad pública, además de abordar los temas habituales del combate a las consecuencias del crimen, se ocupe más de sus causas y plantee estrategias de prevención del mismo.

Abundando en este mismo sentido, Luis Carlos Cruz Torrero señala:¹⁴

Sin duda, la situación económica, política y social de una comunidad se refleja en la seguridad pública que ésta vive. Crisis económica, explosión demográfica y corrupción no se combaten con la sola maquinaria represiva estatal, todo esto implica un cambio estructural de fondo que demanda una respuesta multidisciplinaria que atienda todas las aristas del fenómeno, englobadas en un nuevo concepto de cultura de seguridad donde población y gobierno participen en un esfuerzo común. La seguridad es más que un asunto de Estado, un estilo de vida *sine qua non* para el desarrollo personal y comunitario.

En esta nueva visión de la seguridad pública no hay culpables e inocentes, se trata de un esquema de ausencia de oportunidades o de fomento a conductas de corrupción.

Conforme a esta visión, la protección de las instalaciones del servicio público de energía eléctrica se convierte en tarea esencial de la seguridad pública, pues el buen funcionamiento de un servicio tan importante como éste, influye de manera decisiva en la situación económica de una sociedad.

Podemos decir, entonces, que la seguridad pública, en tanto función del Estado, cumplimenta la fase preventiva de la protección a las instalaciones de la red de distribución de energía eléctrica, mediante el resguardo que de éstas hacen los cuerpos regulares de policía, tanto municipales como estatales y federales.

2. La seguridad nacional

Durante varias décadas, este concepto estuvo prácticamente ausente de la vida política mexicana. Ello se debió en gran parte al abuso que se hizo de él en los regímenes autoritarios de América del Sur.¹⁵

¹⁴ Cruz Torrero, Luis Carlos, *Seguridad, sociedad y derechos humanos*, México, Trillas, 1995, p. 35.

¹⁵ *Cfr.* Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en Aguayo Que-

En efecto, la seguridad nacional se identificó con cierta doctrina que postulaba la destrucción política, e incluso física, del llamado enemigo interno, que en la práctica resultaron ser los opositores a los gobiernos y regímenes autoritarios.

No obstante, a partir del Plan Nacional de Desarrollo de 1983, en México se volvió a hacer uso del término de manera creciente. Este cambio se debió, en buena medida, a que los conceptos tradicionales de soberanía e independencia resultaban insuficientes para abarcar todas las posibles amenazas a la seguridad nacional, sobre todo teniendo en cuenta que éstas ya no eran sólo las que podían provenir del exterior —como tradicionalmente se decía— sino que iban surgiendo otras originadas en problemas relacionados con el desarrollo económico, la democracia y el medio ambiente.

Considerando esta evolución del concepto de seguridad nacional, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González nos dan de él la siguiente definición:

De manera tentativa, definimos la seguridad nacional como el conjunto de condiciones —políticas, económicas, militares, sociales y culturales— necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.¹⁶

Recientemente, el concepto de seguridad nacional fue asumido por la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005. Sin hacer caso de las críticas que se hicieron al proyecto de la ley, en el sentido de que constituye una ley que busca reglamentar las actividades de inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), y no una ley de seguridad nacional como tal, dicha ley define este concepto del siguiente modo:

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conllevan a:

zada *et al.* (comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990, *passim*.

¹⁶ Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, *op. cit.*, nota 15, p. 391.

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional.
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Como se puede apreciar, la definición de seguridad nacional que nos da la Ley recoge las inquietudes que ya los especialistas habían expresado en foros académicos. Esto es, que además de la preservación de los conceptos y bienes tradicionales de la soberanía, la independencia y el territorio nacional, se incluyó en esa definición la preservación de otros valores, como la democracia, el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 12 de la Ley referida, la coordinación de acciones para preservar la seguridad nacional estará a cargo del Consejo de Seguridad Nacional. Este Consejo se integra por el titular del Ejecutivo federal (que actúa como presidente), los secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes, por el procurador general de la República y por director general del Cisen.

En cuanto a la intervención o apoyo de las fuerzas armadas en las acciones de seguridad nacional, el artículo 8, fracción I, de la Ley de Seguridad Nacional establece que se estará a lo dispuesto en la Ley General que dicta las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta Ley es poco clara en determinar si las fuerzas armadas participarán en tareas de seguridad nacional de manera regular o sólo auxiliarmente. La que sí es expresa en señalar el carácter con el que deben intervenir las fuerzas armadas, es la Ley General de Bienes Nacionales.

En efecto, el artículo 12 de esta última Ley faculta a las secretarías de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional y de Marina, así como a la Procuraduría General de la República, para prestar el auxilio necesario, siempre que se les requiera formalmente, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la nación.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece que el Cuerpo de Policía Militar cooperará en tareas preventivas de seguridad nacional:

Artículo 109. El Cuerpo de Policía Militar, en todos los escalones, tiene a su cargo coadyuvar a la conservación del orden y a la vigilancia del cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones militares de carácter disciplinario, dentro de las unidades, dependencias, instalaciones y áreas del terreno pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea o sujetas al mando militar del comandante, bajo cuyas órdenes opere y además realizará las funciones siguientes:

(...)

IV. Cooperar con los órganos especiales en la averiguación y prevención del espionaje, sabotaje y demás actividades subversivas.

(...)

VI. Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes:

A. Proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia.

IV. EL DELITO DE SABOTAJE Y LA TUTELA DE LAS INSTALACIONES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

1. Las instalaciones de la red de distribución y las de la planta de generación de energía eléctrica

El problema que se plantea aquí es que la protección de las instalaciones de las unidades de producción de energía eléctrica requiere de un tratamiento distinto al que requiere la protección de las instalaciones de la red de distribución. Esto debido a que como el primer tipo de instalaciones se ubica en un espacio territorial relativamente pequeño, en donde el potencial de energía eléctrica que se tiene es muy grande comparado con

el que lleva la red de distribución en un punto determinado, los posibles atentados que pudiesen sufrir las instalaciones de las plantas se podrían encuadrar con más facilidad en el delito de sabotaje, que tutela en general las instalaciones estratégicas. En tanto que los delitos que con mayor frecuencia se cometen en contra de las instalaciones de la red de distribución, se podrían tratar de disuadir mediante una calificativa al delito de robo cuando se trate de partes sustantivas de la propia red.

Pero antes de entrar a analizar el delito de sabotaje, nos parece necesario revisar brevemente las definiciones que la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) y sus dos reglamentos dan acerca de los conceptos de red de distribución y sistema eléctrico nacional, ya que ambos se refieren a las instalaciones de energía eléctrica.

La LSPEE establece en su primer artículo lo siguiente:

Artículo 1o. Corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, en los términos del artículo 27 constitucional.

Por su parte, el Reglamento de la LSPEE en su artículo segundo señala:

Artículo 2o. Para efectos de este reglamento se entenderá por:

(...)

II. Distribución. La conducción de energía eléctrica desde los puntos de entrega de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios.

(...)

VIII. Sistema eléctrico nacional. El conjunto de instalaciones destinadas a la generación, transmisión, transformación, subtransformación, distribución y venta de energía eléctrica de servicio público en toda la República, estén o no interconectadas.

(...)

X. Suministro. El conjunto de actos y trabajos necesarios para proporcionar energía eléctrica a cada usuario.

(...)

XII. Transmisión. La conducción de energía eléctrica desde las plantas de generación hasta los puntos de entrega para su distribución.

El segundo reglamento, es decir, el Reglamento de la LSPEE en materia de Aportaciones, establece en su artículo 3o. lo siguiente:

Artículo 3o. Para los efectos de este reglamento se entenderá por:

(...)

X. Red de distribución. Las instalaciones con las que se efectúa la conducción de energía eléctrica desde los puntos de la transmisión hasta los puntos de suministro a los usuarios.

De los artículos anteriores se desprende, en primer lugar, que la LSPEE y sus dos reglamentos definen tres fases de la conducción de energía eléctrica, a saber: fase uno, de la planta de generación al punto de entrega para su distribución; fase dos, comprende la distribución hasta la entrega para el suministro a los usuarios; y, fase tres, del suministro a los usuarios. De estas tres fases, sólo la de distribución tiene definida una red de instalaciones, por lo que conceptualmente podría separarse de las instalaciones de la planta de generación.

En segundo lugar, tal como está definido el sistema eléctrico nacional, parece comprender todas las instalaciones relativas al servicio público de energía eléctrica; incluso, al mencionar la venta de este fluido, parece referirse a las instalaciones que los particulares deben proveer para recibir dicha energía, lo que es absurdo, pues éstas son de propiedad privada.

En realidad, la definición mencionada de sistema eléctrico nacional es pésima, ya que este concepto no sólo comporta las instalaciones necesarias para proporcionar el servicio público de energía eléctrica, sino también a las personas —físicas y morales— que en él intervienen, el régimen jurídico correspondiente y el conjunto de actividades necesarias para otorgar dicho servicio.

Conforme a lo anterior, para distinguir apropiadamente las instalaciones que corresponden a la red de distribución de las que corresponden a las unidades generadoras de energía eléctrica, consideramos necesario, por un lado, que las definiciones de conceptos básicos que ahora se establecen en los reglamentos se trasladen a la LSPEE y se redacten de manera coherente; por otro lado, que así como se estableció para la red de distribución, se establezca de forma genérica cuáles son las instalaciones que forman una unidad de generación de energía eléctrica.

2. *El delito de sabotaje*

La fase punitiva de la protección de las instalaciones del servicio público de energía eléctrica la encontramos de forma expresa en el delito de sabotaje.¹⁷

En efecto, el Código Penal Federal, en su artículo 140, comprendido entre los delitos contra la seguridad de la nación, establece lo siguiente:

Artículo 140. Se impondrá pena de dos a veinte años de prisión y multa de mil a cincuenta mil pesos, al que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesario, de armas, municiones o implementos bélicos, con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.

Se aplicará pena de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, al que teniendo conocimiento de las actividades de un saboteador y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades.

Del texto anterior se desprende que las instalaciones de una planta de generación eléctrica estarían tuteladas por este delito, ya que el artículo menciona expresamente la planta eléctrica. A falta de una definición legal, debemos entender que estas instalaciones son todos aquellos elementos, eléctricos o no, necesarios para la producción de energía eléctrica que se ubiquen en el inmueble de la planta, incluyendo el inmueble. Así, podemos mencionar, entre otros, las edificaciones, los generadores, las líneas para conducir la energía hasta el punto de distribución, etcétera.

En cuanto a las instalaciones de la red de distribución de energía eléctrica, si consideramos que éstas no están comprendidas en las instalaciones de la planta generadora, entonces tenemos que tratar de ubicarlas en las otras expresiones utilizadas por el referido artículo 40, es decir, “servicio público” y/o “funciones de los organismos descentralizados” y/o “sus instalaciones”.

¹⁷ Cfr. Bunster, Álvaro, “Sabotaje”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, t. 4, pp. 2867-2868 y López Betancourt, Eduardo, *Delitos en particular*, México, Porrúa, 1999, t. 3, pp. 277-313.

Suponiendo que en efecto el legislador tuvo la intención de incluir las instalaciones de la red de distribución en tales expresiones, e independientemente de lo confusa que resultaría la interpretación de dicho artículo dadas las definiciones tan amplias de servicio público o de funciones de los organismos descentralizados, el verdadero problema es lo exorbitante del fin que debe perseguir quien cometa algún ilícito en contra de las instalaciones de la red de distribución, ya que de acuerdo al propio artículo 40, dicho fin debe ser el de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.

En realidad, parece ser que cuando se pretende cometer, o se comete, el delito de sabotaje tal como se halla tipificado en el artículo 40 del Código Penal Federal, el tratamiento que se da a estos casos no deviene en judicial sino en político. Es decir, quienes podrían tener el fin de desestabilizar al país, o a quienes se les podría acreditar con más claridad ese fin, sería a grupos subversivos o terroristas, a los cuales se les ha combatido tradicionalmente o con las armas, o con medios políticos.

Por otro lado, del análisis de la escasa jurisprudencia que existe en relación con el delito de sabotaje, se desprende que la aplicación judicial de tal delito se ha reservado para casos laborales, en los que algún grupo de trabajadores interfiere gravemente en la marcha de las empresas. Como ejemplo podemos citar la siguiente tesis:

SABOTAJE, CONCEPTO DE. Por sabotaje debe entenderse no únicamente la acción de los obreros o patronos de deteriorar las herramientas desperdiándose las materias primas o atenuando sus esfuerzos en el normal rendimiento de la producción, sino también por extensión, todo acto realizado por cualquiera que redunde en impedimento, daño o perjuicio de la vida económica o de la capacidad bélica del país. Es congruente con el anterior criterio, la definición que da el *Diccionario enciclopédico Uthea*. Ahora bien, si el proceder del hoy quejoso consistente en impedir que volvieran a sus labores trabajadores que intentaban hacerlo después de haber sido declarada inexistente la huelga ferrocarrilera fue un acto que indiscutiblemente perjudicaba la vida económica del país, dada la importancia que para la misma tiene el servicio de los ferrocarriles, constituyendo tal proceder un acto de sabotaje. En este orden de ideas el acto típico, estimado como delito por la Ley, declara responsable a quien lo realizó. Lo expuesto no queda quebrantado en su validez por el hecho de que la acción impeditiva de la vuelta de los trabajadores a su actividad laboral caiga dentro de los dispuesto por el artículo 269 bis de la Ley Federal del Traba-

jo, de veintinueve de marzo de mil novecientos cuarenta y uno (*D O* de diez de abril del mismo año), pues es bien sabido que una ley posterior deroga la anterior y la reforma al artículo 145 del Código Penal, describiendo un nuevo tipo de delito, es posterior a las disposiciones legales de la Ley del Trabajo y en todo caso es aplicable al artículo 58 del Código Penal Federal (*Semanario Judicial de la Federación*, sexta época, Primera Sala, t. XLIV, segunda parte, p. 105).

Ahora bien, si consideramos que la gran mayoría de los ilícitos que se cometen en contra de las instalaciones de la red de distribución no tienen como fin trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa, sino que se trata de ilícitos menores, como robo de cable o actos de vandalismo, resulta entonces que la tutela de estas instalaciones del servicio público de energía eléctrica mediante el delito de sabotaje es ineficaz.

V. PROPUESTA DE CALIFICATIVA AL DELITO DE ROBO DE PARTES SUSTANCIALES DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

De acuerdo a lo mencionado en los apartados anteriores, el delito de sabotaje podría acreditarse con mayor claridad en los casos de ataques a las plantas generadores de energía eléctrica, ya que, por un lado, el texto del artículo 140 del Código Penal Federal expresamente menciona a la planta eléctrica, y, por otro, dadas las características físicas de la planta de generación, los ataques a ésta suponen una afectación mayor al servicio público que presta, configurándose el fin de desestabilizar la economía del país que requiere dicho delito.

Sin embargo, en el caso de los ataques ordinarios a la red de distribución de energía eléctrica, el acreditar el delito de sabotaje resultaría poco menos que imposible. En efecto, el texto de este delito no menciona expresamente las instalaciones de la red de distribución, podría decirse que éstas están incluidas en alguna o algunas de las otras expresiones que utiliza el Código, como servicio público y/o funciones de los organismos descentralizados y/o sus instalaciones. Pero estos conceptos son tan amplios que parece difícil que se ajusten a la lógica de la interpretación jurídica en materia penal.

También debe considerarse que los delitos que ordinariamente se cometen contra la red de distribución son delitos comunes, como el robo de cable o actos de vandalismo contra las torres de transportación, en los cuales evidentemente el fin no es el de afectar la economía del país o su capacidad de defensa, como lo requiere el delito de sabotaje, sino simplemente obtener un lucro indebido u otro fin de este orden.

En el caso del robo de cable, por ejemplo, en la práctica se ha recurrido a equipararlo con el robo simple tipificado en el artículo 367 del Código Penal Federal. Este delito se sanciona, conforme a los artículos 370 y 371 del propio Código, de acuerdo al valor de lo robado. Sin embargo, cuando se roba cable de la red de distribución eléctrica, el monto del daño que se ocasiona con ello es comparativamente muy superior al valor de lo robado. Debemos considerar que este tipo de robo puede provocar la suspensión del suministro de energía eléctrica en diversos hogares y centros de trabajo. Asimismo, como la electricidad no puede ser almacenada, el suministrador resiente el perjuicio de tener que suspender la producción de energía hasta en tanto se restablezca la red.

Este delito se presenta no sólo en México sino también en diversos países latinoamericanos y parece ir en aumento. En efecto, en el periódico argentino *El Día*, se publicó el 10 de abril del presente año la siguiente noticia:

Robo de cables, un delito que crece y pone en jaque a servicios esenciales.

El robo de cables se ha convertido en un fenómeno descontrolado que en nuestra región afecta sensiblemente la prestación de los servicios públicos esenciales.

Para las empresas de luz y teléfonos, esta actividad delictiva representa una seria amenaza y significativas pérdidas. Y miles de usuarios sufren los perjuicios que genera la interrupción de los servicios por este motivo. Es evidente, entonces, que hacen falta acciones concretas para tratar de ponerle freno a un delito que —como se ve— tiene una directa repercusión en prestaciones esenciales como son las de los servicios eléctrico y telefónico... De acuerdo con una estadística elaborada por la compañía eléctrica (Edelap), desde el 1o. de enero hasta ahora, se robaron unos 11,700 metros de cables, afectando el servicio a 230 mil clientes... Las zonas más castigadas, según ese relevamiento, son: Berisso, Arturo Seguí, Romero, Villa Elisa, Barrio Aeropuerto, La Balandra y los Hornos.¹⁸

¹⁸ Diario *El Día*, La Plata, 10 de abril de 2005, <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20050410>.

En México también se han registrado importantes robos de cable eléctrico. Así lo dio a conocer el periódico *El Siglo de Torreón*, el día 29 de enero de 2005:

Robo de cable de energía deja sin luz al bulevar Laguna y colonias aledañas.

Torreón, Coah. Una gran parte del bulevar Laguna y por lo menos cinco colonias aledañas, se vieron afectadas por el robo de gran cantidad de cable de energía eléctrica que los dejó sin alumbrado público desde hace cerca de un mes.

El director de Servicios Públicos, Antonio Loera López, dice que debido a los daños causados y a que esta situación se ha generalizado sobre todo en sectores ubicados al oriente de la ciudad, a través del Departamento Eléctrico, se presentará la denuncia correspondiente.

Prácticamente un mes hace que los vecinos de esta parte de la ciudad reportaron que se encuentran a “oscuras”.

Los reportes se generalizaron sobre todo por el bulevar Laguna que por las noches parece “boca de lobo” y representa un peligro para los niños de las escuelas cercanas que estudian en las tardes y ya oscuro, regresan a sus casas.¹⁹

Por tanto, sin perjuicio de que en los casos de atentados contra las instalaciones del servicio público de energía eléctrica, en los que se pudiera acreditar el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa se procediera por el delito de sabotaje, consideramos conveniente que a fin de mejorar la tutela de las instalaciones de la red de distribución de energía eléctrica se adicione una fracción al artículo 381 del Código Penal Federal, donde se establezca una calificativa al delito de robo cuando se trate de partes sustanciales de la red de distribución de energía eléctrica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel y LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Delitos especiales*, México, Porrúa, 1998.

¹⁹ *El Siglo de Torreón*, Torreón, Coahuila, 20 de enero de 2005, <http://www.elsiglo-detorreón.com.mx>.

- ADAME GODDARD, Jorge, “Seguridad jurídica”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio *et al.* (comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990.
- ALONSO PÉREZ, Francisco, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, 1994.
- BUNSTER, Álvaro, “Sabotaje”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1995, t. 4.
- COLOM PIAZUELO, Eloy, *El transporte de energía eléctrica (régimen jurídico de la nueva regulación de la energía)*, Madrid, Civitas, 1997.
- CRUZ TORRERO, Luis Carlos, *Seguridad, sociedad y derechos humanos*, México, Trillas, 1995.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap, 2003.
- , *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995.
- HERRERA-LASSO, Luis y GONZÁLEZ, Guadalupe, “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, en AGUAYO QUEZADA, Sergio y BAGLEY, Bruce M. (comps.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1990.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Delitos en particular*, México, Porrúa, 1999, t. 3.
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Seguridad pública nacional*, México, Porrúa, 1999.
- OLIVEIRA DE BARROS LEAL, César, *Violencia, política criminal y seguridad pública*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2003.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw-Hill, 1998.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, “Áreas estratégicas”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2000.